

# 災難管理與社會工作

林萬億

## 壹、前言

近幾年來世界各地發生幾次重大的天然災害，令人聞災喪膽，如 2004 年南亞海嘯、2005 年巴基斯坦與印度邊界的大地震、2005 年美國新奧爾良的卡崔納颶風 (Hurricane Katrina)、2008 年中國四川省汶川大地震、2010 年的海地大地震，每個災難都是損傷慘重。以卡崔納颶風為例，撤離的居民就超過 50 萬，光是被安置在休士頓體育場 (Houston Astrodome) 的難民就有 1 萬 3000 人 (Williams, 2008)。南亞海嘯死亡 1 萬 0881 人，至少 64 萬 5 千人生計受損，15 萬房屋損害，數千人受傷或失蹤，受影響的印尼人口高達 270 萬。汶川大地震死亡人數達 6 萬 9227 人，直接經濟損失達人民幣 8451 億元。

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 (內政部消防署，2006)。

因此，臺灣國民比任何國家更需要充實災難管理知識。臺灣的社會工作者也需要具備災難管理的知能。本文從災難的性質談起，再處理災難管理的階段，之後，依此階段論探討社會工作者的職責。

## 貳、災難的性質

聯合國國際減災策略 (International Strategy of Disaster Reduction, ISDR) 定義災難是一種自然、人為環境與社會過程間複雜的互動之下，產生的顯著地對人類與

永續環境的傷。災難的特性影響社會與心理後果包括災難原因、可預測性程度、恐懼程度、災難發生位置、損害範圍、資源支持的無限與永續(Regehr and Bober, 2005)。

不管是哪一種災難，均有以下特質 (Drabek, 1970；林萬億，2002a, 2002b)：

- 1.突發性：有些災難發生前有 2 到 3 天的預警期，如颱風、颶風、洪水、火山爆發、乾旱。但是，有些災難的預警期很短，如地震、爆炸、大火、飛機失事、火車相撞等都是突然發生。
- 2.不熟悉：人們雖然見識過不少災難，但是它終究不是生活中熟悉的事物。每一次災難發生，往往都帶來新的體驗。
- 3.難預料：颱風會不會帶來豪雨？豪雨會不會帶來土石流？土石流會不會經過民宅？雖可預測，但難精準推測。
- 4.地區性：災難通常是地區性的，如地震不可能單挑一幢震倒，水災往往淹沒全村、全鄉鎮，甚至幾個鄉鎮市都受害。
- 5.重傷害：災難會造成人員傷亡、財產損害、社區瓦解、環境破壞等多重後果。

以上 5 項指標也有部分適用於意外事故(incident)或偶發事故(accident)，其間差

異在於影響範圍的大小，及損壞的程度。災難的社區性與毀滅性遠大於單一的疏失造成的意外事故或偶發事件。

災難發生，涉入者包括受害者（傷亡）及其家屬、目睹者（鄰里、路人）、救災人員（專業與非專業），有時還涉入加害者。每一組人因涉入『人在危機情境』（person-in-crisis situation）所處的位置不同，而有不同的行為反應。其中受害者及其家屬的行為反應是社會工作者最關心的。林萬億（2002a, 2002b）從研究 921 地震災難救援的經驗得出以下要點：

#### （一）因個人或家庭的生命、財產、自主、福祉受到威脅的行為反應，依災難發生的時序可大分為三個階段：

- 1.災難發生時（緊急救援）：驚嚇、麻木、手足無措、痛哭、失控。
- 2.災難發生後一段時間（短期安置）：沮喪、悲傷、失落、無力感、罪惡感、無助感、焦慮、失眠、做惡夢、憂鬱、食慾不振、害怕孤獨、退縮、壓抑、人際關係不良。
- 3.復原或重建後期（復原與社區重建）：認知改變、接納、發展新的問題解決行為、適應新環境。

#### （二）對災難的理解不同，行為反應也不同。

1. 不管人們是否曾經歷過災難，恐懼、憤怒與無助在災難發生中是常態的反應，即使這些感覺是無益的。但是，曾經渡過災難的人，恐懼與無助會降低 (Coulter and Noss, 1988)。
2. 如果人們認定災難對生命安全有害，那麼用再多的科學根據來說明災難風險很低，就很難取信於民了。例如，美國牛肉是否含有狂牛症病毒？H1N1 疫苗安全嗎？中國大陸的毒奶粉、毒水餃等安全嗎？
3. 在危機中，責難特定的個人或組織的情形會擴大。如要求查辦偷工減料、工程施作不當、官商勾結、救災不力等。受害者有可能訴諸法律行動，如訴訟；或訴諸集體抗爭，如抗議、遊行、示威等。
4. 受害者認為天災可原諒；人為疏忽則會要求追究責任；若是敵意造成災難則會要求查辦嚴懲；若是人類錯誤的結果，只好共同承擔。
5. 救災有誠意，責難相對少；救災行動快，災民怨懟低；社會支持多，災區復原好；救災能持續，復原較完整。

