



災難難免，只好因應

摘要

依世界銀行 2005 年出版的《天然災害熱點：全球風險分析》報告指出，臺灣可能是世界上最易受到天然災害衝擊的地方。因此，臺灣國民比任何國家更需要充實災難管理知識。災難是一種自然、人為環境與社會過程間複雜的互動之下，產生顯著地對人類與永續環境的損傷，其特質包括突發性、不熟悉、難預料、地區性和嚴重傷害等。而災難管理，是指從預防災難發生到災後復原、重建的一系列過程，通常分為「災難預防期」、「災難整備期」、「災難應變期」，及「災難復原階段」等階段，彼此環環相扣。由於人口增加的壓力與全球氣候變遷，在 21 世紀，自然與科技災難造成的痛苦與風險，必然持續。從社會工作者參與救災的經驗可知，資源體系的開發與連結，以及對弱勢人口群的關懷，是社會工作者最被期待的兩大任務。也因此，社會工作者亟需加入災難研究，成為災難救援中緊急安置、短期安置、災害慰助、社區生活重建的主力，一旦災難發生，才能臨危不亂。

Abstract

According to the World Bank report *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis* publish in 2005, Taiwan may be the place on Earth most vulnerable to natural hazards. It is thus vital to equip the Taiwanese with knowledge on the subject of disaster management. Disasters are complex interactions between nature, the human-built environment and social processes that lead to significant harm to people and their sustainable environment. The criteria of disaster include: suddenness, unfamiliarity, unexpectedness, highly localized in scope, and warning contexts varied. And the term disaster management refers to a series of process from pre-disaster prevention, pre-disaster preparedness, disaster response, to post-disaster recovery. Due to the increase world population and the global climate change, the risk of natural disaster is certainly to increase in the 21th century. It is hence crucial for social workers to participate in the research of disaster and to join effort in the pre- and post- disaster management process. In this way, the severe harm caused by disasters may be reduced.

21 世紀，自然與科技災難造成的痛苦與喪失的風險，可能比上一個世紀更加嚴重。主要是因人口增加的壓力與全球氣候變遷，全球暖化或長期大氣循環造成個人、家庭、社區與生態的傷害越來越顯著。許多社區才經歷一個災害的救援，馬上又面臨另一個災害的預防；一天之內，一個國家有可能同時面對颱風、洪水、地震、科技災難等；幾週內，在地球的不同地區可能先後發生大地震、水災、乾旱，或礦災。

依世界銀行 2005 年出版的《天然災害熱點：全球風險分析》(Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis) 報告指出，臺灣可能是世界上最易受到天然災害衝擊的地方，因為臺灣約有 73% 的人口居住在有三種以上災害可能衝擊的地區。首先，臺灣位於亞洲大陸東南緣，屬於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊的聚合交界處，為世界上有感地震最多的地區之一；其次，臺灣也位於季風氣候帶與颱風行徑的路線上，每年夏季颱風水患等氣象災害造成的損失極為可觀；第三，其他天然災害如梅雨、寒流、乾旱等也造成臺灣經濟上不小的損失。

不論是自然、人為、科技災害，都會造成人員傷亡、農作物損毀、房舍倒塌、產業重創、交通中斷。災難救援中除了救人、救財物、搶修道路、橋樑之外，還涉及災民的緊急安置、慰問與協助、社區生活重建、災難創傷症候群等問題的處理。社會工作者在其中扮演非常吃重的角色，且介入的時間最長，往往是從災難發生一開始就進入災區，一直陪伴受災家庭到復原與重建。因此，社會工作者必須學習如何防災與救災。

災難管理(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：

(一) 災難預防期

指災難發生前的防範措施，如災難性質的分析、災難風險分析、預警系統的建構、災難管理政策與規劃、防災教育、防災措施等。既然災難難免，只好靠預防，以減輕災難的損害。此一階段又稱「減災」準備。

(二) 災難整備期

指預測災難可能發生，而先建立起因應災難的各種準備，如緊急災難應變的任務小組組成，因應災變的作業計畫與行動措施，防災與救災人員的組訓與演練，救災資源與器材的充實與管理等。

