

災難治理與地方政府的防救災社會服務

林珍珍

壹、前言

2015年提出的《仙台災害風險降低綱領》（*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*，以下簡稱《仙台綱領》），強調災害風險的因應必須從國家、區域、地方到社區的公私部門間相互合作，強化災難治理（United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNISDR], 2015）。根據《仙台綱領》所強調，應持續強化在國家、區域和全球層級減災上的治理能力，改善災前整備和在災害應變與復原重建上的協調能力，藉由災後復原與重建達到「更耐災的重建」（Build Back Better）之目的。而這個目標必須要有更多、更廣泛以人為本（people-centred）的災害風險預防措施，利用災難風險治理（disaster risk governance）來管理災難風險（disaster risk management）。實質上的推動則是由

跨部門為基礎，強化跨機構與部門的災難治理與協調，以災難治理的視野來做災難管理。近年來發生在臺灣各地的大規模災難事件，例如，莫拉克風災、高雄氣爆、八仙塵暴、臺南地震維冠大樓倒塌事故及太魯閣交通事故，凸顯我國防救災體系在合作協調上有很大的努力空間。災害防救不是單純的工程技術問題，是對於人的管理、資訊的管理、資源的管理、以及各部門合作的管理，是需要一個全面整合的系統（李鴻源、馬士元，2014）。這些面向都需要與中央和地方政府的合作，或透過公私協力的方式與民間建立良好的互動或夥伴關係，因此推動防救災的「公私協力機制」（organizational collaboration）對臺灣整體災防工作有格外重大的影響（張凱元，2018）。

依循《仙台綱領》對於以人為主的考量原則，防救災的完備，需更進一步增強地方政府社會服務的能力，使地方政府可

在災難發生時有效整合社會資源與人力，更完善的處理受災居民的問題。同時在災難治理的原則下，國家、區域、地方到社區公私部門間各權益關係者之相互合作的協力機制是成功減災的重要基礎。

貳、社會工作者在地方政府防救災社會服務的角色

依據《社會救助法》（衛生福利部，1980），災害救助是社會救助的一部分，亦是社政體系主管的業務。因此在災防體系內，依主管權責所訂各類災害防救業務計畫，有關社政部門的災害救助工作，多被列為災後的社會服務，包含：提供受災民眾臨時收容照顧保護、儲備及供應必要民生物資、災害救助金審核及發送慰問。

災難發生，除了工程、消防、警察、交通等單位需要投入救災外，社會工作者是整個救難工作中面對災民和家屬最重要的一環。在災害發生一周後，災害救助投入的人力已由工程、消防人員為主，轉向社會工作、心理、醫療保健、教育、就業服務人員為主的階段（林萬億，2002）。社政單位在整個社會國家體系中，一直被賦與為專業助人角色，而災難的危機介入的社會服務以及資源的連結，是社會工作中一項相當重要的功能。社會工作者在不同的工作領域和組織中，扮演的救災角色不同。例如，1984年海山礦災後，臺北縣

社工員即制定了包括協助家屬調適沮喪情緒、重建家人信心與強化家庭功能的心理輔導及精神支持、就業輔導、各項生活照顧補助和追蹤輔導等方案；九二一震災，社會工作者在其中就扮演了殯葬處理、悲傷輔導、災民安置、傷亡撫恤、就業輔導、家庭重建、就學輔導、社區重建、心理輔導、社會照顧等角色（翁毓秀，2005）。而在莫拉克風災，社會工作更進入社區，擔任永久屋重建中心的主要工作，負責永久區域的就學、就醫、就養、生活與福利服務，以及後續重建中心撤離後社區培力的工作。

林萬億（2010）、鄭麗珍（2010）統整了國內外災害發生所需的社會服務以及社會工作者的角色，針對災難的應變期這一階段，救災人員的救援動員與針對受害者及其家屬、目睹者、社區居民，以及救災人員進行的悲傷輔導、壓力管理、緊急安置等緊急服務是工作的重點。公部門必須立即動員所有合作的社會工作人力，處理這些受災居民的緊急狀態（林萬億，2010）。而這些工作，需要大量的資源和人力，地方政府除公部門的資源外，必須尋求民間組織的協力，共同建構政府部門與民間團體的合作機制，在公私協力之下才能資訊整合，配合災區需求，避免資源重疊及浪費。因此針對協力工作的增進則應在平時培養公私部門的福利單位之間的信任關係和創造伙伴關係，以簽署合作備