### (三) 早年未解決的困擾，影響當前處理危機的效能。

1. 救災組織間的恩怨會在救災過程中一一暴露。因此，平時就必須將衝突化解至最少。
2. 災區居民間的利益矛盾會在災難發生時

一一浮現。因此，平時就應該將利益分配不均降至最低。

3. 行政部門與議會不合，救災效果大打折扣。
4. 中央政府與地方政府不合，救災組織效能不彰。

### (四) 災難期間受災者的求助意願高。

1. 災民是一時的，不要將災民當成永遠的弱者來餵養；更不該把災民變成是救災團體行善的犧牲者。
2. 災民期待盡快復原，也有意願參與救災工作。激發災民的求助與自助意願是必要的，記得隨時讓災民維持穩定的工作能量，復原才能順利。

### (五) 災難是學習解決問題的方法的最佳時機。

1. 災難發生時，人們首先會用慣常的解決問題的方法來因應，俟慣常的方法失敗後，會創新方法，以使自己可以在新環境中恢復平衡。
2. 從過去的災難經驗中學到教訓是減少災難損害的不二法則。因此，在災難復原後，必須重整救災組織、防災政策與教育。

劉兆玄先生在 1999 年時任行政院副院長，擔任 921 行政院災後重建委員會的執行長，在其〈災區兩月〉一文中提及「沒

有任何國家能真正隨時隨地準備好應付一場七點三級的地震，但是一個國家如果不幸遭受了七點三級的地震而不從中學到教訓，那將是比七點三級地震更大的災害。」

(引自彭昱融，2009)。不湊巧的是，10年後莫拉克颱風正是劉兆玄先生當行政院長。遺憾的是，我們似乎沒有從過去的災難經驗中學到教訓。

## 參、災難管理

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 (Godschalk, 1991; Banerjee & Gillespie, 1994; 引自丘昌泰，2000；周月清等，2001)：

### (一) 災難預防期(pre-disaster prevention)

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。既然災難避不了，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(pre-disaster preparedness)

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(disaster response)

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(post-disaster recovery)

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，災民救濟、災後創傷壓力的減輕，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。尤其是防災做得越好，災難損失越少。亦即，前階段的投入多寡與後階段的投入需求成反比；前階段的努力與後階段的損失也成反比。

Paton(2008)發展出一套影響災難準備的結構模式：正向地預期相信災難是可以經由準備而降低後果、社區參與高、集體

效能好、充權、人民信任災難管理與資源始有高的災難準備企圖。據此，Paton et al., (2009) 以海嘯為例，檢視美國奧瑞岡州與阿拉斯加災難準備的社會脈絡（social context）指出，意向因素（dispositional factors）、社區特質、災難資訊是影響海嘯準備的主要因素。意向因素是指對災難後果的預期是正向或負向的。社區因素是指社區參與、集體效能與充權。進一步才可能信任災難知識與資源，接著始有可能採取災難準備行動。具體建議是：首先要鼓勵社區居民討論災難議題，界定其所需資源與資訊，以因應災難後果，並保證社區有能力取得資訊以採取最佳行動；其次，保證社區--機構間的關係是互補與充權的；最後瞭解影響災難準備意圖改變的因素。進一步，在檢視澳洲與紐西蘭的經驗，發現相似的結果，證實上述的災難準備模型是可靠的（McIvor, Paton and Johnston, 2009）。

Dodds and Neuhring(1996)則提出五個階段的災難救援進程，將復原期拉長：

1. 災難前準備，
2. 直接災難影響，
3. 災難後救援，
4. 延長復原，
5. 重建。

Roberts(2006)進一步提出三個 ABCD 模式（Triple ABCD model）的危機管理與災難情境。亦即，四個災難管理階段都必

須處理三個課題。四個階段如下：

### （一）A.（災難救援人員抵達）

1. 緊急救援團隊、緊急醫療人員、首要救災負責人員，或危機介入人員抵達現場。
2. 情境、環境風險、危險、醫療與健康需求、活化緊急指揮系統、危機回應與（或）緊急救援工作人員的評估。
3. 財產損失估計、物理環境與設施破壞及其對人（與他人）的危險性、心理健康條件（心理症狀、心理創傷與社會功能）等的評估。

### （二）B.（建立救援系統）

1. 溝通網絡的建立與建立一個緊急救援人員與危機介入團隊、倖存者、受害者、家庭成員、小團體、社區心理衛生，及執法單位間的和諧關係。
2. 簡要地界定情緒、行為、認知、心理意念、反應緊急事件（triggering incidents），及症狀。
3. 摘要地針對優先問題、聚焦當前情境，以及被認為對社會功能與適應最大威脅的問題。

### （三）C.（危機介入）

1. 藉由積極聆聽、透露因應企圖、再強化新的因應選項，及經由自我支撐、同理敘述與優勢觀點來執行危機介入。
2. 認知在建構、修正曲解的理念與觀念、

- 重新架構，以及危機介入行動計畫與準備。
- 3.危機解決與連結其他支持團體。
- 2.處理創傷症狀、解毒與長期復原技術。
- 3.如果有必要，討論爲了推進期程的追蹤與機會，及轉介社區資源。

