

# 災害與社會工作教育 ——教學現場的實踐、反思與展望

謝祿宜

## 壹、前言：災害與社會工作服務發展簡述

臺灣位處於環太平洋地震帶及亞熱帶季風區，天然災害如地震、颱風、豪雨等事件發生頻繁；而人為災害也同步隨著土地開發、環境破壞和工業發展時有所聞。根據1958至2021年天然災害的統計數據，可以發現我國每1年皆會發生天然災害，最少1年發生1次事件，最多1年發生14場事件的高頻率，平均而言，我國發生天然災害的次數有增加的趨勢，從1958至1987年的30年期間每年平均4.1次的天然災害次數，上升至從1988至2017年的30年期間每年7.8次（內政部消防署，2018）。除了天災之外，人為災害在臺灣也因著地窄人稠，土地、環境的開發與破壞，工業發展帶來負面效益而時有所聞。在各種災害救援的現場，可以看見社會工作者穿梭在其中，提供各式的支援服務。然而社會

工作者在災害服務中的角色與定位，卻經常性地處於曖昧不明的情況。究其原因除了社會上既存的傳統慈善救濟思維外，亦與專業社會工作教育發展較晚，人才養成和任務角色定位有關（周月清等人，2001）。

臺灣社會工作教育從1951年開始發展，臺灣省立行政專校的社會行政科（今之國立臺北大學社會學系的前身），到了1979年東海大學首創臺灣第一所日間部大學社會工作系（1963年中國文化學院夜間部首創社會工作系）（莫藜藜，2007）。而1967年，臺灣省推動「小康計畫」所聘用的社工員，乃是臺灣最早期以社會工作人員為正式職銜的工作者。後續1971年，政府通過設置社會工作人員實驗計畫（以社區工作和貧民輔導為主），聘用10名社會工作人員，負責平價住宅業務。1972年，政府提出法案納編約聘社工員。到1976年《臺灣經濟建設六年計畫》中首次出現社

會工作人員法制化提議為止，公部門的社會工作人員被定位在社會行政人員，主要提供弱勢團體的常態性服務。加上在民間組織的部分，在政府解嚴之前受到戒嚴法規的影響，服務量能上一直被限縮，雖然財團法人中華兒童暨家庭扶助基金會（以下簡稱家扶基金會）在來到臺灣後（1949年）就已經導入社工制度，但因應當時社會認知，一直是以社工老師的稱謂來定位工作者，因此雖然在1984年間連續發生三起嚴重礦災（海山煤礦／煤山煤礦／海山一坑）（徐照美，1984），已經可見公私部門社會工作者投身在災害服務之中，但未能引發高度的關注或討論。

1999年的九二一大地震是臺灣當代災害規模最大，人命損失最慘重的災害，這個時期的臺灣非營利組織無論在數量、規模的發展上都來到高峰，災害發生後大量的資源和協助人力湧入受損嚴重的地區；除了各地公部門的社會工作人員外，許多任職於非營利組織的工作也都展開各式的急難救助的援助行動，而後針對災後重建，各縣市也分別建立了生活重建服務中心。生活重建服務中心的工作人員，或為公部門自行聘用社工，或以既有人力兼任，或委托民間非營利組織辦理。在16個接受委托的非營利組織中，如財團法人台灣世界展望會（以下簡稱世界展望會）、家扶基金會、財團法人勵馨社會福利事業基金會、財團法人伊甸社會福利基

金會、財團法人中華至善社會服務協會、財團法人老五老基金會等所聘用的社工人員，至此社會工作者參與災害相關服務的角色開始被全面性的認知。加上自2002年5月起，因南投縣將生活重建服務中心無預警地移由各鄉（鎮、市）公所自行設立，引發當時投身在其中的社會工作者的不滿，開始進行自我組織的推動，進而催生了後來的台灣社會工作實務發展協會和漂流社工，前者走的是在體制內發展服務的工作脈絡，而後者訴求的則是體制外改革的可能，無論是何者都引發了各界對於社會工作者投身災害服務的高度關注，也確立社會工作者在災害服務中的功能與定位（林萬億，2002a）。在九二一大地震之後，《災害防救法》（內政部，2000）的制定，也明定了各級政府的社政體系，有義務在國家遭逢重大災難時執行災害救助。加上原有的《社會救助法》（衛生福利部，1980），社會工作專業投入辦理災民收容、物資整備、志願團體運用、捐款物資管理、災後重建等事項的角色與功能也就更加鮮明。同時，災害防救中亦指出若各級政府在災變中無力應對救災，可依權責協調民間團體協助，同步擴大了以社工專業人力為主的非營利組織投身在災害服務的可能（林萬億，2002b；陸宛蘋，2010；黃碧霞等人，2010；鄭善明，2010）。其實自九二一大地震以來，臺灣還面對包括一

