

# 災難重建資源運用的居民參與 ——政治生態與社區復原力觀點

曾華源、蘇健華

## 壹、前言

通常發生大型災難（disaster）不只造成人員的傷亡，而且常伴隨生態環境的巨變，不僅改變個人生活資源與社會網路，而且對整體的社會結構與社會心理都帶來很大的衝擊。所以災難的發生涉及社區環境資源的變動，造成消滅或剝奪個人與社區原來擁有的資源。

### 【案例】

林先生近四十歲，與太太一起承接家裡的事業，在山坡地種植果樹，育有一位就讀國中二年級的兒子與小學五年級的女兒，一家生活和樂。林先生每天早起到他的水果園整理，每年的經濟收入小康。三個月前，一場突如其來連續二天大雨，釀成土石流災害，完全摧毀他們家園和經濟命脈，全家人飽受驚恐，至今仍然餘悸猶存。政府和民間的慈善團體立即協助安頓臨時居所，提供各種生活物資，緊急難

救助慰助金和各種服務措施。雖然對度過目前生活難關暫時有一些幫助，但是林先生一家經濟命脈的果園消失，往後全家要靠什麼存活下去，令他夜夜難眠。糟糕的是，社區中也有很多其他從事農作物種植的居民，都面臨和林先生相同的困境。整個社區的變動，對於老人和單親婦女，以及沒有人照顧的貧窮者，更是陷入生活困境。有些民間機構提供心理諮商服務、學童課業輔導等等服務，但是對於社區社會經濟與社會支援網路沒有具體的協助措施。政府重建委員會的提出的受災復健對策方案，除了半年的短期就業工作外，另外提供地方建一處約1,000戶的永久屋，以及要全縣受災民眾接受職業訓練，希望他們轉業和移居。但是如果真的接受永久屋安置，未來日子怎麼過？哪裡有適合他中年轉業的工作？政府為什麼不問問他們真正需要什麼？

從生態理論來看，災變對個人身心

與社區的社會環境系統帶來適應壓力的危機（crisis）（曾華源，2022）；不僅僅是破壞生態環境，而且對於個人身心、家庭與社區生活模式都帶來要重新調整與適應的衝擊。從上述案例可以看出，一場災變帶來環境生態、社區文化與家庭生活的變動或混沌狀態，不只是一種危害（danger），也是一種個人、家庭與社區生活壓力適應的挑戰；可能激發正向因應力量而成為發展轉機（曾華源，2022；Norris et al., 2008）。災後重建（disaster reconstruction）是災區建物的重建與修復，以及恢復受損的社會經濟正常運作，以達到個人、家庭與社區之生活恢復到某種層次或更好的生活水準。社區發生災難時，政府必須立即做出適當的控管和處置，甚至將災難所帶來的傷害或變動，當作促成社區正向變遷與發展的力量（Fung & Hung, 2004）。然而，災難復原與重建工作不只是清理和修建受損壞的物理環境。災害所帶來的破壞是全面性的，並非在短時間內能恢復和重建（陶翼煌等人，2006）。社區如何從災害中恢復元氣與能量，讓社區的社會經濟有更好的發展，達成真正復元（recovery），常需要社區外在資源的投入，以及受災民眾參與社區復原工作，以表達需求和獲得生活適應的復原資源與機會（Freedy et al., 1992; Milens, 2007）。因此，處理災難是需要對投入的各種資源做出有效管理和運用。

然而，善用社區內外部資源，與政府、社區系統等利益相關者的權力運作有關。本文主要目的是希望探討災難資源有效運用可能影響之面向，並提出改進方向之建議。

## 貳、災難的社區社會復原力理論——政治生態觀點

### 一、社區復原力的意義與面向

社區復原力（community resilience）是指社區面臨突發危機事件或災害風險時，有效運用社區內外部資源和連結（connectedness），並獲得能力、希望和信念（Landau & Saul, 2004），提升自我調整能力，以對抗社區脆弱性；亦即社區如何自我調節、恢復並強化其社區功能和結構、平衡社區社會生活系統，以有效對抗災害帶來的改變（Allenby & Fink, 2005; Norris et al., 2008）。社區復原力有二種不同觀點。能力觀點指社區面對災害發生時，有抵抗風險或干預外來變動，並恢復社區生活系統功能的行動力（Adger, 2010; Cutter et al., 2008）而社區復原力過程觀點是將社區變化和不確定性作為系統的一部分，以實現可持續性（Quandt, 2016）。當社區遭遇災害所帶來的衝擊或變動，社區的自我調節即是系統恢復穩定運作的過程（Norris et al., 2008）。因此，社區復原力即是一個動態的資源管理與運用過程。如果資源運用與管理決策不

