



地方政府社政體系在救災過程中的任務、角色與困境——高雄縣政府莫拉克風災救災的經驗

吳麗雪・趙若新

摘要

任誰也沒有想到一場大雨，使高雄縣成為重災區，讓「莫拉克」成為「九二一」後的另一個災難代名詞。每逢災害發生時地方社政角色在救災過程中，主要的任務包括：運用志工與非營利組織參與救災、提供災民民生所需之物資維生、設立臨時收容場所安置災民、審核及發送災害濟助慰問金等；其中有關大規模災民離鄉收容安置之經驗，尤其國內首次以營區作為災民收容安置，究竟有哪些注意事項與困境；又，救災時面對熱情參與救災的志工、民眾熱心的響應物資的捐輸等，究竟應如何管理及有效運用，是每一次災難發生時的大課題。

期透過回顧這次的救災經驗，讓莫拉克的過去式仍有正面的價值可以留下，使我們能記取這次救災的經驗，並能更謙遜的學習這個功課，讓我們可以面對災害並與災害共存。

Abstract

No one would have thought that the heavy rain to make Kaohsiung County a disaster area, so that "Morakot" becomes another synonymous with disaster after "921". Occurs on the disaster when the political role of local communities in the disaster relief process, the main tasks includes: the use of volunteers and non-profit organizations in disaster relief, to provide the daily necessities to the disaster victims to maintain livelihood, to set up temporary shelters to place the disaster victims, to verify the verification, to provide the succor aid to the disaster

victims and etc. Which the large-scale experience of shelter for the victims away from hometown that we had never done, and in particular, the first time by the barracks area as the shelter for the disaster victims, what precautions and difficulties that we should pay more attention? And when facing the enthusiastic volunteers involved in disaster relief, enthusiastic people to respond to material donations, etc., how should the management and effective use of is the big issue of every disaster.

The time by reviews the experience of the disaster relief, the damages of the “Morakot” still have the positive value can be left behind, and enables us to remember the experience of the disaster relief, and could be humbler and enable us to be possible to face the disaster and coexistence with the disaster.

壹、前言

任誰也沒有想到一場大雨，使高雄縣成為重災區，讓「莫拉克」成為「九二一」後的另一個災難代名詞。首次面對高雄縣最大的天然災害，期透過回顧這次的救災經驗，讓莫拉克的過去式仍有正面的價值可以留下，因為隨著氣候變遷，面對災害不再僅是高雄縣或台灣，而是在地球村的每個人都要有的準備，藉由這次救災的經驗讓我們可以面對未來的防災、整備、避災、減災與應變上做好事先的準備！

88 年發生九二一，89 年制定「災害防救法」，其第四條即明訂縣（市）政府為災害的主管機關，因此當災害發生時地方政府對於災害的應變則扮演著重要的角色。本文將以地方政府社政體系為主體，分享災害前、災害中的高雄縣社政體系的經驗，包括災前預防的減災與整備工作，並

著重莫拉克風災發生時高雄縣的應變經驗，分享救災過程中社政的任務、角色與困境。

依據「社會救助法」第五章災害救助專章第 25 至第 27 條規定：人民遭受災害，致損害重大，影響生活者予以災害救助。縣市主管機關應協助搶救及善後處理、提供膳食口糧、給與傷亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所等，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。其他依據災害救助法內政部頒訂「救災物資調節作業規定、直轄市、縣（市）危險區域（村里、部落）因應天然災害緊急救濟物資儲存作業要點範例」；93 年的「各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項」、「強化對災民災害救助工作處理原則」、「建立社政人力、區域聯盟、即時協助」模式等，皆可以看出社政在災害發生主要的角色即是協助救災，包括：

一、運用志工非營利組織參與救災

二、提供災民民生所需之物資維生

三、設立臨時收容場所以安置災民

四、審核及發送災害補助之慰問金

因審核及發送災害補助金的部分已有相關法令行政流程規範，又限於篇幅，故本次僅針對以上三點分享莫拉克災前與災害中之應變工作經驗。

貳、災害前社政體系的任務與角色

一、多一分準備演練，多一份保障

沒有人可以完全預測災害的發生，因此事前的準備是我們可以有的作為！

災前主要任務是防災與整備的角色，例行的民防及防災教育訓練、宣導，除一般的防災考核、社區防災宣導外，社政重要的角色即是物資與災民收容所的整備，包括訂定開口合約、確認村落避難安置處所與相關演練等，高雄縣平時即針對三個原住民鄉及易致災的六龜鄉、甲仙鄉，請公所每年準備 10 萬元的儲備物資。另每年向農糧署提出糧食救助計畫，以防天然災害造成缺糧的危機，期能在汛期來臨前儲備糧食，以備不時之需。

每年於汛期前不定期（98 年為 3 月 24 日至 3 月 26 日）實地查核那瑪夏鄉、六龜鄉、甲仙鄉、桃源鄉及茂林鄉 5 個鄉鎮設置災民收容所情況，並函請各鄉鎮公所加強辦理災民臨時收容應變準備等相關事