連串的大小颱風（象神、潭美、桃芝、納莉、敏督利、柯羅莎、卡玫基、莫拉克）、震驚社會的重大人為意外（復航空難、高雄氣爆、八仙塵燃、高雄城中城大火），以及後來的美濃／臺南與花蓮地震、臺鐵普悠瑪和太魯閣號事故……，在這些事件中，可以看見愈來愈多的社工人投身在其中。大專院校的社會工作系所在2009年莫拉克風災後，也陸續發展相關的課程，期待能夠為社工投身災害服務的養成有所幫助。

## 貳、災害與社會工作教育：發展與現況

一般而言，災害與社會工作教育的型式約可分為學校和在職教育二種。從莫拉克風災之後有持續開設課程的學校，大都是以大學部課程的選修（二學分）為主，近三年來有開設相關課程的學校，多數以災害或災變社會工作為課名，共計有八所，如下表1。另有國立東華大學民族暨社會工作學位學程的災難社會學與社會工

表 1 開設課程學校與學分數

校名	系所	學分數	課程名稱
國立政治大學（以下簡稱政大）	社會科學學院	3	公共行政與災害防救
國立臺北大學（以下簡稱臺北大）	社會工作學系	3	災變管理與社會工作
天主教輔仁大學（以下簡稱輔仁）	社會工作學系	2	災難管理與社會工作
高雄醫學大學（以下簡稱高醫）	醫學社會學與社會工作學系	2	災害管理與社會工作
長榮大學（以下簡稱長榮）	社會工作學系	2	災變與社會工作
玄奘大學（以下簡稱玄奘）	社會工作學系	3	災難與社會工作
嘉藥學校財團法人嘉南藥理大學（以下簡稱嘉藥）	人文暨資訊應用學院	2	災難管理與社會工作
樹德科技大學（以下簡稱樹德）	社會工作學士學位學程	2	災變社會工作
大仁科技大學（以下簡稱大仁）	社會工作系	2	災變社會工作
美和科技大學（以下簡稱美和）	社會工作系	2	災變社會工作
國立東華大學（以下簡稱東華）	民族與社會工作學位學程	3	災難與國際救援
國立屏東科技大學（以下簡稱屏科大）	災變管理與社會工作專題	3	災變管理與社會工作專題

資料來源：作者自行整理自各校線上課綱。

作（碩士班）和政大科學院開設的公共行政與災害防救二門。針對社會工作者的災害相關服務的常態在職教育，目前以世界展望會、財團法人基督教芥菜種會（以下簡稱芥菜種會）二個非營利組織為主，財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會則是近期開始針對其志工辦理相關的系統訓練課程，而其所任用的社工則是採繼續教育學分認證的方式來參與，至於其他與社工服務關係密切的非營利組織在這個議題上大多是採用配合公務部門演習或機構防災活動方式來辦理。

而授課方式和課程單元設計，多數以講授為主，另亦搭配有實務經驗分享和工作坊；單元內容多數以災害管理四階段

為基礎進行設計，並加入各個學校各自的關注焦點，共同的單元如下表2。從各校的單元設計也可以看出，多數在談論災害類型上是以天災為主，且焦點集中在當代重大的災害（如九二一大地震／莫拉克風災），且焦點集中在對於受災民眾的服務，較少討論機構本身受災的相關議題與應對策略。近來也陸續有學校因應聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）導入課程設計的政策，導入相關的授課單元來進行。