當，對社區社會生態系統調適會有挑戰；甚至是負面影響（Delgado-Serrano et al., 2018）。

Norris等人認為（2008）社區復原力具體包括經濟發展、資訊和溝通、社會資本以及社區能力等四面向。從政治生態學觀點來看，系統是相互關聯，要評估並瞭解系統關連如何變化，以及如何為建立社區復原力提供機會（Quandt, 2016）。經濟發展涉及經濟資源的層次性和多樣性，以及資源配置公平性，與社區基礎的脆弱度和承受風險能力有關。由於社區受其政治背景、社會聯繫以及成員社會階層因素的影響，使社區可用資源常不能公平且有效地分配有需求的成員，而產生資源公平分配的風險。因此，在災後資源配置過程中，應該優先考慮處於相對劣勢的個體或群體的利益，避免因資源配置不公平，而導致社區系統產生脆弱性，從而使社會支持下降。再者，災害應變與適應過程中，資訊溝通的及時性和準確性能夠成為災害發生和事後應變可信賴的有效媒介，不僅提供社區居民參與機會，而且有利於社區成員形成非正式關係。當社區內部的關係網絡越密切，社區意識越強，社區的社會支持力量越大，越容易凝聚對抗災害帶來破壞的能量（capacity）。顯然社區發生災害時，社區內在復原力水準與社區資源豐富性；或進入社區資源的多寡，會是決定的關鍵因素，將影響社區在出現功能障

礙時的修復速度或保持系統的正常運行的程度。然而，社會資源有效管理運用於對應災變過程中，上述論點缺乏考慮社區政治因素對社區復原力運作過程之影響。

## 二、社區復原力的運作——社區的政治生態觀點

從社會生態系統角度來看，社區內外存的權力關係和階級制度影響社區生活適應和管理系統的運作，使其能更強抵禦災難的衝擊或更不堪一擊（Quandt, 2016）。從政治生態觀點來看，政治權力和權力不平等對社會環境有重要影響力，可以協助更完整、更有效的理解和運用社區復原力，以創造對環境問題管理的解決方案（Quandt, 2016）。權力不平等可能包括參與決策、任務分工、資源掌控，以及知識和技能方面的不平等（Nelson & Stathers, 2009）。顯然在社區復原力培育與運作過程上，不可缺少對政治生態面向的認識。因此，社區不能只從地域性的生活功能滿足範疇，反而應視之為一個異質、具有多種利益的行動者群體，對決策過程和機構產生不同程度的影響（Agrawal & Gibson, 1999）。

## 參、社會資源運用於災難適應過程之議題

社區發生災變後，不僅要迅速重建與

復元社區生活功能，還要能持續社區的發展。對於社區災害的短期立即救援工作，常包含災民居住安置、生活復原、心理復健、道路交通恢復，公共衛生與維生系統復原等；而長期復原工作則包括住宅重建、社區產業振興、都市基礎建設重建與強化（道路、橋樑）等。這些社區修建與重建工作專案容易列舉，但是資源管理者卻常在急於重建硬體建設中，忽視社區政治生態與社會支援系統的復原力量，導致資源使用的執行過程缺乏效率與效果，甚至破壞原有社區傳統文化。

### 一、受災民衆與社區救援需求被決定

人已經習慣的生活模式容易被改變嗎？政府的服務方案能滿足社區生活需求嗎？當災難發生後，如何快速恢復或再建構交通、環境衛生、醫療照護、學校教育、社會網路等各種社區基礎軟硬體設備與社會結構是相當迫切的問題。遭受損毀的社區生態與房舍，將衝擊的各社區居民原有固定的日常生活習慣，以及社區原有的社會經濟結構。湧入的社會資源如何妥善運用？其實想要儘快達成社區生活重建，需要有效運用資源，以儘快恢復或更好發展被破壞的經濟生產結構和社會支援體系。簡單說來，就是社區居民想要的和需要的生活重建是什麼呢？