宜，印製防災宣導單張等。98 年社會處更將災害救助（含災民收容及物資整備等）事項，納入對高雄縣鄉鎮市公所各項社會福利考核之評分指標，期引導各鄉鎮市公所辦理災民收容應變的準備，藉由相關機制能良性競爭以達標竿學習之正向效益。

如果災前重視防災工作，不將演練淪為演戲，加強民眾之防災觀念，對於災害的應變則有更大的助益與保障；因為災害的發生即是檢視災前的整備是否週詳與完整。

二、建立民間團體資源網絡與窗口

因為災害，臺灣非營利組織展現出他們的能量與大愛！

（一）與民間團體辦理防災訓練

社會處於災前即與縣內相關民間團體（社區、社團、基金會、寺廟、慈善會等）舉行相關的聯繫會議與研習，建立合作之伙伴關係，將民間的非營利組織納入縣內的資源網絡，包括非營利組織、團體之聯絡方式與基本資料，皆建置於社會處的資訊系統中。

（二）建立災害發生的資源網絡

定期邀請民間團體辦理救災聯繫會報，此次莫拉克風災前（98 年 4 月 22 日）即邀請了法鼓山基金會、社團法人中華基督教救助協會、高雄縣慈善團體

聯合協會、中華民國紅十字會台灣省高雄縣支會、佛教慈濟慈善事業基金會、台灣世界展望會高雄市中心等非營利組織召開會議，溝通聯繫有關政府災害救助措施，並研商民間團體可參與之內容，如物資提供及運送、經濟補助、助念、訪視關懷慰助等，透過防救災團體的聯繫會議，瞭解各非營利組織之防救災經驗，以及調查如發生重大災害時可以提供的服務項目、區域、聯絡窗口等，建立災防的資源網絡。本次災害中，民間團體即及時提供物資調度與協助，例如提供便當、包子等，協助本縣救災之工作。

(三)設立物資銀行作物資存放

社會處於莫拉克風災前於各社福中心開設「物資銀行」，平日即提供弱勢民眾之物資需求，亦提供予縣內相關民間團體，或接受縣內慈善團體之物資捐贈；區域社福中心並與在地慈善團體透過聯繫會報建立良好的互動模式與伙伴關係。

參、災害中社政體系的任務與角色

高雄縣政府社會處於莫拉克風災中的工作經驗中，其主要的任務與角色包括配合縣府應變中心值勤與應變、物資的調度與管理、災民的收容安置、募款、志工的連結與運用、救助金的審核與核發等，希

透過我們主觀的分享能讓社政體系在面對災害的應變可以少一點想像空間，而能多一點具體的準備措施。

一、應變能力－應付災害的變化與能力

(一)應變的動員與分工

我們無法決定下一秒會發生什麼？但我們可以學習與準備面對下一秒的挑戰！

8月10日星期一正常上班日，各地災情不斷傳出，尤其旗山區包括旗山鎮、甲仙鄉、六龜鄉、那瑪夏鄉、桃源鄉與茂林鄉5鄉鎮的受災狀況最為嚴重，第一天上班早上即由社會處長召集所有主管召開緊急會議，並針對本次風災全處動員之分工如下：

1.物資的募集與管理：

因九二一婦幼館已有勸募物資的經驗，為民眾捐贈物資及救災物資輸送的便利性，於婦幼青少年館與發生災害的旗山社福館設立兩處物資中心，包括物資的募集、輸送、徵信、管理等，並以婦幼館為主責單位。

2.志工與物資的運輸：

社會處行政科原負責志願服務與人民團體（公會）的業務，故就業務所屬權責的部分由行政科主責志願服務人力的運用，並可透過相關交通運輸公會協助物資的運輸工作；以及藉由各公會、

社區、社團勸募連結相關救災所需之物資。

3.接受民間各界捐款：

因障福科 5 月份剛辦理「愛的接力賽」，協助民間單位辦理募款事宜，故由障福科主責。包括清楚捐款流程、對外宣導捐款帳戶與受理捐款事宜，至於需報部的行政流程與計畫則由負責公益勸募的行政科協助之。

4.災民收容安置服務：

緊急安置由社工科與各社福中心負責，社工科主責調度社福中心社工人員進駐緊急收容安置處所。針對行動不便之身障者與長輩以及出院無法返家，或暫無醫療需求但需照顧之災民，則由負責老人安養機構的主管單位長青科負責，透過安養護機構先安置特殊需求之民眾。

5.救災補助行政統籌：

負責主責救助業務的救助科則為所有災害的統籌與支援（中央相關部會與原本救災體系，如消防局、公所、非營利組織等都會直接聯繫該科），在各組分工與協調執行上有困難者，則請求救助科支援與協助，該科亦負責災害相關補助的審查與發放。並結合新聞處發放新聞稿，因此相關服務紀錄、報表等資訊皆由救助科統籌與彙整。