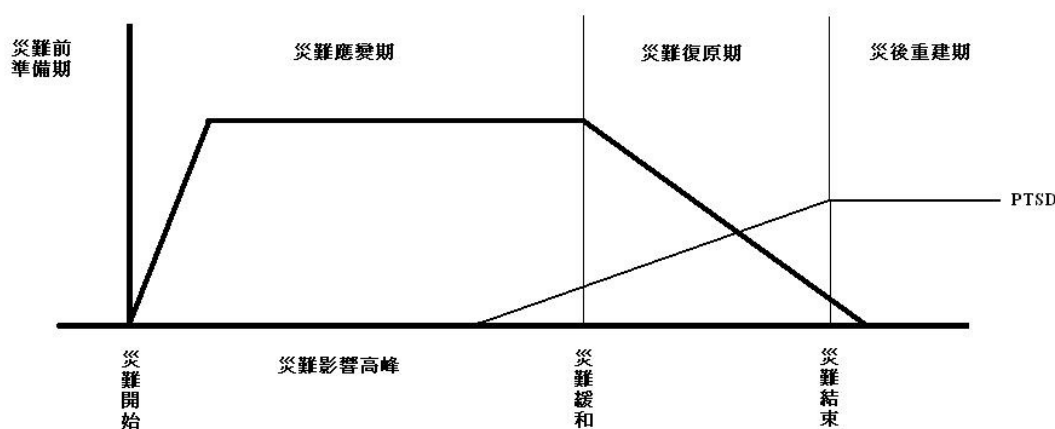


圖1：災難管理階段

#### （四）D.（發展後續計畫）

- 1.發展災難心理衛生、危機解決與後續照顧。

第一階段爲災難前的準備，包括防災與整備階段。第二階段是災難應變期，也就是災難影響的高原期的緊急救災階段。這一階段救災人員的救援動員與技術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（grief coun-

本文整理以上各家之說，並參考 Kreuger and Stretch(2003)的長期災難與創傷後壓力症候群（PTSD）的階段劃分，發展出災難管理的四個階段，如下圖 1。

seling)、壓力管理（stress management）、緊急安置等緊急服務(emergency services)是工作的重點。

第三階段是災難復原階段，是指在災難趨於緩和後到災難結束前的階段。主要救災人員已離開救災現場，進入重建的階

段。現場已改由工程復原或修復人員進行搶修。災難救援進行過渡服務(transitional services)，或短期安置，或中繼工作，包括住宅、就業、就學、社會救助、家庭重建、創傷後壓力症候群的處理。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、住宅、教育、就業服務人員為主的階段。

最後才是災後重建階段，從災難結束前到創傷後壓力症候群的治療結束為止。屬長期社會暨心理重建的時期，亦即提供穩定服務(stabilization services)。災難症候群或壓碎症候群(crush syndrome)嚴重者可能須要三、五年才能復原，輕者也要幾個月到一、二年，才有可能平撫。所以，一套中長期的災後重建計畫是必要的，包括住宅安置、財務處理、社區重建、心理復健、家庭重建、失依者的長期照顧、安排易地安置等。

其中災難的嚴重程度與影響廣度不同，會使災難影響曲線高度與長度產生變化。曲線垂直高度越高，表示災難影響越嚴重。災難開始到災難結束的跨幅越長，則表示災難影響期間越長。通常大地震災難來得快，去得也快，但是影響程度可能很大，如日本 1995 年神戶大地震、1999 年台灣 921 南投大地震、2005 年巴基斯坦與印度邊界的大地震、2008 年中國四川省汶川大地震、2010 年的海地大地震等。而風災與水災從颱風警報到水災退去，往往

延伸一個禮拜，甚至更久。不論是災難影響高原陡峭，或時間拉長，兩者都對災民的影響大，也越不利於救災。

## 肆、災難救援社會工作者的任務

Rogge(2003)指出，災難與創傷事件絕對是個社會福利議題。Miller (2003)也認為當災難發生，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(Council of Social Work Education, 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。

關於災難救援社會工作介入(social work intervention in disasters)的議題，Journal of Social Service Research 曾做過3次的專輯，第一次是在 1996 年，重點在檢視災難與創傷壓力的影響及評鑑服務成效的研究方法論。第 2 次是在 2003 年，進一步檢視跨國救災經驗，藉此提醒跨文化的救災經驗中的災難復原與創傷壓力服務(Soliman and Silver, 2003)。第 3 次是 2008 年，針對災難社會服務。顯見這是全球災難高風險國家共同面對的迫切課題。

由於社會工作者在不同的工作領域，參與救災的角色扮演也不同。Silverman (1986)認為醫院社會工作者在震驚創傷

服務 (shock-trauma service) 的角色有：1 倡導：與家庭與病患發展長期的臨床關係。在危機時刻醫院往往是一個令人混淆與冷冰的場所；而家庭卻是處在開放與接受外在環境協助的時候；2. 諮詢：社會工作者必須回答病人家屬有關創傷的細節與提供適當的醫療資訊；3. 連結 (link)：連結醫療團隊與家庭，讓病人家屬瞭解診斷結果、治療計畫與病人情況；4. 評估與再評估家庭的動力與因應能力：評估家庭系統、家庭納入工作任務的可能性；5. 準備家庭與病人會面：避免家屬因第一次與創傷手術後病人見面的驚嚇與悲傷。

Shahar (1993) 以波斯灣戰爭期間以色列一家醫院的社會工作者為例，舉出醫院社會工作者在緊急災難時的職責如下：

1. 直接提供對病人與傷亡者的服務
  - (1) 治療性介入傷亡者及其家屬，
  - (2) 住院病人及其家屬的後續管理，
  - (3) 保證持續照顧與離院後的追蹤。
2. 運作成為公眾的資訊中心
  - (4) 聯結、協調與活化社區中的支持性服務，
  - (5) 集中社區中的緊急服務資訊，
  - (6) 建立區域資訊系統，以利大眾和醫院人員知悉，
  - (7) 設計一套特別的社區社會服務合作方案，俾利助於解決後續照顧的相關問題，
  - (8) 提供正式與非正式的諮商給醫院人