雖然上述林先生案例反映社區居民生活上有多種需求，短期立即的需求可以

透過臨時安置獲得照顧，但不代表就有善用資源協助社區復原建設（丘昌泰，2000）。例如，社區居民被要求移居到永久屋，將使社區原有的社會支援系統受到衝擊。姑且不論永久屋建造的地理位置多偏遠與不便、房舍格局和裝潢多麼新穎、道路多整齊畫一，組合屋妥善照顧到弱勢家庭與族群在社區的社會與經濟面向之需求了嗎？社區居民原有的支持網路如何維持或再重新建構？永久屋能恢復或建構他們社區生活適應能力與資源？考慮不同族群共處或如何促進族群和諧共同生活？謝文中（2010）研究過去設置組合屋經驗，指出政府只重視重建效率和績效，忽視居民自主性和尊重居民文化。林津如（2018）亦指出異地安置政策與論述污名化受災原住民，並對原住民社區文化帶來破壞性影響。

長期性生活重建與適應需求的社會支持，社區外在的社會資源真的瞭解居民的需求？與社區居民的想望是否相同一致的？政府或民間團體願意讓居民參與表達意見和決策？如果由有權力者決定要怎麼做和做什麼，容易傾向快速呈現具體績效，而忽視居民的需要和社區建構。這即是災難發生政府與民間匯集的資源要怎麼用、做什麼用和給誰用，才能發揮整體最大效用的議題。如果還涉及選舉政治或派系利益分配，則將演變成一種權力之爭；而真正社區災民常無法參與資源配置的任務小組，成為做被犧牲的弱勢者。

## 二、緊急救助階段的資源錯置

Coburn與Spence（2002）認為地震災難的救助應涵蓋緊急救助、恢復生活機能與實質重建等三個階段；隨著災害發生後應變與復原階段之差異，對於資源需求也會有所差異。因此，災害的應變和處理應有不同階段。

### （一）父權主義下的災難救助資源的運用

災難發生的緊急應變階段中，有許多立即性和實際性的問題需要緊急面對；例如，失去親人的災民需要處理後事、失去房子的災民需要暫時的棲身之處和生活照顧。受災社區與民眾生存需求容易受到關注，社會和政府救災體系常常對受災居民與社區臨時性生活需求反應快速，以降低事故的嚴重性。由於災難所帶來的破壞性和傷害性，不論媒體是煽情或據實的報導，都容易令人動容生憐憫之心，使各級政府必須立即動員資源協助，而社會各層面也會在資訊不清楚的情況下，不斷的自動捐贈各種資源；導致過多人力物力資源造成妥適分配的負擔。

由於道德「善」不代表有行為的道德「正確」（孫效智，1995）。災後生活所需各項事務之申請，也是災民每天需要面對的當務之急；例如，食衣住行的安排、經濟補助的申請、失業津貼和就業輔導、醫療照顧和心理治療、房屋重建或

遷居安置等。顯然在面對災害要能因應緊急事故，在應變階段中，各種不同的救災資源、裝備與人力協調、整合、指揮、調度、佈署必須妥當，才能確保各種不同救災資源的有效運用，降低緊急事故所造成之危害，而不是有做就好。因此，緊急救助與應變階段政府與民眾所投入的大量資源是否被善用在最需要之處，值得進一步規劃妥善控管與執行之機制。魏季李與林秉賢（2010）針對八八水災屏東原鄉生活重建的參與經驗，提出以下的反思：

參與重建的過程中，透過與受災孩子的互動，我們發現做為人群服務組織，應該謙卑地由接受服務者身上，看見他們需要的是什麼，而不是從我們所提供的服務清單中做選擇……原本我們以為災變後，孩子們最需要的是大量的心創輔導服務；但事實上，原鄉孩子對於風雨的認知、活潑豁達的生活情境培養，導致他們對於生態環境的損害，所能夠接受的心理壓力負荷，高於我們預期。（頁140）

### （二）資訊與資源的控管與分配效率不足

由於重大災害初期資源彙集快速，龐雜的物資、人力與經費資源需要有效管理運用。當災害救援和處置系統的應變與處理不符民眾急切心態需求，將遭受民眾與社會責備；尤其政府不重視事前防災之準備工作，在災害發生後則呈現混亂無序的窘境。