（二）每日召開救災會報

不管救災再忙、再累，每天均需召集各主管回處內召開救災會報，是增能、是增責，也是喘息與抒壓！

救災會報之功能包括：

1.瞭解最新災情及救災政策：

隨著災害的變化與進展，縣府每天均召開跨局處的會報，社會處每晚 10：00 後召開主管會議，類似危機簡報會，除可瞭解最新之災情外，亦可瞭解中央與地方之救災政策走向。

2.確認當日工作重點與行程：

災害發生後所有的訊息皆可能在短時間瞬息萬變，因此每天的工作重點與行程，亦可透過會報再次釐清與確認。

3.釐清分工彼此支持與協調：

透過會議彼此支持與協調，並釐清相關問題以穩定軍心。而整個災害應變是以滾動式的管理，由社會處處長統籌整個救災工作。

（三）設立救援指揮中心

封路，是為了救災，旗山成為災區中人口密度最高的地方！直昇機以往於救災的角色大多是空投物資，這次卻是一架次一架次的載運災民下山…

旗山鎮（國中）是直昇機救援災民及空投物資的起降點，也是第一線的救援服務，所有被救援下來的災民，大多降落在旗山國中，因此必須維持救援現場運作的暢通性，為因應第一線救援的需求，本處

提供之服務如下：

1.設置服務台提供各項服務

旗山國中聚集著焦急的家屬、媒體、志工、救災者等，現場的混亂可想而知，為考量直昇機起降的安全性，因此本府於旗山國中設置服務台，提供災民、志工、非營利組織之各項查詢與訊息的提供。

2.掌握救援名單供民眾查詢

直昇機的起降聲震耳欲聾，但為了傳遞最新災民救援的訊息，工作人員透過大聲公、拿著大字報，穿梭走動於現場內，並以立版現場刊登救援名單，除可安撫家屬焦急的情緒外，亦登載於社會處網頁上供民眾查詢。

3.設立救援下山災民轉運站

搭乘直昇機對許多人可能是新鮮好玩的事，但如果那是逃難的交通工具，那麼驚惶失措將會是每位下機人的表情。為了了解究竟是誰被直昇機救下山？避免災民一下機就被親友接走（A接走後，B可能又焦急的在現場等待，或者不知A是誰，沒有A的聯絡方式等），本府結合旗山長老教會成立災民中途轉運站，留下被救援災民的資料、聯絡方式等，有利於後續福利資格的確認、補助的申請及親友查詢等，再由親友接回或前往安置收容所暫居。

4.備齊志工以及運輸的車輛

在第一現場所有的人的神經幾乎都

是繃緊的，被救援後不論是將災民送至轉運站、收容中心，或道路搶通後的物資運送，均需車輛的協助，因此募集足夠的車隊在現場待命是重要的。另直昇機救援下來的民眾、家屬情緒的安撫、陪伴的人力等，都需仰賴大量志工的協助與支援，因此志工人力的招募、編組與運用更是重要的！

5.結合醫療系統支援與待命

直昇機有時載運受傷的災民下山，因此協調衛政單位之醫療體系，預備救護車輛在旁待命。

（四）應變中心任務角色

每天上百通的電話，求助、抱怨、拜託、請求、感謝…以及許多的我可以協助…

應變中心是災害發生中扮演單一通報窗口與連結各項資源的角色，一般是民眾、公所、各局處、中央單位的連絡窗口，此外亦為扮演著訊息傳達之重要角色。

1.應變各方的訊息與需求：

包括來自中央、處內、公所等相關需求，以及相關統計報表、救援報告的資訊，不僅是縱向與橫向單位的聯繫窗口，也需直接面對民眾的意見與查詢，有時一天通報案量高達數百通，因此藉由人事處調派其他局處、機關的人員支援與協助，解決社政人力的不足。

（1）救災資訊透明化

每日將應變中心會議與救災會報會

議的重點與訊息 E-mail 給全處同仁及媒體知悉。並每日更新最新的訊息（緊急救援期，一天至少更新 3 次以上），透過社會處首頁發佈「社會處救援報告」，其內容包括直昇機救援架次狀況（鄉鎮與地點）、救援與安置人數、名單、安置處所、安置處所的連絡方式、物資發放地點、物資與捐款徵信以及相關呼籲等，也包括救災相關訊息與福利資訊，待救援工作告一段落時更名為「社會處莫拉克風災工作報告（含補助統計）」，一直到營區結束服務後才終止此項服務。

（2）受理民眾的查詢

雖然相關訊息已於社會處網頁上公布，但不一定每個人都有使用網絡，因此開放受理民眾電話查詢，尤其是查詢親人之下落，以及民眾最關心的各項補助等電話的查詢，以減緩許多民眾災後尋人的不安與提供相關福利服務的諮詢服務。