忘錄，或參與救災指揮中心的方式，共同發展合適的政策和程序（鄭麗珍，2010）

因此建立聯繫、合作機制，強調公私協力，是增強災害應變之效率的迫切任務。Sim等人（2021）回顧災難相關文獻，反思社工在災難中的角色和能力。他們發現社工較常在在微視面被提到，例如，涉及在災難中進行的個案工作、心理健康和創傷。但是在這個面向上，社工和心理師的區別又很模糊，當社工角色在政府的災變角色做太狹隘的解釋時，社工會在災防工作中被過度強調只去做心理支持而已。比較起來，社會工作者在中程視野上的能力，例如，協調和合作，跨機構的夥伴關係和社區社會工作以及協助脆弱族群，才是社工相對於臨床技巧和個人的微視層次，所特別擁有的。強調社會性這個方向，才能和治療師有區別，找到社工自己在災難管理中的獨特位置。它的焦點在社會或鉅視的能力，讓社工更以社區的復原力和減災、備災的災難計畫來工作。Rapeli（2017）則更進一步，加強社工在鉅視面上的能力，認為災變社工干預的價值和目標應定義為永續的經濟福祉和家庭與社區的安全，社會正義和人權以及個人與社區的增權。所以災難社工的干預模式是一個增權的取向，視野應擴大到認識社會經濟結構的動力所導致的社會問題，社會工作是應該要去知道社會變遷和脆弱性動態壓力的影響。簡單來說，是以社區和

社會變遷來關注災難的脆弱群體，用增權的方式，改善被災難所苦的脆弱群體的情境。一個中程與鉅視面向的能力發展，而非僅是心理支持與陪伴，是災變社工的挑戰。

參、防救災社會服務的協力合作

當大規模災難發生時，在災害應變、復原和重建的階段，中央政府和地方政府必須要共同合作，輸送心理服務、就學、就業、生活和福利服務等多項社會服務。如此龐大的社會服務人力和資源，必須仰賴公部門、私部門和非營利組織做為協力的夥伴，各組織共同投注相當多的人力與物力來共同合作。根據研究者對莫拉克風災重建階段的公私合作的社會服務輸送研究（林珍珍、林萬億，2014），災難重建階段的協力合作網絡，有橫向的合作能力及縱向的權力行政問題。在此研究中顯示，地方政府對重建中心因為缺乏直接的權責關係，無法直接調整重建中心在社區中可因地制宜的服務方式；而重建中心因為沒有行政權力，因此在橫向與地方政府各科室協調，及在社區與衛生所、區公所的合作上都困難重重。而全國性的非營利組織想要在高屏原住民部落社區與當地團體和居民合作，卻又沒有累積的社會資本和文化認識，因此在資源聯結和社會服務輸送上，產生極大的障礙。由這個研究可知道，要強化地方政府防救災的社會服

務能力，不僅社會工作的人力和資源要到位，協力合作的治理原則及機制是更為迫切的議題。

事實上在各國災難的研究（Comfort, 2007; Comfort et al., 2004; Kapucu, 2006）中，十分強調災難時各部門和各個組織之間的協力合作，不當的組織協調往往會造成災難應變的障礙，造成更大的損失。組織之間的合作關係有各種的層次，不同的階段也會進行到不同的合作緊密度，所謂合作的4Cs概念（Martin & Vitolo, 2016）就是指在災難救援的動態過程裡的四個面向關係，包含了下列的狀態：

一、溝通（communication）

指組織之間如何傳遞訊息。特別在災難發生如何動員集體的行動來進行災害的救援，變動的災難局勢會使得規劃變得異常困難。而透過什麼方式進行及時有效的溝通是首要的迫切項目，無法使用訊息傳遞管道，例如，電話、手機、廣播，或是鄰里的面對面交換訊息會嚴重地阻礙災難的應變。

二、合作（cooperation）

組織間如果具有相同的目標和方法，可以共同合作來達到目的。合作通常是短期的，組織間維繫著非正式的和志願合作的關係。例如，在塵暴發生時陽光基金會和其他基金會在社區復健的層次上，進行