初期資源的彙集和有效運用的障礙是社區復原力不足的現象。其主要原因可歸結如下幾點。

### 1. 大眾傳播媒體報導快速的屬性

報導要正確，則資訊是需要時間彙整和查證。快速報導卻常陷入資訊的片面、碎片或錯誤，常導致錯置社會資源的後果（丘昌泰，2000）。如果現有的媒體、社會網路平臺與資訊無法深入正確報導，則常使有實際需求的社區被忽視。再者，通常媒體關心傾向初期的災難訊息，但無意願追蹤後續資源使用正當性和有效性的問責議題。

### 2. 社區資訊平臺缺乏及時性、完整性和可靠性的訊息

資訊平臺常是政府體系建構的，用來掌控災難訊息的發展或變動，以及掌握社區協助的需求。災害發生的意外，以及規模、地點的不確定性，如果短期內要能夠立即回應，降低身心傷害和協助準備儘快回復社會生活的功能（陶翼煌等人，2006）。資訊是否透過網路為一個平臺，建置資源需求通報、彙集與運用結果，是非常重要的（Norris et al., 2008）。然而，平臺常缺乏運用社區社會網路和民眾參與，以掌握更立即與正確的社區需求資訊。

### 3. 本位主義的科層體制常導致缺乏宏觀、主動應變的機制

意外重大災難發生的時機緊迫、資訊混亂（丘昌泰，2000）。當現有法規中對

於資源的彙集與分配是哪一單位做總體的控管與事後問責的工作不清楚，將使災後重建與資源配置工作是在高度不確定下，經由既有的行政體系摸索的一個過程（洪鴻智，2007）。然而，在提供災民所需的資源過程中，為能基於公平原則分配，公私部門的機構會建制許多申請程式、資格認定、需求評估和分配原則等，有時會造成需要滿足過程中的延遲、不足、不近人情等障礙。

### 4. 忽視社區權力結構與利害相關人的政治運作

重建資源的配置決策上，不能只重視近期和短期的救災目標，不應將社區居民、社區社會資本與政治經濟脈絡排除，而忽視了預防和準備戰略規劃，以及地方機構和社區的能力建設與增權的長期目標（Cheema et. al, 2016）；尤其政府常會受到政治經濟環境需求與損害程度為反應的依據（呂朝賢，2001；洪鴻智，2007），致使資源公平分配和有效並不容易。尤其涉及地方與中央的政治關係，以及地方性社區的災後重建工作常會陷入要滿足不同社區利益團體各式各樣的需求，而無法避免政治權力的介入，使政府如何公平與有效率的管制災害資源配置成為重要課題。如果忽視政治因素對分配機制之影響，容易造成社區資源爭奪與資源配置不當。除了帶來系統的不穩定之外，尤其是對於脆弱性高的地區或社會弱勢者，不容

易爭取到所須得資源，生計的困難是無法讓社區復元。因此，中央與地方政府要熟稔政治生態，如何合理與適當組建與分配政治利益團體相當重要（洪鴻智，2007；Quandt, 2016）。

## 肆、社區災後重建資源配置與復原力提升的潛在爭議

社區重建應以「永續發展、優於過往」為目標。因此，要關注社區社會生態系統的內在社會資本和政治結構，藉此機會創造新的社區發展條件，從整體的環境、社會與經濟著手，重新打造具復原力的永續發展社區。

### 一、災後重建資源配置與管理：無法逃避政治影響力

災難是意外事件破壞現存資源，常需要外力協助快速復原，因而政府無法規避資源配置與有效管理運用的責任和期待。但是危機狀態下的災害因應與資源運用的規劃管理工作，其決策是常處於資訊不夠周全、溝通困難與後果難測之情境下。換言之，政府的災難管理（disaster management）工作常常必須在短時間之內，在信息不夠充分、不容易以客觀指標或透過研究確認需求優先性，以分配或投入重建資源的情形下進行，使災難重建與管理工作具有「高風險性、高不確定性、