2. 物資需求的申請與調度：

隨著救援上的需求，應變中心主要扮演物資運補聯繫及指揮的角色，每天彙整電話與各單位轉介之物資需求，包括物資需求之項目、數量、地區、空投地點、聯絡窗口、物資重量等，並填寫航空器申請表（空投單），並隨時將需求反映給處內，由負責物資的婦幼館、旗山社福館與救助科協助調度與運送，並派遣主管率同仁至軍機場作為處內協助

處理空投物資運送工作的窗口。

3. 建立定期運補物資工作：

待平面道路陸續搶通後，應變中心主要工作則針對道路中斷之部落建立定期運補之機制，災害初期前因為通訊中斷，無法與公所聯繫，因此許多通報需求皆是民眾自行來電，常常一天的物資通報量高達數百件，皆需要人手過濾實際上的需求，待通訊恢復後，仍須與道路未通的部落建立定期運補計畫。

4. 有關飛機救援注意事項：

因為災害造成通訊受阻，因此必須了解衛星電話如何使用、航空器如何申請等，且直昇機已無法依照原本規劃的地點降落，那麼降落目標區域的座標：北緯？東經？怎麼寫？直昇機起降周圍的樹枝、塵土易造成直昇機葉片的損壞與危險等，必須先聯絡降落地，請其事先半小時到一小時撒水、清現場等，避免塵土飛揚造成危險…，掌握直昇機救援的相關注意事項是應變中心重要的工作。

（五）我們的災害救援應變經驗：

1. 事先規劃社會處災害發生的分工

小災、大災、地震、水災…各種災害要如何動員全處的同仁呢？預先協調應變災害所需工作項目，小到災害發生時單位同仁使用的聯絡方式，手機、網路？如何讓民眾一眼就可以看到「我為

您服務」的背心與衣著；到底還有多少人在山上（保全名冊的建立）…。

2.直昇機的降落點應審慎評估考量

旗山國中的操場並不大，但直昇機的起降卻非常的頻繁，直昇機有時還要在空中盤旋才可以依序降落，這不僅考驗飛行員的技術，當場周遭的安全問題似乎被忽略了，如果可以挑選更大與更安全的降落點，一方面可以讓救援行動不被干擾，另一方面也可以讓起降的安全度提高，例如八軍團的降落點可能更優於旗山國中。

3.建立航空器物資運補的工作流程

航空器物資運補的工作流程需要應變中心、機場、軍方、公所與現場收受物資的人員有一共識與處理原則，災害發生後軍方表示許多降落點是不安全的，例如沒有足夠大的直昇機起降的處所，另一個重要的關鍵是物資運補的機場必須有人於現場指揮，才能瞭解可空投運補的物資還剩多少？更重要的透過機場的工作人員物資簽收單交由軍方，再請軍方將民眾收受的物資簽收單收回，一方面確切瞭解誰到物資，如果民眾還有來電表示需要時，亦可知道誰可以協助，另一方面也有利於徵信等。

4.協助參與同仁救災的身心靈需求

聽到豪大雨，就會聯想到什麼？災民需要心靈（理）復健，參與救災的工作者也需要被關注，例行的會議是即時

解壓會也是抒解壓力管道之一，災後的工作坊，使被壓抑的情緒有出口…。

5.應清楚律定道路中斷的定義為何

針對道路中斷需空投物資的定義為何？如僅四輪傳動之車輛可通行，或靠流籠運送物資的地區，是否仍需繼續透過空中運補物資（含油料）來協助？建議能有更明確的定義？以因應相關困境的處理方式。

6.強化公所面對災害之應變能力

公所是面對與應變災害的第一線，如果公所能更有能量來面對與處理災害，於災前做好相關的準備工作，且能以在地的資源來因應，那麼面臨災害的應變能力也就會更強。

二、募集物資－物資中心的管理與運用

當媒體報導高雄縣需要物資時，一天之內就「塞爆」了一個體育場…。

雖然高雄縣以往從未發生這麼大的災害，但在九二一時，我們就有勸募物資的經驗，因此當災害發生時，我們立即透過媒體勸募物資，這時也可以看見社會大眾的愛心，尤其藉由媒體的報導，物資的捐贈似乎是民眾可以直接參與救災的方法之一，第一時間內湧入大量的物資，因應空投與陸運的物資的近便性來存放物資，共開設 7 個存放地點，因此挑選適合的倉儲

中心，作為物資的存放亦為物資管理的重要一環；物資的儲放、管理與調度就成為重要的工作。

（一）捐贈物資之點收

物資送達各倉儲中心後，由工作人員及志工點收物品名稱、數量及保存期限等資料，建立表單記錄。並依據分類分區存放（如吃、喝、用品等），並在各倉儲中心裝箱整理，記錄盤點表單，以清楚掌握進出貨及庫存管理情形：每日工作人員則會將當日進出貨表格送回行政中心，鍵入資訊系統建檔，並公告於社會處網頁首頁對民眾徵信。