員。

Shahar (1993) 同時指出從例行工作到「緊急例行工作」(emergency routine) 的任務改變，社會工作部門立刻進行組織調整與治療取向的改變，其調整重點如下：

1. 組織變遷：改變工作程序與例行活動，改為 24 小時值勤。
2. 變遷工作團隊：配合社會工作者本身的家庭受災情形與醫療專業需求，改變工作團隊的組成。
3. 職位輪替：設計一套配合社會工作者個人與家庭因素，以及工作需求的輪值表。
4. 即時資訊。
5. 志工招募與組訓。
6. 改變治療的過程：由於波斯灣戰爭是長期抗戰，就不像一般洪水、颶風、龍捲風或地震、車禍、飛機失事屬單一、短期災難。因此，對災難後的創傷壓力處理，採行的是持續創傷壓力疾患 (Continuous Traumatic Stress Disorder, 簡稱 CTSD) 的診斷，而非前述的 PTSD。兩者的差異在於一次創傷與連續多次創傷。但其危機介入與團體治療程序相似。

在國外的資料中顯示社會工作者參與救災工作最有名的還有社區教育、支持與訓練資源方案 (Community Resources for Education, Support, and Training, 簡稱 CREST)，這是 1993 年美國密蘇里河大水



災在聖路易市 (St. Louis) 所發展出來的綜合性社區災難救援的危機介入方案，社會工作師與心理學家、精神科醫師、護理師、諮商師、活動治療師等共組的救災服務團體，提供災後社區心理衛生的危機介入與後續服務(North and Hong, 2000)。

1982 年 5 月美國伊利諾州瑪麗翁 (Marion, Illinois) 發生颶風，社會工作者也提供了一套救災方案 (Disaster Relief Project)，協助災民解決災後創傷壓力 (Seroka and Associates, 1986)。

1985 年 9 月墨西哥市發生的芮氏 8.1 級大地震，死亡 2 萬人，50 萬人無家可歸，社會工作者也提供了一套綜融的災後介入方案 (Dufka, 1985)。1991 年 10 月發生於美國加州奧克蘭與柏克萊 (Oakland-Berkley) 交界的東灣區山丘森林大火，社會工作者也加入提供「多種壓力紓解」(MSD) 的團體給救災人員 (Armstrong and Lund, 1995)。Zakour(1996)認為社會工作者在救災上的任務是：

1. 提供服務給脆弱的人群，
2. 預防嚴重的健康與心理健康後果，
3. 連結個人與資源與協助體系，
4. 連結體系與使其更接近消費者，
5. 改變微觀與巨視體系，以促進案主福利。

所有社會工作者參與救災經驗都告訴我們資源體系的開發與聯結，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 (Zakour, 1996)。而所謂災難中的弱勢者包括社經地位低下、少數民族等，通常他們較少投保各種災害保險，較不易接近救災資源，也較易被救災組織遺忘，本身也較少參加救災組織，他們所住的地區往往也較遠離救災資源集中的地區 (Zakour, 1996)。Cherry and Cherry (1996) 對 1992 年 8 月安德魯颶風重創南佛羅里達州，導致 7 萬 5 千幢房子受損，14 個月後還有不少無家可歸者流落各處的社會行動研究；Bolin and Stanford (1998) 對 1994 年 1 月加州北嶺 (Northridge, California) 地震後拉丁裔 (Latino) 災民未被滿足的需求進行研究，都是典型的把觸角伸向弱勢族群的例子。

據此，Rogge (2003)建議社會工作者必須增強專業的能量在災難救援，包括：

1. 界定災難與創傷事件，以及瞭解其本質。
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。

台灣的經驗，在災難救援中社會工作者扮演非常重要的角色。當海山、煤山礦災後，台北縣的社會工作員制訂了整體性的輔導計劃（徐照美，1984）：

- 1.心理輔導及精神支持：協助案主家屬調適新喪情緒、輔導案主家屬瞭解情況確認事實、重建家人信心與強化家庭功能，輔導自立自強，並建立未來之計劃。
- 2.提供積極性、建設性之生活照顧：就業或轉案輔導、子女教育補助、醫療補助、協助案主制定經濟計畫、比照低收入戶予以特別照顧等。
- 3.追蹤輔導：經常性訪視，提供即時之服務與解決困難。

上述三個任務並未包括搶救過程中的緊急安置。

周月清（2001）研究發現在 921 震災緊急救援期間，社會工作者最常介入的任務依序是：

- 1.對受災個人及家屬的支持，
- 2.協助個人與資源的連結及增加多元性資源的接近性，
- 3.防止災民有更嚴重的身心健康問題，
- 4.預防個人、家庭的瓦解，
- 5.改變微觀體系，促進受災居民之福祉，
- 6.改變宏觀體系，促進受災居民之福祉，
- 7.其他。