複雜性、行動性、緊迫性」等特質。如果再加上處理利益團體的介入和考量公平公正的道德因素，如何合理有效的投入和妥善分配資源，成為各級政府需要面對自我與對外的挑戰。

以莫拉克颱風災害為例，行政院將救災方面的工作性質重新分成全國性國土保育的區域方案、基礎建設方案、家園重建方案和產業重建方案等四個方案。而推動組織是災後重建委員會，成員的組成對重建規劃與資源配置決策扮演重要角色。98年8月28日《莫拉克颱風災後重建特別條例》（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2009）大致上這是以《行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程》（行政院研究發展考核委員會，2011）之設置為藍本。其中，第四條規定委員會規定和各縣市政府重建委員會組第四條：

本會置召集人、副召集人各一人，由本院院長、副院長兼任之，委員三十四人至三十八人，由召集人就本院政務委員、相關機關首長、災區地方政府、民間團體代表及災民代表派（聘）兼之。前項災民代表人數不得少於五人。（行政院研究發展考核委員會，2011）

行政院2010年8月18日公佈了「莫拉克颱風災後重建推動委員會」的委員名單，37名委員當中的八位災民和原住民代表，除了小林村自救會的會長外，其他都

是鄉長、鄉代會主席、村長等公職人員。災後快速集結民間力量而成的一些積極性、自發性組織或原住民團體，以及投入救災的各個社會團體，都沒被納入邀請。再者，民間委員中有四名企業界人士、四名學者（以土木工程專業背景居多），與一位半官方基金會的代表，而沒有環保、社福、社區營造等民間團體被聘任參與。至於各縣市政府只有少數受災縣市直接聘任災民，多數政府民間團體、學者專家、公正人士和災民代大多是兼任（曾華源，2010）。由於地方本身的需求、受損的狀況、擁有的資源或利益團體的運作能力，會影響重建過程不容易依照理性決策模式來運作；尤其是地方內部的社會資本、政治條件與各級政府之間的關係，都會影響到重建資源配置（洪鴻智，2007）。

整體看來，似乎重建委員會的組織規劃與期望有所差距，似乎政府官員的重建概念不涉及社經組織結構與社會資本的復原。這不僅僅是反映政府慈善父權之心態，期望掌握資源配置與運用權力，而且也涉及考驗資源掌控者能否公平，和以公眾利益為優先的人性或道德感。政府要快速回應災民與災區生活重建需求，自行連結或從現有社會結構中切入，以便掌握資訊和分配資源，而不協調民間組織參與，似可避免調解與協調工作（呂朝賢，2001；洪鴻智，2007）。但另一方面是否

會陷入利益團體的人情差序關係中，而影響資源配置之可及性和公平性，導致政府自己身陷社會與政治結構衝擊與變動，而面臨道德批判困境。

## 二、公益勸募條例對災後重建工作的適用性不足

由於受災後續的重建工作時程較長，也容易被社會其他重要資訊所取代。因此，後續工作效率與效能也比較不受到關注，尤其是資源是否善用的課題，無追蹤考評。當危機發生時，資源快速匯集且多元，是否能夠被有效的運用，則捐贈者和社會各界不一定能落實問責（accountability）。目前政府訂有《公益勸募條例》（衛生福利部，2006），規定只有公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人等四種團體得為「勸募團體」，勸募活動以一年為限。從勸募計畫到執行結果都必須公開；可以在勸募活動開始後七天內報主管機關備查，所得財物必須以社會福利事業、教育文化事業、社會慈善事業、援外或國際人道救援，以及其他經主管機關認定事業等五種用途為限。勸募團體應先向勸募活動所在地直轄市、縣市主管機關申請許可，並應在郵局或金融機關開立捐款專戶。另外規定政府機關；除國內重大災害或國際救援，不得發起勸募。勸募團體本身的「工作費」有比例上的規定，以及勸募所得不得移作他

用。運用經費有剩餘時，得於計畫執行完畢後三個月內，依原勸募活動同類目的，擬具使用計畫書，報經主管機關同意後動支。募款活動期滿後30天內，應將捐贈人的捐贈資料，所得與收支報告等全部上網公開，並報主管機關備查。