（二）物資管理及調度

- 1.在民眾踴躍捐贈物資下，物資中心短時間很快就爆滿，因此面臨連續開發 3 個倉庫似不足以容納各界愛心的窘境，為避免過剩的物資形成浪費及讓民眾的愛心捐贈可達到充分運用，本處府立即透過媒體發送訊息，對於一般物資已充足並不再受理，經盤點後，再針對缺乏的物品予以公告社會處網站首頁及並透過訊息發送給媒體對外募集。
- 2.為善用所有的物資，雖暫時不缺乏，但對於可長期或大量提供物資的民眾及企業等機關團體，初步了解可提供物資的品名、數量及所在位置等，建立物資資源表，公佈給全處同仁知道，也讓同仁

可以順利掌握供需，以將物資媒合至適當的地點。

- 3.訂定物資中心服務時間：除公布定時、定點的物資受理服務外，亦會視物資捐入、儲存及發送狀況將倉庫服務時間分時段開放，讓志工人力可以有適當的休息及有利於服務時間的延長，並以滿足災區前線的需求為優先考量。

4. 建立運（發）送之機制：

（1）建立一般災民服務（個人物資）

發放流程：

- A.確認鄉民身份。
- B.鄉民填寫「愛心物資需求單」。
- C.出貨：請將「愛心物資需求單」給出貨組準備，再請申請鄉民確認其物資。
- D.簽收：無誤請申請者簽收取貨。

（2）建立大宗物資出車（出貨）流程：

- A.應變中心會接獲各單位需求，如轉介機場（空投）或各緊急安置點物資需求訊息，評估存貨及連繫倉儲中心相關事宜。
- B.協調「民間企業團體或各企業、公司」派車或各慈善會支援車輛。
- C.倉儲中心備貨及清點物品並填寫出貨單。
- D.轉交出貨單第二聯予司機送交付物資需求，點後轉交點收並簽收繳回。
- E.每日各倉儲工作人員會將出貨車

次及出貨單繳回行政中心鍵入資訊系統。

(3) 建立空投物資管理流程：

- A.將應變中心空投需求歸類、建檔，確認物資需求狀況，提出航空器申請單。
- B.建立空投物資流程與公所聯繫窗口。
- C.建立定期運補模式(針對應變中心撤除後，道路中斷之鄉鎮、部落，提供定期運補)。

(三) 我們物資管理及運用經驗：

1.好人做到底的捐贈者

有些民眾對於捐贈物資是很直接與單一的，例如不一定考慮災害的需求性，僅想到自己有的或不需要的，有些民眾捐贈厚重的冬衣（災害發生時是暑假）、有的衣物沒有清洗、殘破不堪使用…，這都造成後續處理上的困難。

2.不同階段有不同需求

可不可以不要再給泡麵了！這是災後定期運補時最常聽到的聲音，物資會隨著災害不同的階段有不同的需求，但許多民眾的熱心常常集中在第一時間，民眾之認知仍以水與泡麵為主要捐輸物資，導致類似此物資供過於求，物資需求的多元性也是常被忽略的。民間組織與民眾對於縣府的物資需求無法掌握，造成物資過剩與不足，常使資源的重

複、浪費與錯置。

3.平日儲備物資去哪了

高雄縣訂有「高雄縣危險區域因應天然災害緊急救濟物資儲存作業要點」，並針對偏遠之五鄉鎮編列預算補助物資儲備，每年亦申請農糧署之天然災害米儲備山區道路易中斷地區，希望減少空投的次數。不過，本次災情特別嚴重，已超乎原本規劃及準備之能量，或因原本儲放之物資道路中斷，因此災害發生不到 3 天各地即對物資表達出急迫的需求。一天可以有上百通的電話要物資，但災時道路中斷，大部分需依賴直升機空投，而空投必須視天候及救援任務先後而定，因此物資提供的主動權受限，造成明明有物資，卻無法及時領用的問題。俟道路搶通後，便將提供物資之權責交還公所。

4.派員駐點有助於運送

災害發生時直昇機的起降點非地方政府之權責，僅能配合中央與軍方，因考量直昇機的油量與航線，要載往災區的物資必須運到台南歸仁的南保機場，因此調派人員駐守機場配合直昇機的起降，同仁並提供原鄉地理位置的經驗分享，讓飛行航線以及物資的管理可以更為順暢。

5.發放不易的物資處理

特殊物資庫存很多，但不易發放的物資包括背包、毛毯、防潮布、水槽、

二手衣、棉被、助行器、工程帽、助行器、石灰、骨灰罈、屍袋等，一方面是民眾的愛心，另一方面也不能確定救災是否不需要，造成後續處理上的困難。

6. 分工可不可以更清楚

石灰、骨灰罈、屍袋、發電機…因為社會處主責募集社會資源，因此許多非民生物資都會自然的歸到物資中心募集，後續的物資處理應由業務主管單位接手，避免造成社政後續處理上的困擾，救災期間確實需要資源共享以救災為優先，但業務的分工如能具體、清楚的話，可避免資源的重複、浪費與錯置，並能讓捐贈物資獲得有效的管理與運用。