必要的合作，基金會間維繫著短期的聯繫關係，共同去處理大量的燒傷患。醫院之間也同樣進行短期合作，共同處理傷患在醫院端的緊急醫護，和出院應做的準備。

三、協調（coordination）

指的是組織間如何在災難的脈絡下如何能夠一起工作。在多種組織共同想達成任務時，如何能協調彼此的分工，達到適當的處理災難、援助目標。特別是組織之間的資源分享是因於各個組織的結構而有不同的策略，必須聯結專家和在地的利害關係人，學習到進入災區可能會有區域的不熟悉而造成的錯誤，彼此經常協調所面臨的問題，一點一點地管理起災難的現場。在莫拉克風災，最明顯的是各個社會福利組織爭相進入媒體報導的明星災區，在欠妥協調分工之下，造成部分的災區有太多資源進入，組織重複做相同的援助工作，反而造成了災民的負擔。

四、協力（collaboration）

指的是組織間長期的關係，組織間高度的相互依賴，而且權力對稱。「夥伴」（partnership）、「同盟」（alliance）和「結盟」（coalition）都是指這種長期密切合作的關係。它具有高度的正式關係，而且組織必須有能力來調整自己去配合一個動態的環境。例如，莫拉克風災，財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、

財團法人台灣世界展望會、社團法人中華民國紅十字會和政府形成一個協力關係，負責永久屋的興建和居民的永久安置，永久屋的各項問題各基金會必須有能力來和災民做適切的調整。

災難治理包含了重要的「協力合作」關係，應同時包含了上述的四個層次，在防救災社會服務上則用以概稱在災難的整備、應變、重建和復原的社會服務合作關係。無論是公部門單位間的合作，或是公私部門的合作，或是非營利組織間的合作，或是政府與社區的合作，這個合作的過程都會有不同程度的溝通、合作、協調和協力的關係。Thomson與Perry（2006）認為協力合作是一個動態的過程，它是透過彼此之間的正式和非正式互動，在不停的商議和愈來愈多的責任承擔之下逐步形成的合作關係。這個過程包含著循環性的

協商、責任分擔、實行任務和評估互惠與信任的程度。

Thomson等人（2007）及Thomson與Perry（2006）發展五個重要的元素來分析協力的概念（圖1），在基於各項原因之下組織之間相互合作，會形成五個層次的協力過程，第一個層次是治理的層次，合作的單位可以參與政策的決定，可以透過下放而來的權力，來創造達到目標的方法。第二個層次是行政，指的是科層的管理方式。合作的過程一定有橫向和縱向的溝通協調和管理，它需要行政能力和社會能力來處理分工合作的關係；多元的合作夥伴能夠成功的結合，也是必須使用科層機制來最大化人們的預期。第三個層次是組織自主性，也就是能透過更多的集體利益，來使組織願意自主地投入和給與資訊，而非以控制的方式去讓人面臨可能

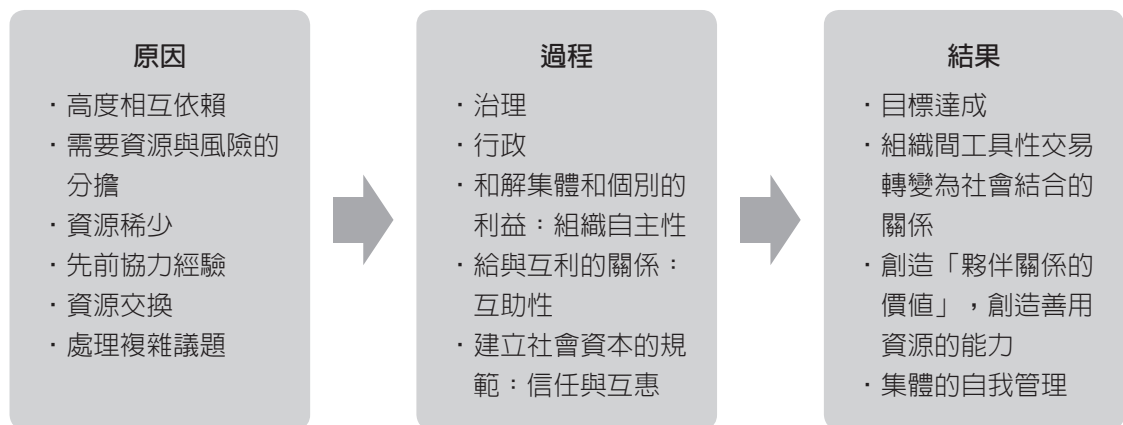


圖 1 協力合作的過程架構

資料來源：Thomson與Perry（2006, p. 21）。

違反個人組織利益的衝突。第四層次是指組織進來合作，是預期可以得到利益的，否則要分享資源和訊息就會格外困難，而互利的關係可以讓大家都得到高度滿意的結果。第五個層次是信任與互惠。互惠是集體行為是否成功的關鍵因素，合作是一個社會互動的過程，具有聲望值得信任，可預期彼此互惠交換，合作關係才有可能維持。