整體說來，此一條例對勸募主體、主管機關、勸募定義、勸募範圍、登記備查、申請許可、勸募活動、財物管理、捐款專戶、工作證、開立收據、公告徵信、造冊呈報、陳報查核、必要支出、相關罰則均有規定，除了要提出運用計畫和公告使用情形，並且定期有會計師查驗經費運用，看似相當完備。但是最為重要的是適用於災難募款？短時間內真的能確保資源運用的有效性和公正性？例如，災變發生後，短時間內完成的資源彙集使用計畫書能夠明確的提出服務物件所需的服務專案？緊急提出募款和使用計畫來募款能針對居民需要？經費使用在何種重建與救援工作上才能為居民接受？不指定用途的捐款誰有使用權力？民眾對政府和民間社團的信任度能保證經費合理使用？捐贈經費的管控權和分配權是否要區分？管理分配勸募經費規劃與執行是否應有民眾的參與？簡言之，能具體提出如何落實服務輸送之可靠性和可行性嗎？因此，公益勸募條例可以是保證災難資源運用效率與效果的萬靈丹嗎？為何不能允許受災家庭與社區直接向社會募款？或是否可以讓災民

參與服務規劃和執行？還是法案需要另外增修？

## 伍、強化災害應變社區復原力的反思

### 一、居民自治團體參與救災工作應有法定位階

誰來認定受災居民到底需要什麼資源和援助？政府和民間團體是依據何種資訊分析社區居民需求而投入資源？為什麼不讓社區居民有機會為自己重建生活表達意見和提議？社區是由建物、自然、社會與經濟環境等因素構成，為一群居住在共同的地理界域和命運的一群人居住在其中，且彼此相互影響。Landau與Saul（2004）指出在當地居民的積極參與下，多系統方法可以促進家庭和社區的復原力。社區本身就具有復原力之潛能。是否應該激發受災社區意識，由社區自己來告訴外界需要什麼資源和幫助。以九二一地震災後重建經驗來說，發現許多災區成立非營利組織來滿足自己社區之需求（呂朝賢，2001）；例如，八八水災災區自助團體有那瑪夏鄉自治會、南方部落重建聯盟等原住民團體，以及各地自救會等團體。在災難社區的非營利組織在災難復健的委員會上或許應該有法定位階，並且全國性非營利組織救災募款計畫應有當地非營利組織參與。

## 二、要善用社會資源才能強化社區復原力

將資源引進社區是否就一定有助於災難因應、重建和社會適應，恐怕不能假設全然都是正面幫助的；從生態環境系統之觀點來看，社區中資源網路有可能成為滋長或支持負面發展的力量，則對社區未來的發展和民眾社會適應造成不良的結果。換言之，對於個人、家庭和社區過度介入，以專家慈善父權之方式，強加自認適當之方式和服務，忽視個人、家庭與社區之復原力培養，則重建不一定有正面性影響。那麼社區是否有自己復原力量？社區是否有自己的內在資源可以被動員參與計畫？社區內外資源如何相互配合？如果資源是希望對社區的復健與發展有所幫助，社區居民是應該被動的等待或主動的參與？社區復原力取決於集體效能、相互信任和為社區的共同利益而工作的共同意願的程度（Norris et al., 2008）。因此，受災縣市長或鄉民代表是否能真正代表受災居民反應需求，並監督資源運用？Kaniasty與Norris（1993）根據研究受災社區，發現當居民支援網路被破壞或認知網路無法恢復功能時，對個人和社區心理健康是負面的影響效果，而提出社會支持惡化模型（social support deterioration model）。提出Norris等人（2008）指出要重視社區經濟力、社會資本建構與維持，以激發社區復原因數。

從倫理的角度而言，當政府或外部資源的力量過度介入時，是否陷入慈善父權與居民自決雙方的拉鋸？如果居民也有權決定自己過何種生活方式，那麼最有效的資源管理，是否應該讓居民擁有高度的支配權？社區居民意見是否被尊重？外來捐助資源應如何妥善分配？誰有權力分配？保管者是否應該也是一個分配者？如何才能將資源給最需要的人，以及做出最有效和正確的運用？願意捐贈者能有一個最值得信任的平臺，以提供他們有機會貢獻個人力量達成社會參與？