至於在運用社工人員為主力的非營利組織方面，在職教育訓練單元設計多集中在：（一）組織內災害回應回報機制；（二）災情蒐集與需求評估；（三）

表 2 課程單元

課程單元	學校
災害導論：類型、法規、臺灣災難史	政大、大仁、長榮、美和、樹德、嘉藥、東華、屏科大
災害管理與災害理論	政大、大仁、長榮、臺北大、玄奘、高醫、輔大、美和、樹德、嘉藥、東華、屏科大
災害與社會工作服務（含社工的角色與功能）	政大、大仁、長榮、臺北大、玄奘、高醫、輔大、美和、樹德、嘉藥、東華、屏科大
經驗分享／實務工作坊／參訪	長榮、美和、嘉藥、東華、屏科大
國際連結	政大、長榮、美和、東華、屏科大
各校特色單元 （SDGs導入、綠色社會工作、posttraumatic stress disorder, PTSD……）	長榮：SDGs；綠色社會工作 美和／嘉藥：SDGs 屏科大：PTSD 東華：原住民

資料來源：作者自行整理。

安置避難收容；（四）災害物資管理與發放；（五）災後兒童及長者照顧方案設計；（六）社工在災害中的角色與任務；（七）社區防災的目的與執行；（八）災害中跨單位（公私部門）溝通協調等現象，以做為社會工作者需要緊急協助相關災害服務時的工作知能為訓練目標。

從以上資料可看出，目前災害與社會工作教育，焦點集中在受災者的服務提供上，但對於有關的法規和全球通用的工作準則的知識介紹上稍嫌不足，並且受限於《災害防救法》（內政部，2000）對災害的類型與定義，幾乎所有學校都將戰爭這個重大人為災害的議題排除在課程單元設計之外；然而無論是國內非營利組織近年積極參與國外服務或是臺灣近代發展史，都與因著戰爭而來服務提供有極大的鏈結。因此未來如何突破這個限制，讓教育現場可以更加貼近第一線援外服務的發展趨勢，值得被思考。也因為目前災害社會工作教育發展仍是小眾市場，因此以下僅以筆者自身的授課經驗（長榮大學社工系）做為基礎來進行較為深度的對話討論。

### 參、教學現場實踐與反思

在課程設計上，有四大部分：（一）導論，包含災害的定義、類型和臺灣的災難簡史；（二）相關的法規與公務體系，含災害防救法和災害防救體系架構；

（三）災害管理與服務；（四）國際連結。授課設計上，含講授、工作坊、參訪、工作者經驗分享和影片觀影討論等。其中工作坊的設計與非營利組織（早期為世界展望會，近年則為芥菜種會）合作，由非營利組織的工作者來帶領，特別期待能透過工作坊重現災害服務現場高壓忙亂情形，讓學生能夠對工作情境有較為真實的體驗，增強其抗壓和自我照顧的能力，以期將來真正進入到災害工作現場，仍有正常的工作表現。在總整近12年的教學經驗，有以下的反思：

#### 一、觀念的扭轉不易

學生在選修課程之前，對於災害服務有一定的刻板印象（重大天災），雖然隨著課程進行，觀念會有所轉化，但整體而言，他們對於災害的第一反應仍然受侷限於傳統思維下的一次性重大天災，例如，地震、颱風……等，對於災害服務的重點放置在應災階段的各項服務提供。然而隨著氣候變遷、戰爭和疫病所帶來的，糧食安全與弱勢家戶之間的連動議題的各項衝擊，進而對社會工作者在服務上會面臨的挑戰，都需要耗費更多的心力不斷地提醒，才能進到學生的思維之中。並且學生在教育養成的過程中，其服務焦點長期鎖定在服務對象身上，很難同步去思考機構本身亦有受災的可能，亦是另一個災害與社會工作課程中最難以扭轉的觀念。

## 二、對於災害服務與社會工作／政策的熟悉與運用能力不足

災害服務牽涉的法規與政策範圍極廣，然而學生對《社會救助法》（衛生福利部，1980）的認識因為受限於課程和時間的限制，焦點往往集中在服務對象的福利身分別的判定和相關福利給付的規範；要能和災害防救法結合思考與運用需要特別的提醒，否則常常掛一漏萬。再者，災害服務往往擴及居住（如：租屋／房舍重建修繕）與就業相關議題的處理，但學生對於相關領域的跨域知識尚在累積中，對於如何串接／導入政策相關資源來進行協力，有其難度。