而到了重建階段（3 週以後），這些任務有些許調整，順序變成 1、2、3、4、5、7、6，另增加一項排在最後的預防團體、組織、社區的瓦解。

## 伍、緊急救援與短期安置

傳統上災難救援組織，如紅十字會（American Red Cross, 2006）對災難救援的看法都傾向於立即、短期的救災，「災難救援焦點在於滿足人民因立即緊急災難所引起的需求，…使其能夠回復其獨立的常態生活。」這樣的救災模式不但會忽略災民在安置家庭長期的需求，尤其那些無法立即返家，或是必須重新建立家園的災民，而且也會疏忽接待社區因大量災民蜂擁而至應有的回應（Bliss and Meeham, 2008）。

安置大量災民從來就不是美國歷史經驗的一部分，除了 1930-36 年間美國大蕭條時期的沙塵暴（the Dust Bowl）有過如此龐大的災民需被安置，然而沙塵暴籠罩時災民安置的問題經驗是好幾年內分批完成，而 2005 年卡崔納颶風（Hurricane Katrina）是在幾天之內，最多幾星期必須安置成千上萬的災民（Bliss and Meeham, 2008）。

Drumm, Pittman and Perry(2003)從 1999 年五月 Kosovo 戰爭下的難民收容所的社會工作介入經驗中，發現生態系統觀

點 (Ecosystems) 的社會工作介入是必要的，她們發現難民收容所最大重要的議題是：創傷與情緒支持、缺乏資訊、活動需求與自決。據此發展出一套滿足難民需求的生態系統介入：

(一) 微觀系統 (microsystem)：

1. 提供評估、諮商與聆聽是難民收容所的標準服務。
2. 提供個案工作協助難民接近資訊；利用電子資料傳送認定與連結難民。
3. 常態化個人空間與活動；提供教育與遊戲活動給兒童。

(二) 中觀系統 (mesosystem)

1. 增強第一線的工作人員的關係；促進自我照顧的機會預防救援人員二度創傷。
2. 增強政府與救災機構的關係。
3. 加強收容所管理人員與救災機構的關係。

(三) 外部系統 (exosystem)

1. 教育救災基金來源有關社會工作服務與早期心理衛生介入的重要性；倡議救災機構優先支持第一線救災人員。
2. 執行承平後的研究與發展。
3. 維護既有文化與消費習慣。

(四) 宏觀系統 (macrosystem)

1. 經由和平教育啟動，擴大政府與社會瞭解；擴展研究議程，聚焦在難民議題與介入。

2. 建立政府政策，要能在危機時期動員設備與社區資源。
3. 建構接待國家的照顧難民的能量；發展友好與和善的文化。

美國喬治亞大學社會工作學院在 Katrina 颶風發生後，由於離學校不遠的鷹岩鎮 (Rock Eagle) 接受 175 個家庭緊急安置，社會工作學院志願擔任支援。社會工作師生參與安置計畫必須有一套安置藍圖如下 (Bliss and Meeham, 2008)：

(一) 先確立救災啟動計畫的原則：

1. 應變 (respond) 而非反應 (react)，
2. 案主驅動 (client-driven) 的啟動，
3. 協助家庭自助，
4. 聚焦在哪些能做到的，而非那些做不到的，
5. 從每個家庭的現況為出發點開始工作，
6. 使用持續與簡單的評鑑過程架構，
7. 不要低估支持與人際連結的重要性。

(二) 開始啟動 (initiative) 安置介入第一步必須先問：

1. 什麼是災民確實與立即的需求？
2. 這些家庭需求的優先順序是什麼？
3. 目前社區的資源有哪些可用來滿足這些需求？
4. 如何讓協力組織可以將其資源或能量用在滿足這些家庭的立即需求？
5. 即使這些情境是未知的，什麼是最佳的接近災民的方式？

- 6.安置救援的啟動需要有階段或進程嗎？
- 7.如何讓人力資源維持在永續的狀態？
- 8.學生志工如何能在不影響學習的情況下與家庭一起工作？
- 9.學術機構的後勤資源如何能被用來協助救災啟動？
- 10.有哪些資源限制會影響救災啟動的本質？
- 11.救災啟動的首要焦點是什麼？
- 12.負責單位人員與家庭間的關係性質為何？
- 13.協力單位的短、長程目標為何？
- 14.協力單位的最終目標的條件為何？
- 15.如何不讓評鑑要素納入救災啟動後，造成對家庭需求回應的障礙？

### （三）救災倫理考量：

- 1.不要對家庭主要需求提供假象的希望，如住宅、工作、交通、財力協助。
- 2.維持適當的界線，避免使社會工作研究生成為提供社會服務的專業資源之一，
- 3.教師支持學生，
- 4.強調自助人助，不以父權的觀點介入，以免養成依賴。

### （四）概念架構：需求為基礎的生態觀點

以生態概念介入，瞭解每一個家庭都有獨特的需求，提供社區有的服務資訊，以慈悲、希望與能量建立（capacity-building）來作為提供人際連結的基礎，使之成為主要概念議題，來驅動災難救援啟動。

### （五）操作架構：快速回應的服務學習

研究生從服務中完成學習的過程，於學期結束要提出反省報告以利整合實務與理論學習。然而，服務絕不能延宕，不能因為學生學期開始或結束而使服務延後或中斷。

### （六）評鑑架構：持續的評鑑過程

需求是否被回應？社區連結與社會工作學院的能量與資源是什麼？每一個階段的工作均被檢討、修正、調整，以因應案主為中心的服務焦點，以尋求有用的服務模式。

進一步推動三階段的以家庭為焦點的延展災難救援應變啟動計畫（extended disaster response model）：

#### （一）評估：

- 1.家庭展現的復原力能用來因應生活重建所需嗎？
- 2.即使家庭的需求被關切，但在既有的資源的限制下，家庭能被協助以適應新環境？
- 3.學生提供的人際連結與社會支持資源能協助家庭因應災後的影響嗎？