## 三、社區工作者要夥同居民參與災後重建工作

為有效調解處理民眾、媒體與利益團體之意見，公平與有效分配資源，規劃和整合重建發展方案，政府必須重視國家機器與外部資源相互依賴的關係。洪鴻智（2007）指出事實上主導政府重建資源或經費的分配，除文官體系外，社區自治團體、非營利組織是不容忽視的重要影響源。然而，災民是受災的主體，更是重建方案主要協助對象，只有居民自己知道和能決定社區要如何發展。因此，要避免受災社區成為被決定的他者，反而要能融入受災社區民眾復原計畫的意向和需要（林津如，2018）。由於建構社區復原力需要民眾參與，以避免居民的需求被扭曲，因而社區工作者要把居民當成工作伙伴，

積極介入災後重建過程，激發社區居民主體意識。與災民一起排除障礙，並發揮媒介、宣導與調解等多重的功能（Myers, 1994），以取得所需的救助資源和服務。

## 陸、結論：代建議

災難應變的協助工作不是慈善施捨。首先，政府應必須考慮長期效果，而非重視短期效應。由於資源提供的多寡與方式，不但會影響重建的速率，亦會左右地方採取的重建模式，甚至衝擊災後的地區發展形態（Bolin & Stanford, 1998），發揮資源整合與分配的功能相當重要。如何在平衡居民需求，和尊重專業的評估與決定，整體考慮社區重建之需求，以避免資源不當配置或錯置，反而排擠了真正需要資源之處，才能使居民得到長久的利益。

其次，資訊精確度和行政管控要做好。災害發生時，要避免跨層級要求資源溝通機制不通暢，而工作流程的分工及整合職責必須區分清楚，防災信息要能夠精確和透明。救災資源要有效的調度，以及調度程式與規範應有明文規定，以使防災資源能確實達到充分共用，使後續救援與復健工作能達到災民預期的目標、滿足災民的需求。其三，必須檢視相關法規

的完整性。由於依法行政是目前政府辦理各項工作的重要依據；然而，依法執行的前提必須是法規具有合理性與完整性的，故考慮是否要訂定災害勸募與重建資源運用辦法；包括執行規劃之程式與參與人員身分，以避免利益團體參與影響，以及分配過程中政府科層體制慣性反應和被動作為。因此，災害管理常涉及各級組織的整合與資訊系統的連結。最後，要積極建構社區復原力。平常及重視培育社區自治組織，以提升居民與社區有能力自主自決，建構社區社會資本，並在災害發生時，提供參與生活重建之機會，以激發社區復原力，以善用社會彙集之資源。

※本文曾以〈災害應變、重建資源運用與社區復原力之激發〉為題，發表於中華救助總會與財團法人中華文化社會福利事業基金會於2010年共同主辦之「兩岸災害救助與社會工作研討會」。

（本文作者：曾華源為台北海洋科技大學健康照顧社會工作系講座教授；蘇健華為台北海洋科技大學健康照顧社會工作系助理教授）

**關鍵詞：**災難重建、政治生態、社區復原力

## 📖 參考文獻

- 丘昌泰（2000）。《災難管理學——地震篇》。元照。
- 行政院研究發展考核委員會（2011年6月1日）。《行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010040>
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2009年8月28日）。《莫拉克颱風災後重建特別條例》。全國法規資料庫。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030237>
- 呂朝賢（2001）。〈非營利組織與政府的關係——以九二一賑災為例〉。《臺灣社會福利學刊》，2，39-77
- 林津如（2018）。〈災難中的原住民族社會工作：以莫拉克颱風災後原鄉族人的異地安置經驗為例〉。《台灣社會研究季刊》，110，37-89。
- 洪鴻智（2007）。〈自然災害後政府重建資源分配之決策因素分析：以九二一地震為例〉。《公共行政學報》，23，95-124。[http://doi.org/10.30409/JPA.200706\\_\(23\).0004](http://doi.org/10.30409/JPA.200706_(23).0004)
- 孫效智（1995）。〈道德論證問題在基本倫理學上的發展——目的論與義務論之爭〉。《哲學與文化》，22（4），317-331。<http://doi.org/10.7065/MRPC.199504.0317>
- 陶翼煌、孫志鴻、唐國泰、李保志（2006）。〈整合式災害管理資訊架構研發〉。《地理學報》，46，49-72。
- 曾華源（2010）。〈災害應變、重建資源運用與社區復原力之激發〉（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=469](http://www.cares.org.tw/CaresPortal/benefit/forumPdf.do?forum_id=469)
- 曾華源（2022）。〈危機介入取向之社會工作模式〉。載於宋麗玉、曾華源、施教裕、鄭麗珍，《社會工作理論》（五版）（頁137-165）。洪葉。
- 衛生福利部（2006年）。《公益勸募條例》。
- 謝文中（2010）。《原住民在莫拉克颱風的「變」——一個解釋性互動論的觀點》（碩士論文，高雄醫學大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/25us9k>
- 魏季李、林秉賢（2010）。〈以兒少福祉為關注焦點、社區為單位之災後重建方案設計：家扶基金會八八水災屏東原鄉生活重建計畫〉。《兒童及少年福利》，17，119-144。
- Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: Are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364. <http://doi.org/10.1191/030913200701540465>
- Agrawal, A., & Gibson, C. C. (1999). Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation. *World Development*, 27(4), 629-649. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00161-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00161-2)
- Allenby, B., & Fink, J. (2005). Toward inherently secure and resilient societies. *Science*, 309(5737), 1034-