(三) 災難應變期

包括災難預警、救災資源的動員、災難現場指揮系統的建立、緊急救難行動的執行，

包括財物、人員、設施的搶救，並減少二度傷害。這是真正進入災難救援階段了。

（四）災難復原階段

指災後修復與重建，通常先讓受災地區人民生活回復到平常狀態，再進一步求重建與發展。復原的工作包括危險建物的清除、基礎工程建設的修建，災民損害的救濟、災後創傷壓力的減輕，家庭與社區生活機能的重建，住宅安置或重建等。

以上四個階段環環相扣，相互影響，前階段做得好，後階段就省力；前一個災難管理得好，後一個災難就較好管理。

災難與創傷事件絕對是個社會福利議題。當災難發生，不論是自然或人為的，社會工作者一定會出現在那裡。有鑑於災難的頻仍與社會工作者在救災中的重要性，2007年起美國社會工作教育委員會(CSWE)已提出「災難管理與社會工作」(Disaster Management and Social Work)的新課程供各社會工作學院參考開授。社會工作者在災難救援工作中的任務有以下7項：

1. 界定災難與創傷事件，以及瞭解其性質。
2. 在災難與創傷事件發生前、救援中、復原後，將人們的文化多樣性與脆弱人口群的需求納入考量。
3. 經由協調計畫、訓練，以及其他行動，在災難發生前增強社區回應災難的效能。
4. 以知識與技巧來回應災難與創傷事件，以降低居民的痛苦。
5. 建立機構、服務輸送體系，及社區行動計畫，促進社區從災難復原中提升其生活品質。
6. 運用災難相關的知識與技巧促成政策與實務的進步。
7. 開發個人、地方、組織、區域、國家，以至跨國的災難管理策略。

據此看來，社會工作者參與災難管理的任務，以縱向的時間序列言，從災難預防即介入，至災後復原與社區重建，跨時極長；從橫向的事務處理言，包括災難與創傷事件的界定與瞭解、個人災難與創傷事件的心理與社會治療、家庭與社區重建、社區防災、災難管理政策制訂的參與等，跨幅極大。

災難管理是一個跨專業的團隊工作，如果各部門、各單位不協力合作，災難是不長眼睛的，隨時會降臨。災難管理是一個講求速度與效率的工作，主管機關不可輕忽災難的嚴重性與後果，尤其是空間距離常使決策者誤判災情，致延誤救災，因此，資訊收集的正確與快速是必要的。

災難管理者的價值與態度也決定了災難造成損害的大小，災難是一種危機事件，分秒必爭；也是一種驚嚇情境，脆弱異常。倘若掌握資源者心存僥倖、態度敷衍、官僚行事，無法苦民所苦，必然導致災難事件從生命與財務損失，擴大成為政治與社會的紛爭。

災難管理也必須從永續發展的角度介入，不可用臨時臨料的手法處理，讓災難永遠如影隨形，例如，將橋樑橋墩跨幅加大，雖然成本增加，但可避免隨時被洪水沖走。同時，災難救援過程也不能為求時效、方便行事，讓受災者遭致二度傷害，除非生命受到威脅。例如，安置場所的族群、宗教信仰、飲食習慣、性別、年齡、身體條件的考量，絕對有必要。

更甚者，不可以局外人的思維決定社區重建的去向，讓災民陷入不可逆轉的困境中。例如，族群文化、歷史經驗、宗教信仰、經濟活動、社會組織的特性的差異，在災難救援中絕不能因為事涉急迫而忽略，將災民安置於不利其族群發展、歷史記憶、文化傳承的地區，最終將導致族群面對滅絕的危機。這種人為的災難比天然災害更可怕。

最後，人們習慣以救贖、施恩的心態來救災，將災民當成是無力、無能、可憐的一群人；也把救災當成是個人、宗教、社團、專業、政治的成就。不斷地加碼提高補償費、加額贈送慰問金、免費提供永久屋，亂了救災的方寸，甚至以弱化災民能力的方式，表現救災者的英勇；或是為了報答捐款人的好心，在不顧災民需求情況下，提供過度擁擠的服務。這些都無益於災後的重建與復原，只凸顯災難管理者的傲慢。

其實，災難管理重在因應災難能力的培養，減輕災難的損害，而不是以一次災難救援的表現，論斷救災者的成效。如果災難管理組織不健全、應變體系凌亂、救災步調散慢、救災心態偏誤，即使今日給災民更大的恩惠，無助於明日災難因應之道的增強。這些種種，災難管理者應戒之，戒之！