#### （二）工作計畫(engagement)

- 1.協助的方式會取代 Hurricane Katrina 發生前家庭所依賴的非正式社會支持嗎？
- 2.假使家庭尚未準備好結束他們與學生的關係，該如何回應？

3.家庭如何因應準備回到新奧爾良的感受？

### (三) 問題解決 (resolution)

1.家庭在後續重建的過程中，如何適應未來不確定的服務提供？

2.在 Hurricane Katrina 災後一週年來臨時，家庭的短、長期心理健康將會受到怎樣的影響？

3.家庭的長期心理需求是什麼？

最後，還要進行成效評鑑。其內容包括：

#### (一) 概念架構的過程評鑑

1.展延的災難回應模式有助於滿足迫切需求與關心的議題嗎？

2.哪些是展延的災難回應模式最有助益的面向？

3.哪些是展延的災難回應模式較無助益的面向？

4.未來如何才能使展延的災難應變模式

#### (二) 操作架構的過程評鑑

1.在你開始參加服務學習前，什麼是你假設與期望有關災民所涉及的社會問題或議題？

2.你所假設與期望有關災民所涉及的社會問題或議題在服務學習方案進行中哪些是一致的？哪些不一致？

3.在你正在學習與其他課程的脈絡下如何來解釋這些一致或不一致的地方？

4.你如何瞭解有關災民所涉及的社會問題或議題，在服務學習的方案過程中如何改變？

5.在服務學習的方案中你經驗與學習到社會正義的意涵？

6.你如何從這個服務學習的方案得到的領悟與經驗用在未來的個人發展上？成為一位社會工作者的發展上？以及社區參與上？

在安置的過程中，學校也是不可或缺的一環，於災難結束後，學校必須盡快接觸創傷的學童，提供心理、生理、社會創傷的協助。安置社區的學校，例如 Katrina 風災之後，出現 40 萬個學童必須易地安置。安置社區的學校扮演建立復元 (building resilience) 的角色，解決學生的課業問題、社會情緒的需求滿足、財務問題、生活必需品的提供等。穩定是讓安置學童盡快復元的重要手段 (National School Boards Association, 2005)。

## 陸、復原與社區重建

Bell(2008)指出個案管理在災難救援中提供界定倖存者、評估其需求、復原計畫、連結地方服務資源、監督介入產出、倡議中觀與巨視層次的服務。Katrina 颶風侵襲之後，約 1 百 20 萬人撤離新奧爾良，德州就接收 25 萬人的安置，而這些災民短期間不可能回到原社區。安置社區儘速協

助災民離開短期收容中心，過渡到較長期的住宅，如租屋，美國國土安全部的聯邦緊急管理局（The Federal Emergency Management Agency, FEMA）立即提供房租津貼給災民就地租屋。接著 FEMA 提供家具補助，並由地方政府負責運送。重建由地方政府接手災民復原計畫。因此，地方機構必須產生新的協力關係，包括：認養家庭方案、食物供應、緊急心理衛生計畫等。個案管理應運而生，依郵遞區號劃分責任區，提供下列：

1. 認定服務對象 (identification)：名單取得很辛苦，取得災民的信任很重要，尤其不同的族群與文化經驗。
2. 評估 (assessment)：資料不全是評估最大的難題、交通浪費造成評估上的困難。
3. 規畫 (planning)：發展復原計畫 (recovery plan)，最重要的是家庭自足。自足的進度緩慢是因災民失去社會網絡，無法配合安置社區的經濟環境所需的技巧與經驗，創傷壓力，以及還家的遙遙無期。
4. 連結 (linkage) 與監督 (monitoring)：如何配合倖存者不斷變動的需求，而能找到鄉對象的資源與服務，如就業、住宅、交通等。監督轉介後的服務產出。
5. 倡導 (advocacy)：包括中觀的與巨視的資源與服務方案，如住宅資源、公共救助、投票權、社區診所等。
6. 災難復員與重建階段

災難復原與重建階段最重要的是凝聚

社區居民的共識。以 Katrina 風災為例，起先新奧爾良市長 Nagin 任命富商 Joseph Canizero 組成以都市土地研究所 (Urban Land Institute, ULI) 的全國性專家為主要成員，提出「把新奧爾良帶回來」(Bring New Orleans Back, BNOB) 計畫，但是由於社區參與不足，在「我們不需要外來專家告訴我們要如何做？我們不信任富商。」的反對聲浪下嘎然而止。接著，市議會接手規劃藍伯特計畫 (Lambert Plan)，由佛羅里達藍伯特顧問公司獨立規劃。雖然藍伯特顧問公司成功地將在地的建築師、規畫師結合，且與災民一起工作。但是，市長、都市計畫委員會、投資商、受害較少的鄰里、區域代表都未被邀請加入，因此也沒有獲得路易西安納州重建委員會的認可。