1036. <https://doi.org/10.1126/science.1111534>
- Bolin, R., & Stanford, L. (1998). The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. *Disasters*, 22(1), 21-38. <https://doi.org/10.1111/1467-7717.00073>.
- Cheema, A. R., Mehmood, A., & Imran, M. (2016). Learning from the past analysis of disaster management structures, policies and institutions in Pakistan. *Disaster Prevention and Management*, 25(4), 449-463
- Coburn, A., & Spence, R. (2002). *Earthquake protection* (2nd ed.). John Wiley & Sons.
- Cutter, S. L., Barnes, L. R., Berry, M., Burton, C. G., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change-human and Policy Dimensions*, 18(4), 598-606. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>
- Delgado-Serrano, M., Oteros-Rozas, E., Ruiz-Mallén, I., Calvo-Boyero, D., Ortiz-Guerrero, C. E., Escalante-Semerena, R. I., & Corbera, E. (2018). Influence of community-based natural resource management strategies in the resilience of social-ecological systems. *Regional Environmental Change*, 18, 581-592. <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1223-4>
- Freedy, J. R., Shaw, D. L., Jarrell, M. P., & Masters, C. R. (1992). Towards an understanding of the psychological impact of natural disasters: An application of the conservation resources stress model. *Journal of Traumatic Stress*, 5(3), 441-454. <https://doi.org/10.1002/jts.2490050308>
- Fung, K. K., & Hung, S. L. (2004). “Strength” community: The role of community development services in SARS. *The Hong Kong Journal of Social Work*, 38(1/2), 109-121. <https://doi.org/10.1142/S0219246204000087>
- Kaniasty, K., & Norris, F. H. (1993). A test of the social support deterioration model in the context of natural disaster. *Journal of Personality and Social Psychology*, 64(3), 395-408. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.64.3.395>
- Landau, J., & Saul, J. (2004). Facilitating family and community resilience in response to major disaster. In F. Walsh & M. McGoldrick (Eds.), *Living beyond loss: Death in the family* (pp. 285-309). Norton.
- Myers, D. (1994). *Disaster response and recovery: A handbook for mental health professionals*. National Center for Post-Traumatic Stress Disorder. [https://www.wfmt.info/wp-content/uploads/2017/08/Myers-Disaster-Response-Recovery-Manual\\_Global-Crises-Intervention-Resources.pdf](https://www.wfmt.info/wp-content/uploads/2017/08/Myers-Disaster-Response-Recovery-Manual_Global-Crises-Intervention-Resources.pdf)
- Milens, A. (2007). Do not separate yourself from the community: Community relations in disaster response and recovery. *Journal of Jewish Communal Service*, 83(1), 56-60.
- Nelson, V., & Stathers, T. (2009). Resilience, power, culture, and climate: A case study from semi-arid Tanzania, and new research directions. *Gender & Development*, 17(1), 81-94. <https://doi.org/10.1080/13552070802696946>

- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, *41*(1-2), 127-150. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>
- Quandt, A. (2016). Towards integrating political ecology into resilience-based management. *Resources*, *5*(4), 31. <https://doi.org/10.3390/resources5040031>