## 三、工作視角受限於既有服務的想像

學生對於服務提供的想像往往集中在需求／處遇上，因此在面對防災階段和備災階段工作的單元學習動力相對不足，視防／備災階段的工作為單純的宣導與倡議活動；且因對於不同媒材（如：桌遊、科技輔具）的資訊掌握有限，即使教學中很強調個別化的服務設計（如：防災包的內容物需因應服務對象的狀況去做處理），還是很難打破這樣的禁錮。加上因為課程授課時數有限，在內容設計上會著重在服務對象是受災民眾的工作運用上，而忽略了機構本身亦可能受災的可能。如何協助學生可以更全

面地思考，協力機構即使在面對災害也有能力維持住對服務對象的承諾，同時在機構日常運作用中去協助機構本身的防備災準備，強化機構本身的應災能力和韌性，強化機構經營管理的能力也是重要的課題。

## 四、衝突處理能力的不足

災害服務的現場，尤其是應災階段和重建初期，經常會出現對立雙方衝突的事件，因此課程都會採用工作坊的型式，針對災害現場的混亂和各式衝突議題進行模擬，例如，居民大會遇見災民因立場不同而爭執，或是喝醉酒的災民不斷吵擾，亦或民代的介入關心……等，讓學生盡可能可以貼近真實的工作情境。因此在工作坊的進行中，最常觀察到的現象是學生面對衝突常常束手無策，所以採用逃跑閃躲的策略，同時也常忽略在面對衝突時自我安全保護的議題，讓自己陷入危險之中。同時，雖然在社區工作的課程學習，學生理應對於居民大會或相關社區集會的辦理有一定程度的認識和掌握，也在災害相關課程中依然可見學生對於辦理各項社區會議的方法和流程的陌生，如果再加上集會中的衝突處理相關議題，就可以明顯看出學生的弱點，因此如何加強學生的衝突處理能力，可能也是災害和社區工作二門課程必須共同去思考的。

## 五、重視國內工作經驗分享，較少跨國服務經驗介紹

由於教學重點的設計和經驗分享都偏重在本土經驗的介紹與討論，加上學生本來就對於國際事務現況和援外服務工作的陌生（如：聯合國跟災害服務相關的組織或系統或是國際非營利組織，International Non-Governmental Organization, INGO），都讓學生對於災害服務的學習與吸收有一定程度的影響，進而限縮他們對日後就業市場的想像。

此外，授課方式除了講授之外，亦有工作坊和參訪的安排，在資源、經費和時間上都需要投入更多的心力。所幸開課以來工作坊的相關經費都是由長期投入災害服務相關工作的世界展望會和芥菜種會的工作者，或是以個人工作之餘或是以機構業務結合的方式，全力無償協助，但參訪則需學生額外自行支付保險以外的相關費用。且無論是工作坊或是參訪都會需要協調學生課堂以外的時間運用，因此對於經濟負擔較重的學生其實是一種額外的壓力，也容易影響他們課餘工讀的安排。除此之外，學生實作的場域和內容，因受限於社工師考試資格的限制，無論是在機構或是社區，災害服務的實作往往只能淪於活動方案辦理。活動方案辦理固然對於學生在學習方案設計與評估和團體工作方法的運用上有直接實質的幫助，但是也容

易讓學生忽略其實災害服務在防／備災階段其實很重要的是與地方（或其他Non-Governmental Organization, NGO）組織的關係建立、連結、資訊分享和分工（陳皇廷、全國城，2018）。畢竟如果沒有這樣的互動，當災害來臨時，機構的服務是無法順利推展的。理論上，有關於地方組織的關係建立和連結的技術／方法／策略，是學生在社區工作方法的課堂應該可以被養成的能力，可是在實際觀察中可以發現學生對於和其他組織的互動連結與資訊分享是陌生的，學生在方案活動辦理的過程中，大都採用機構中心主義的思維，對於其他資源導入是為了成就方案的執行，而非真正視資源連結者為其工作夥伴，有一定程度的排他性，且通常追求短期具象目標的達成，這樣的操作模式下很難真實讓防／備災服務落實的。