7. 設計物資簽收的機制

例如監察院調查發電機與相關資本的去向，有沒有財產清冊？除非橫向聯繫能做好清楚的溝通，否則在救災的第一時間，除了混亂還是混亂，能引以為警惕的就是物資輸送後的收執單，仍是最後物資管理的重要一環，直昇機的運送有一定的載重量，根本無法還有人可以上直昇機負責物資簽收的工作，物資運補到不同的部落、有時執行任務也無法毫無誤差…，因此簽收收執的工作有一定的困難度，但就是盡力再盡力。

8. 物資小撇步的大公開

在物資管理中最難輸送與處理的就是衣物，除必須請志工先將衣物歸類、

整理外，設計營區選衣日，讓需要的災民挑選需要的衣物，確認已滿足倉皇被救援下山民眾所需之後，再以招標的方式挑選標金最高的廠商，將所有衣物回收出售，相關經費再繼續用於救災與重建的工作。

9. 建立可捐贈者之清單

災害的第一時間有很多的民間企業單位主動表達願意提供物資的協助，可先請其留下聯絡方式或可贊助之額度及項目，待有需求時，再請其協助之，可達捐贈者與需求者雙方最佳的媒合度，因此透過建置物資媒合平台系統，以有效的掌握與媒合物資的供需狀況。

三、志工人力－人間有愛彰顯的動員力

感謝許多默默無名的參與者，他們放下了工作，擺上了時間，謝謝他們無私的奉獻…。

這次的救災經驗，我們發現志工的招募仍應以志工團隊為主。平日應建置現有志願服務團隊可用資源，例如人力、物力等；於災害中建置救災志工網路登記作業，並開放志工來電登記。依志工團體服務性質及個人志工專業分類，媒合志工團隊協助救災物資搬運、救災諮詢及資料建檔，以及運用志工團隊的貨車（含志工司機）支援運送救災物資至安置中心、接駁

災民、協助安置中心的災民醫療就診、尋親等。

除了物資中心需要大量的志工外，收容安置中心的志工人力規劃也是重要的，如何讓志工可以成為救災中的助力，而非依個人的意願前往災區或安置中心，造成運用與管理的困擾，這是需要呼籲與教育的！

本次莫拉克風災計有 82 個宗教團體、163 個基金會與協會、32 個志工團體、180 個民間企業動員參與救災工作，尤其是協助物資陸運的高縣吉普車運動協會，當所有車輛無法挺進災區時，他們則一輛一輛載運的物資進入災區，許多默默參與的志工團隊一起投入救災工作，若不是有這麼多的志工團隊與志工參與，救災的工作也無法進行的那麼順利！

四、收容安置－直接服務提供的感動力

8 月 14 日一天直昇機起降 112 架次，總共救援 1,943 人，莫拉克造成道路中斷、摧毀了家園，其中 1,633 人需要安置，你能想像一天之內這麼多人需要安置在哪裡呢？

（一）緊急短期的安置

以往的災害演練與預防，村落（社區）與公所即會設置災民收容所，從來沒有遇

到需要離鄉的大災害，而這次因為莫拉克雨勢太大，造成土石流、道路中斷等災害，受災面積較大，原先規劃與設置的災民收容場所在這次災害同時受到波及，且災害發生時應變中心與鄉鎮公所通訊不良，公所也處於受災的狀態，因此緊急收容的工作在緊急的狀況之下改由縣府接手。因此大多數的緊急收容安置處所都不是原先的規劃，縣府必須立即協助公所安置災民的工作。

1.開設緊急短期的安置處所

鄰近旗山國中的佛光山禪淨中心成為第一個開設的安置處所，但由於旗山鎮也為受災區，且鎮內有停水的問題，因此內門的順賢宮成為第二個支援縣府的宗教團體，紫竹寺則第三個加入安置服務，隨著持續救援人數的增加，這些安置處所人滿為患，位在大樹的佛光山及時提供 1,200 個安置床位，同時動員所有志工資源投入救災，此時，與原住民鄉有相同信仰的基督教長老教會也向縣府表達願意協助災民安置的意願，陸續在高雄縣境內甚至鄰近縣市的教會幾乎都加入了這次的災民安置工作，另外，天主教會以及其他不同教派的宗教團體也紛紛投注災民安置的工作，除了收容安置之外，最重要的是宗教對受災戶在心靈上的慰藉。當時一天最高紀錄開設 8 個收容所，本次共計由寺廟、教會等開設 32 處安置處所，一天最高收容人