於是，州重建委員會把地方政治、機構結合在一起，成立一個「統一新奧爾良計畫」(Unified New Orleans Plan, UNOP)，由洛克斐勒基金會 (Rockefeller Foundation) 捐資 350 萬支持。同時獲得具聲望與政治中立的大新奧爾良基金會 (Greater New Orleans Foundation) 支持。UNOP 設計了雙層公共參與：區與市。由 13 區各自邀請市民參與公共計畫會議。上層是全市的三個社區議會，負責審查計畫與募款。但是由於倉促成軍與出席率低，屢遭批評。於是，又組成第二社區議會 (Community Congress II) 來凝聚共識。

第二社區議會集合 2500 個代表性市民，用視訊連結 5 個城市，加上 15 個離散的衛星社區。採用審議式民主（deliberative democracy）方式，促成 UNOP 的通過（Wilson, 2009）。可見參與式民主在災難重建中建立共識的關鍵位置。

英國 Aberfan 礦災的因應與重建過程也示範了地方代表性的重要位置：1. 基金募集與運用：緊急委員會由鄉鎮市議會與當地各界代表組成。基金用在罹難者慰問、心理與物質重建、房屋整修、紀念碑、社區活動中心費用等。2. 社會心理照顧：必須要有對社區具某種程度瞭解的醫師來協助病人，瞭解她們日常生活的想法與恐懼，最好醫師與居民熟識，且大家信任其專業忠告。3. 家庭個案工作：社會工作者提供的實務協助多於諮詢工作，例如幫忙喪葬安排、補償金申請、與家屬建立良好的工作關係等。聘請外來社會工作專家協助本地心理衛生工作人員與社會工作者處理受害家庭的個案工作。社會工作者扮演個人與社會、受害者與協助者間的連結與橋樑角色。4. 社區自助自立：支持網絡的建立，有效解決家屬的許多困擾。社區協調會命名「向前行」（the way ahead），成功卸除教堂、罹難者家屬與倖存者、房屋倒塌者與房屋完好者、基金會與地方議會間的藩籬（李瑞金、盧羿廷，2003）。

Riad and Norris (1996)研究發現水牛浦（Buffalo Creek）水災發現，不適當的

住宅與安置收容計畫對倖存者來說會引發更大的心理傷害、折損其非正式網絡。負向的社區重建因子有社會解組、社區衝突、非正式網絡的瓦解、社區貧窮等；滋養或正向因子有災難前的社經地位與親屬的支持網絡、及早警告、領導出現、社區凝聚或出現治療性社區現象、社區團結。

Yoon(2009)研究社區資產（community assets）對災後社區重建的影響，他以 1999 年 9 月北卡州王子鎮(Princeville)的水災後重建為例，首先，災後社區重建中彈性地思考社區資產認定是必要的。王子鎮最寶貴的資產是該鎮為黑人在美國建立的第一個社區的地標。第二，社區重建過程中居民自決應被尊重。當時美國聯邦 FEMA 提供王子鎮的住宅補助是在遠離洪水區之外購屋安置災民，不許災民在原地重建，為的是節省再次被淹沒的成本，但被災民反對，救災機構必須重新思考為何災民會堅持意見，雙方應尋求共識，災民寶貴的意見應被尊重。第三，倖存者的心理症狀治療也應該視為是社區重建的投資項目，以利最佳的災難復原。第四，災後財產諮詢與其他服務不宜只以短期危機管理視之，而應拉長期程。最後，社區重建的評鑑指標不宜只重視正式的指標，如住宅進住率，而必須考量其他多重指標，如個人財產復原，以免誤導救災決策者。

社會工作者在災難復原過程中也可善用創傷支持性團體，進行社區外展工作，

例如家庭訪問、演講、座談，示範創傷復原的經驗，協助社區中有情緒支持需求的創傷案主（Bradford, 1999）。

## 柒、結論

Rogge (2003)指出，在 21 世紀，自然與科技災難造成的痛苦與喪失的風險，必然持續。主要在於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（long-term atmospheric cycles），造成個人、家庭、社區與生態的傷害。許多社區才度過一個災害的救援，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颶風、旋風、洪水、地震、科技災難。

就如同挪威地理學者 Brun(2009)急切的呼籲，地理學者迫切需要加入災難研究一

樣，社會工作學者也亟需加入災難研究。社會工作者被要求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（林萬億，2002b）。因此，社會工作者瞭解災難救援，也必須參與災難準備，就必須參與災難救援知識的累積、參與災難救援的研究。

災難危機管理涉及層面廣泛，除了上述的緊急救援與短期安置、社區重建外，還涉及諸多細緻的救災過程與細項，如資源動員與管理、救助金與慰助金發放、社會工作人力的動員與管理、弱勢人口群的照顧、災後創傷壓力的減輕、文化敏感、媒體公關等，社會工作者必須一一學習如何處理，才能臨危不亂。（本文作者為臺灣大學社會工作學系教授）

## 參考文獻

- 內政部消防署（2006）。災害防救與復健統計資料專刊。
- 丘昌泰（2000）。災難管理學—地震篇，台北：元照出版。
- 李瑞金、盧羿廷（2003）。英國意外災難之因應與重建—以威爾斯 Aberfan 礦災為例，社區發展季刊，104 期，頁 117-127。
- 周月清等（2001）。921 地震社會工作者災難服務角色與功能評估，國科會研究計畫。
- 林萬億（2002a）。災難救援與社會工作實務探討：以台北縣 921 社會暨心理救援與重建模式為例研究報告。台北縣政府委託研究。
- 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，台大社會工作學刊，第七期，頁 127-202。