因此在研究災難事件的社會服務資源的供給與合作，應了解到協力合作是一項動態發展過程，非營利組織間的合作。非營利組織與公部門的合作都非一蹴即成，治理的方式、行政的權力和彼此的互助互惠，都會影響到目標的達成和彼此是否成為永續合作的夥伴。

肆、防救災的社會服務協力網絡

災難事件的處理會涉及各級政府、非營利組織、大學、專家，以及地方草根性組織和社區傳統網絡。因此處理災難並不是只有風險管理而已，而且也不是只是政府政策和規劃而已，而是如何建構一個大規模的公部門、私部門、市民社會能夠協調行動的網絡來處理災害風險。

許多的研究（Comfort & Haase, 2006; Kiefer & Motjoy, 2006; Morris, 2006; Simo, 2009）指出美國卡崔娜颶風失敗的跨部門合作，包含地方政府不當的規劃、呆滯

的應變和聯邦官員欠缺協調的控制與溝通，造成了災難的混亂。相反的在美國的九一一事件，跨部門包含非營利組織、私人公司和地方公部門單位以及州政府和聯邦政府，成功地協力合作應變災後的工作（Waugh & Sylves, 2002）。地方政府如何將分散的資源連結到受災社區，是合作網絡的挑戰。

「網絡」是最廣為使用的討論如何管理災害緊急事件的協力合作形式；網絡強調社會行動的協調和組織間連結的管理；人和組織是由這個形式連結起來共同去達到一個目標（Kapucu et al., 2013）。使用網絡來輸送服務，組織就是相互依賴的行動者，必須透過協力才能達到目標，透過協力網絡組織可以得到互助的利益，同時可接近外在的資源和花較少的成本（Kapucu et al., 2013）。Hu與Kapucu（2016）認為協力網絡（Collaborative networks）可以說是有效的緊急災害管理的重要因素；雖然控制和需求在管理上也很必要，但是更重要的是去促成彼此的信任、持續工作關係和最大效益化資訊，這些在災害發生前或發生後的協力都十分的重要。

王俊元（2019）整理災害協力治理的近年研究，認為災害協力合作是一個網絡發展的過程，需要時間來發展溝通、信任、承諾和理解，對於是突發性、決策時間短的災害應變網絡具有啟發性。在治理

的原則下，權力不是只是由上至下，而是同時是共享和分化的。協力是必須透過組織、監督、能力建立、衝突管理和個人與團體的交流來作為相輔相成的措施，而非政府組織的行動者則是更重視長期非正式關係的建立。在Kapucu與Hu（2016）的研究更指出，災害協力網絡是多重的，包含友誼網絡（friendship networks）、備災網絡（preparedness networks）和災害應變網絡（response networks）。二位學者的研究友誼網絡和備災網絡對於災害來臨時的應變網絡有何影響，結果顯示：非正式的友誼的橫向網絡會影響備災網絡的連結，而正式的備災網絡會影響災時的應變網絡。由此可發現友誼的網絡對增強組織投入災害整備的網絡有很大的影響，所以非正式的友誼網絡是持續發展組織橫向聯結和災害整備的重要因素。不過研究測試也同時指出，災時的應變協力網絡，縱向的科層管理才具有最大的影響力，也就是在災時應變階段，縱向的緊急災害的科層指揮系統更為重要。這個研究突顯多重網絡的重要性，要促成組織間合作，必須有非正式的網絡來做災前整備的橫向基礎，但是在緊急災時應變階段，縱向的科層指揮系統更為重要。

伍、結論

由上述文獻可組織出，地方政府的

社會服務的合作網絡，在中央政府的災害防治策略下，可形成與地方政府的符合治理原則的權力關係；地方政府依其效能與防救災的原則進行各項社政、教育、衛生、勞工、消防、警政和工程的行政科層管理，合作協力對象不僅是公部門也包含私部門的組織，以及社區中的各類支援系統。是否能在災難之後快速的動員各系統的人力和整合社會資源，必須建立在所建構的合作機制的能力之上。如果組織在備災時期即能有好的學習途徑和關係建立，這個合作網絡的能力就愈好、愈能持續。