數高達 4,892 人。

2. 專業的社工協助進駐服務

自 8 月 10 日社會處成立第一個緊急安置收容所（甲仙鄉龍鳳寺於 8 月 7 日由公所設立），接下來必須在短時間內繼續開設安置處所，單靠高雄縣社會處的力量，早已不足以應付一處處的收容所的開設與運作，因此社福界的伙伴們一起來相挺，許多民間組織的專業社工人力開始協助支援各收容所，包括中華聯合勸募協會、伊甸社福基金會、台灣基督長老教會、勵馨社福基金會、台灣世界展望會、高雄市基督教家庭協談中心等；而其他縣市政府的公部門伙伴，也一起協助本縣安置收容所的服務，包括高雄市政府社會局、台北縣政府社會局、台中縣政府社會處、新竹市政府社會處等，透過非營利組織及縣市政府的社工人力的挹注，以提升安置收容所的服務品質。

3. 緊急安置服務的注意事項

- (1) 救援行動中完全無法預期每天、每一架次直昇機的救援人數，以致收容處所一再增加，因此面對無法預期的救援人數，極需緊急開發與連結宗教團體與志工人力，協助安置收容中心的開設工作。
- (2) 一個收容所安置人數一天由 17 人到 1,309 人不等，災民所需的日常生活用品，如：臉盆、毛巾、牙刷、牙膏、

口杯、拖鞋及毛毯、墊被等預備。

三餐、洗衣、洗澡的問題，其他包括通訊、交通、就業、就醫的需求等，一些收容所之空間與設備皆有負荷上的困難，因此開口合約的建立以及安置中心所需之基本配備標準化流程，更顯為重要。

- (3) 許多家庭因救援時間點不同、安置機構收容有限，故被分到不同安置處所，災害除對個人的衝擊外，又使家庭的完整性受到影響。故在協助安置時，需考量儘量將同一家庭（族）與部落安置在一起。

4. 災民安置所提供服務項目：

- (1) 衛政單位協助醫療、公共衛生、防疫、心理衛生等服務。
- (2) 警政單位協助加強安置處所的巡邏。
- (3) 勞政單位派員設點協助宣導工作機會與勞委會的短促工作（八八臨工、天然災害臨時工）。
- (4) 民政單位安排戶所的同仁至旗山區災民收容所，協助災民辦理臨時身份證協助受災民眾辦理臨時身份證。
- (5) 中華郵政公司派員提供定時定點服務，受理災民眾郵政業務（便於受災存簿儲金儲戶提款以應急需）。
- (6) 提供收容中心免費服務專車，分木柵與大林線行駛路線，便利居住在不同安置處所的鄉民可以探親或外出辦事等。

（二）營區中期的安置

第一階段緊急收容中心強迫將親人及同村拆散之不合情理安排，又顧及災後重建家人共商、同村共決之需求，第二階段則以同鄉鎮安置同一營區為首要規劃，以方便住民共同討論未來的長期安置計畫，對於部落原有的互助機制重新凝聚，以避免對災民的二度傷害，而社會處主管進入營區工作，則有利於整合的角色。

1.最短時間內清點入住人數

入住災民人數的掌握是重要的，雖然災民因工作、就學等因素並非整天都在安置中心，增加清點入住人數的困難度，但我們必須在最短的時間內，釐清每個家庭與個人的個別需求與狀況，以為返鄉或永久安置做抉擇與準備。

2.非營利組織的配搭與服務

中央直接委託紅十字會進入營區提供服務，紅十字會並結合八八聯盟邀請勵馨基金會、世界展望會、至善基金會、介惠基金會、中華溝通分析協會、兒童福利聯盟、家扶中心等，配搭本府每一營區內有兩名縣府常駐社工，協助鄉民申請相關補助、生活適應、返鄉及各項重建工作之諮詢服務等，公私協力提供社工專業的最佳服務。

3.協助鄉民成立鄉民自治會

由村長、各樓樓長及鄰長..等組成自治團隊，推動村民相關協調事務與服務。

4.食衣住行育樂樣樣要考慮

- (1) 一般生活服務：住宿管理、環境清潔、活動辦理、餐食服務、物資發放、住民關懷與個案服務、資源轉介、引進…等服務。
- (2) 辦理節慶活動：例如中秋節、聖誕節等節慶活動；為八八風災出生後的寶寶慶生、辦理籃球比賽等或結合其他單位辦理各項活動。
- (3) 關懷弱勢需求：營區設立托兒所、課後照顧、陸續了解四營區身心障礙者相關需求，包含輔具調查及現勘居家、無障礙空間、浴廁視察，並提供輔具相關資源，如電動代步車等。
- (4) 營區交通服務：針對營區間安排免費客運車，提供鄉民間之聯繫與往來與學生就學接送專車、復康巴士等。
- (5) 提供醫療服務：24 小時看診（義大醫院、岡山空軍醫院）、防疫與住民醫護照顧（衛生所駐點、工兵學校醫護所支援）、凱旋心理衛生團隊等。
- (6) 居住安全維護：由營區與警政單位提供居住環境的安全。

5.設立跨單位的聯合辦公室

由行政院、內政部（勞委會、退輔會）、軍方、縣府團隊（社會處、教育處、原民處、衛生局、警察局、戶所等）、非營利組織與村民組織、公所等組成的聯合服務中心，提供駐點服務。