## 肆、代結論：未來展望

由於本文是以個別學校的經驗為主，因此只能就此經驗去做未來課程設計與教學的展望推論；同時作者也相信每一個學校在課程設計與教學上應可以該校自身的條件與環境，發展出不同的特色，方能真正符合社會工作教育所重視的價值，與呼應當代教育多元發展的趨勢，因此以代結論來做為本文的句點，與閱聽人分享，而不是企圖去為相關課程的設計與教學做出

思考的引領。

## 一、加強與其他課程的融滲與鏈結

目前災害與社會工作的教學其實就是集中單一課程，除了是不同課程中必須教授課單元已經爆滿外，大多數的時間在教學與實務工作中仍被視為是獨特工作領域，因此雖然災害社會工作很大的工作重點是跟弱勢團體有關的防／備階段的教育準備和宣導倡議，例如，高齡防災相關議題，卻很少在其相關課程中被提及和討論；加上，在開課學分數普遍是二學分的情況下，單一課程要能把災害管理四階段中與社會工作專業服務相關基本知能講授周全已屬不易，因此如何與其他課程融滲與鏈結，讓一加一的效果大於二，是接下來可能需要去思考的。因此是否可以採用「共課」的想像來強化課程間的鏈結，例如，將社區工作、災害與社會工作（人道救援）、非營利組織與管理、多元文化與社會工作……等課程做結合，在社區工作中重新強化學生在社區組織與組織串連的能力，也同步讓學生將「人在情境中」的概念從社會環境擴展到自然環境，以因應氣候變遷對弱勢團體生活所產生的影響；災害與社會工作課程則著重在災害管理四階段的基本知能和相關政策的學習；非營利組織與管理針導入機構自身防備災、災害服務中的社會工作者身心安頓議題討論和災防志工（防災士）管理與運用的相關

介紹；在多元文化與社會工作的課程中討論災害服務中工作者的文化敏感度和多元文化工作能力的議題，來協力培育社會工作者可以有全面的災害服務能力。

## 二、導入戰爭服務和氣候變遷相關議題的單元

在臺灣的現代發展中，戰爭這個議題是不可能被忽視的議題，從過往的撤軍移民安置（如：大陳新村）、越戰時期的難民營設立與管理（如：澎湖白沙講美村在1978-1988年間所設立的難民營）到目前仍然由不同非營利組織接續在服務的泰北孤軍暨家屬的服務，都是在訓練災害服務工作上重要且寶貴的經驗累積，也是臺灣在災害與社會工作教育的發展中與其他國家最大的不同的特色，因為以當前世界發展來說，尚未有如臺灣一樣可以從被援助國身分成功轉型成為援助國的案例，因此如何善用這樣的經驗累積傳承，來培養新一代的社工投入在國際人道援助工作上（無論是以受僱者身分或是非營利組織／社會企業創辦者角色）。加上當前國際情勢的發展，未來國際援助社會工作者的就業機會增加是可以預期的，同時配合政府最新的援外政策的新走向，加入戰爭這個最大的人禍議題在災害與社會工作教育裡，一定可以帶領學生從不同的視野去思考拓展新社會工作職場的可能。再者，臺灣在面對加入聯合國的困境尚未有解的今

天，如何能發揮更大的國際影響力，在全球化的時代中為弱勢族群和社會正義做出貢獻，會需要有更多新生代社會工作者的投入，而協助他們在求學階段就能對國際現況有理解、掌握與分析的能力，並且深化學生的多元文化工作能力養成，從戰爭援助議題中來出發，會是快速可行的路徑，但要如何導入相關的單元到目前已經滿載的二學分課程設計中，會是很大挑戰。

### 三、社區為重要的實習場域，適度鬆綁督導資格要求

災害服務與其他的社會工作服務最大的不同應是它具有高度的地域連結性，從受災情資的掌握、服務工作站／點的設置、資源動員與串接、到後續重建復原都與社區住民和他們的生活樣態習習相關，更遑論平常的防備災活動的準備與辦理，也就是說它是完全無法是社區分離的；而且社區工作者和社區志工則是災害社工開展服務最重要的引路人和工作夥伴，因此社區會是訓練災害社工最重要的場域，而學生的社區工作方法的運用能力也會在社區實習中不斷地被操練。然而受限於社會工作師考照規範的影響，學生可以到社區相關組織實習的機會不高，主要是為數眾多的社區組織都沒有符合當前社工教育資格規範的督導人選。因此是否有機會能夠適度的鬆綁督導資格，讓長年持續推動防