而回歸到社會工作者在災難發生中的角色，災變社工常常不是一個專門的職缺，在既有工作量之下，仍要因應大量急迫的災變服務，是一件非常有壓力的任務。但是若能在災害整備的網絡上，地方政府可積極建構備災時期的社會服務協力網絡，長時間來發展溝通、信任、承諾和理解的网络，對於突發性、決策時間短的災害應變，便能在因應時間內配合科層指揮系統，社會服務才能在應變時期起事半功倍之效。

（本文作者為輔仁大學社會工作學系副教授）

關鍵詞：治理、災變社會工作、協力合作、防救災

參考文獻

- 王俊元（2019）。《協力災害治理：韌性系統建構與網絡管理策略》。五南。
- 李鴻源、馬士元（2014）。〈先天不良：高雄氣爆暴露防災之失〉。《營建知訊》，381，48-56。
- 林珍珍、林萬億（2014）。〈莫拉克風災後高屏地區重建服務網絡之研究：災難治理的觀點〉。《思與言：人文與社會科學期刊》，52（3），5-52。
- 林萬億（2002）。《災難救援與社會工作實務探討——以臺北縣政府921震災社會暨心理救援與重建模式為例》。新北市政府。
- 林萬億（2010）。〈災難管理與社會工作〉。《社區發展季刊》，131，33-51。
- 翁毓秀（2005）。〈我國災害救助體系運作及其優缺點〉。《社區發展季刊》，109，420-443。
- 張凱元（2018）。〈初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較〉。《公共行政學報》，54，79-125。 [https://doi.org/10.30409/JPA.201803_\(54\).0003](https://doi.org/10.30409/JPA.201803_(54).0003)
- 衛生福利部（1980）。《社會救助法》。
- 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。
- Comfort, L. K., & Haase, T. W. (2006). Communication, coherence, and collective action. *Public Works Management & Policy*, 10(4), 328-343. <https://doi.org/10.1177/1087724X06289052>
- Comfort, L. K., Ko, K., & Zagorecki, A. (2004). Coordination in rapidly evolving disaster response systems: The role of information. *American Behavioral Scientist*, 48(3), 295-313. <https://doi.org/10.1177/0002764204268987>
- Comfort, L. K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67(S1), 189-197. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>
- Hu, Q., & Kapucu, N. (2016). Information communication technology utilization for effective emergency management networks. *Public Management Review*, 18(3), 323-348. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.969762>
- Kapucu, N., Garayev, V., & Wang, X. (2013). Sustaining networks in emergency management: A study of counties in the United States. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 104-133.
- Kapucu, N. (2006). Public-nonprofit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies. *Public Administration*, 84(1), 205-220. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00500.x>
- Kapucu, N., & Hu, Q. (2016). Understanding multiplexity of collaborative emergency management networks. *The American Review of Public Administration*, 46(4), 399-417. <https://doi.org/10.1177/0275074014555645>
- Kiefer, J. J., & Montjoy, R. S. (2006). Incrementalism before the storm: Network perspectives for the

- evacuation of New Orleans. *Public Administration Review*, 66(S1), 122-130. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00672.x>
- Martin, E., & Vitolo, E. (2016). The Four Cs of disaster partnering: Communication, cooperation, coordination and collaboration. *Disasters*, 40(4), 621-643. <https://doi.org/10.1111/disa.12173>
- Morris, J. C. (2006). Whither FEMA? Hurricane Katrina and FEMA's response to the Gulf Coast. *Public Works Management & Policy*, 10(4), 284-294. <https://doi.org/10.1177/1087724X06290218>
- Rapeli, M. (2017). *The role of social work in disaster management in Finland*. University of Jyväskylä.
- Sim, T., He, M., & Dominelli, L. (2021). Social work core competencies in disaster management practice: An integrative review. *Research on Social Work Practice*, 32(3), 310-321. <https://doi.org/10.1177/10497315211055427>
- Simo, G. (2009). Sustaining cross-sector collaborations: Lessons from New Orleans. *Public Organization Review*, 9, 367-384. <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0091-x>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(1), 20-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum036>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. https://www.unisdr.org/files/48588_unisdrannualreport2015evs.pdf
- Waugh, W. L., Jr., & Sylves, R. T. (2002). Organizing the war on terrorism. *Public Administration Review*, 62(S1), 145-153. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.62.s1.24>