6.辦理跨單位聯繫工作會報

爲使安置服務更加完善，本府社會處定期與營區服務的非營利組織、公所等召開聯繫會報，包括解決安置所遇到的困難、介紹未來政策的走向，以建立重建的共識，由安置服務朝向重建之路邁進！

7.爲生活之安定性辦理課程

安置期間爲協助災民於營區內生活的安定性，規劃辦理各項技藝課程與訓練，包括勞委會職訓局－飾品創作班、堆高機班（協助檢定技能）、職訓津貼班等。本府社會處辦理有機栽培班、居家照顧服務員培訓班、數位機會中心 DOC、社區文化產業培植及資訊應用推廣等，培力鄉民投入職場與提供鄉民於營區期間內有較安定性的生活。

（三）特殊需求的安置

由於莫拉克颱風的來襲原於各出院準備服務合作醫院住院之個案，以及由災區救援出來的個案，或至各出院準備服務合作醫院住院後，因道路中斷、房屋毀損等因素無法返家安養，或因故不適合居住本縣各安置收容單位，需藉由老人安養護機構及護理之家，以提供較妥適的機構照顧服務，以舒緩家屬照顧壓力及提升生活品質。計有 38 位安置於 7 個安養護或護理機構。

（四）辦理福利說明會

爲協助營區內的非營利組織、自治會幹部、公所與參與重建之伙伴，了解災後相關福利訊息與重建方向，辦理重建與福利說明會，介紹災後相關的福利措施與中央的重建政策。

（五）協助鄉民的返鄉

營區短期安置服務爲一過渡期，主要爲等待道路搶通以及銜接永久屋，因此除了永久屋的申請者，本府需評估與規劃返鄉的工作，建立協助鄉民返鄉的標準爲：

- 1.返鄉是以村爲單位作爲規劃與認定。
- 2.村內鄰里道路及對外聯絡公路路況，可供一般自用客車行駛，以利鄉民行的便利性。
- 3.需電力恢復供應，以維護鄉民基本生活的要件。
- 4.配合或協調國中、小學生復校（或替代方案）與車輛接送。因返鄉不僅考慮到住在營的鄉民，必須同時與教育處處理孩子的就學問題。
- 5.公所與相關行政機關能順利運作。返鄉後相關的補助、申請仍須透過公所的行政系統，因此公所與相關行政機關必須先就定位，才能讓鄉民返鄉。
- 6.提供返鄉工作機會訊息。
- 7.協助返鄉之車輛與物資。

肆、災害中社政體系的困境

- 一、主計、審計系統如何回應災害搶救的緊急階段，建立一套有彈性而快速的請購流程，以協助業務單位可以快速回應災民的需求。
- 二、民間慈善單位投入災害救助有賴更進一步的整合，應有平台協助民間單位將其於災害中所能提供的項目與災害中所需要的資源做整合，尤其是現金發放的部分，如抱持要快速將救濟金送達到災民的手中，以其主觀來認知災民的需求，而不願意整合，易造成“現金發放滿天飛”與“救災物資供過於求”的現象。
- 三、培力鄉鎮公所備災、救災的能力，以回應第一線面對災民救濟金申請、收容安置與物資發放之需求。尤其未來救災工作軍方會在第一時間內派軍進駐各重災區，鄉鎮公所能否發揮有效的指揮調度權？因此在救災過程中，需再釐清公所與軍方的互動模式及角

色分工。

- 四、有些志工團隊直接進入安置處所，造成災民人數不成比例，嚴重影響住民生活。亦有個人志工表示服務時間、地點由志工決定，甚至志工的交通、餐飲、住宿問題，還需要協助解決…，徒增救災工作的困擾。因此民間組織進駐安置處所應有篩選機制，包括工作人員的穩定性等，都將會影響到工作的推動。
- 五、需加強與媒體的互動，釐清救災工作的困難與需求，避免因媒體的訊息的不完全，而影響到政府的形象，打擊救災人員的士氣。

莫拉克對於不同的人代表著不同意義，是百年罕見的風災、水災？抑或是自然氣候變化的強烈警訊？抑或是大自然對住在這片土地上人民與政府的考驗？我們需要更謙遜的學習這個功課，記取這次的經驗，讓我們可以面對災害並與災害共存。（本文作者前為高雄縣政府社會處處長，後為高雄縣政府社會處專員）

參考文獻

- 一、災害防救法
- 二、社會救助法
- 三、救災物資調節作業規定、直轄市、縣（市）危險區域（村里、部落）因應天然災害緊急救濟物資儲存作業要點範例

- 四、各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項
- 五、強化對災民災害救助工作處理原則
- 六、建立社政人力、區域聯盟、即時協助
- 七、高雄縣各項社會福利考核作業要點
- 八、高雄縣危險區域因應天然災害緊急救濟物資儲存作業要點