- 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 期，頁 40-42。
- 彭昱融 (2009)。劉兆玄十年教訓，為何重演悲劇，天下雜誌，430 期，頁 110-111。
- Armstrong, K. and Lund, P.(1995) Multiple Stressor Debriefing and the American Red Cross: the East Bay Hills fire experience, *Social Work*, 40:1,83-91.
- Bell, H. (2008) Case Management with Displaced Survivors of Hurricane Katrina', *Journal of Social Service Research*, 34:3, 15-27.
- Bliss, D. L. and Meehan, J. (2008) Blueprint for Creating a Social Work-Centered Disaster Relief Initiative, *Journal of Social Service Research*, 34:3, 73-85.
- Bolin, R. and Stanford, L. (1998) The Northridge Earthquake: Community-based Approach to Unmet Recovery Needs, *Disaster*, 22:1, 21-38.
- Bradford, A. (1999) Rebuild: an Orthopedic Trauma Support Group and Community Outreach Program. *Health & Social Work*, 24:4, 307-311.
- Brun, C. (2009) A Geographers' Imperative Research and Action in the Aftermath of Disaster, *The Geographical Journal*, 175(3): 196-207.
- Cherry, A. and Cherry, M. E. (1996) Research as Social Action in the Aftermath of Hurricane Andrew, *Journal of Social Service Research*, 22:1/2, 71-87.
- Coulter, M. and Noss, C. (1988) Reventive Social Work in Perceived Environmental Disasters, *Health and Social Work*, Fall, 296-300.
- Dodds, S. and Neuhring, E. (1996) A primer for social work research on disaster, *Journal of Social Service Research*, 22:2, 27-56.
- Drabek, T. (1970) Methodology of Studying Disasters: past patterns and future possibilities, *American Behavioral Scientist*, Jan/Feb 70, 13:3, 331-343.
- Drumm, R. D., Pittman, S. W. and Perry, S. (2003) Social Work Interventions in Refugee Camps, *Journal of Social Service Research*, 30:2, 67-92.
- Dufka, C. (1988) The Mexico City Earthquake Disaster, *Social Casework: the Journal of Contemporary Social Work*, March, 162-170.
- Kreuger, L. and Stretch, J. (2003) Identifying and Helping Long Term Child and Adolescent Disaster Victims: model and method, *Journal of Social Service Research*, 30:2, 93-108.

- McIvor, D.; Paton, D. and Jonston, D. (2009) Modelling Community Preparation for Natural Hazards: understanding hazard cognitions, *Journal of Pacific Rim Psychology*, 3(2): 39-46.
- Miller, J. (2003) Critical Incident Debriefing and Social Work, *Journal of Social Service Research*, 30:2, 7-25.
- National School Boards Association (2005) After the storm, schools reach out to traumatized students, *American School Board Journal*, November, 4-6.
- North, C. and Hong, B. (2000) Project Crest: a new model for mental health intervention after a community disaster, *American Journal of Public Health*, 90:7,1057-1059.
- Paton, D. (2008) Risk Communication and natural Hazard Mitigation: how trust influences its effectiveness, *International Journal of Global Environment Issues*, 8(2):2-16.
- Paton, D. et al., (2009) Managing Tsunami Risk: social context influences on preparedness, *Journal of Pacific Rim Psychology*, 3(1): 27-37.
- Regehr, C., Roberts, A. R. and Bober, T. (2008) On the Brink of Disaster', *Journal of Social Service Research*, 34:3, 5-13.
- Riad, J. K. and Norris, F. H. (1996)The influence of relocation on the environment, social and psychological stress experienced by disaster victims, *Environment and Behavior*, 28, 163-182.
- Roberts, A. R. (2006) Applying Roberts's triple ABCD model in the aftermath of crisis-inducing and trauma-induce community disaster, *International Journal of Emergency Mental Health*, 8:3, 175-182.
- Rogge, M. E. (2003) The Future is Now, *Journal of Social Service Research*, 30:2, 1-6.
- Seroka, C. M. and Associates (1986) A Comprehensive Program for Postdisaster Counseling, *Social Casework: the Journal of Contemporary Social Work*, January37-45.
- Shahar, I. B. (1993) Disaster Preparation and the Functioning of a Hospital Social Work Department during the Gulf War, *Social Work in Health Care*, 18:3/4,147-159.
- Silverman, E. (1986) The Social Worker's Role in Shock-Trauma Units, *Social Work*, July-August, 311-313.
- Soliman, H. H. and Silver, P. T. (2003) Social Work Intervention in Disasters and Traumatic Stress Events, *Journal of Social Service Research*, 30:2, xiii -xv.

- Williams, S. A. (2008) Introduction, *Journal of Social Service Research*, 34:3, 1-3.
- Wilson, P. (2009) Deliberative Planning for Disaster Recovery: Re-membering New Orleans, *Journal of Public Deliberation*, 5(1): 1-23.
- Yoon, I. (2009) A Mixed-Method Study of Princeville's 28.Rebuilding from the Flood of 1999: Lessons on the Importance of Invisible Community Assets, *Social Work*, 54:1, 19-28.
- Zakour, M. (1996) Geographic and Social Distance during Emergencies: a path model of interorganizational links, *Social Work Research*, 20:1, 19-30.