災社區（韌性社區）工作的資深社區工作者搭配學校實習督導的方式，讓社區組織得以成學生實習場域的選項，以讓實務經驗可以順利接軌學校的教育訓練與傳承；同時也為目前政策方針（以社區為基礎的福利輸送）開創出新的實習學習路徑。過去以來，社會工作實習，尤其是暑假時間的240小時訓練都是以運用個案工作和團體工作方法做為核心設計來進行，160小時的方案實習雖希望能讓學生有不同面向的學習機會，但仍可看見多數的學生在方案實習的歷程中仍然是以團體活動的辦理為主。而目前團體活動方案在建立關係的能力養成，其焦點多數是擺在個別的人與人之間，但防備災的方案活動，除了與個別居民的關係建立之外，與社區組織的結合分工，更是重點。因此社區工作實習的路徑則可引領學生去看見除了個人以外，如何與不同的在地組織建立關係（亦即社區工作中所談的組織做為動詞），如此一來，學生在進入職場之後才能有信心可以和社區一起共同創造他們的安全網，讓服務對象（案主）在結束機構服務回歸到日常生活時，可以好好的接住與陪伴，讓機構的服務處遇效應得以永續，因此如何在教育養成的過程中，能夠開啟社區工作運用為核心的實習路徑，引領學生有更不一樣的看見，是值得被思考。

綜合以上所述，從作者的經驗裡，災害與社會工作課程的開設，不僅是為了

厚實學生的專業服務領域（災害服務）知能和技術的學習，同時也讓學生有更多的機會去思考他們生涯（職涯）發展與國際接軌的可能，也更有能力去面對環境（除了人為環境，也重視自然環境）變化對弱勢族群帶來的影響和衝擊。如若在未來有機會可以實習督導的資格做適度的鬆綁，

讓社區實習的機會增加，則有利於深化學生運用社區工作方法的能力，讓社會安全的理念進一步被落實與成就，成就韌性社區、永續發展的可能。

（本文作者為長榮大學社工系助理教授）

**關鍵詞：**災害、社工教育、社區工作

## 📖 參考文獻

內政部（2000）。《災害防救法》。

內政部消防署（2018）。〈臺灣地區天然災害損失統計表（47年至106年）〉。<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=233>

周月清、王增勇、陶蕃瀛、謝東儒（2001）。《921地震社會工作者災難服務角色與功能評估》（計畫編號：NSC-89-2625-Z-031-001）。行政院國家科學委員會。

林萬億（2002a）。《災難救援與社會工作實務探討——以台北縣政府九二一震災社會暨心理救援與重建模式為例》。新北市政府。

林萬億（2002b）。〈災難救援與社會工作：以台北縣921地震災難社會服務為例〉。《臺大社會工作學刊》，7，127-202。<https://doi.org/10.6171/ntuswr2002.07.03>

徐照美（1984）。〈談台北縣社工員的「機動」角色——從「海山」「煤山」到「洲後村」〉。《社區發展季刊》，27，40-42。

莫藜藜（2007）。〈台灣社會工作學科教育的發展與變革的需求〉。《社區發展季刊》，120，30-47。

陳皇廷、全國城（2018）。〈從台灣世界展望會推動防救災經驗對學校開設災變社工課程的建議〉。《社區發展季刊》，161，246-254。

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。[https://www.cares.org.tw/CaresPortal/benefit/forumPdf.do?forum\\_id=418](https://www.cares.org.tw/CaresPortal/benefit/forumPdf.do?forum_id=418)

黃碧霞、蔡適如、陳千莉、周慧婷（2010）。〈內政部對於莫拉克風災災害救援及生活重建之工作報告——社會工作專業的觀點〉。《社區發展季刊》，131，5-21。

衛生福利部（1980）。《社會救助法》。

鄭善明（2010）。〈災變生活重建與社會工作內涵〉。《社區發展季刊》，131，100-116。