



災難因應與生活重建永不缺席的角色 —社會工作

王秀燕

壹、前言

一位參與 921 震災的社會工作人員紀實 你/我在災難中無法缺席

1999 年 9 月 21 日凌晨(1 點 47 分 12.6 秒)，甫從第一個天搖地動的驚嚇中回神後，隨即接獲通知到緊急應變中心報到，陸續接獲的資訊讓每個人臉色沈重，凌晨社會局開始緊急任務，包含罹難者慰助與查訪、失依兒少安置、開設緊急收容中心、物資管理與調配等，接下來日以繼夜的在災區忙碌，面對一張張倉惶失措臉孔，罹難者家屬的悲悽、房屋全、半倒者的無助、倖存者的恐懼；如何讓他們穩定下來，對我而言，是極大考驗，但我別無選擇。在我的生命旅程中，遭逢最多苦難事件莫過於在這歷史交錯的時空裡，我常陷入悲傷的情境，對於社會工作是高服務承諾的工

作，我從不懷疑，我知道要理智、沉著面對，但我得承認，社工也是人，這個凡人也有喜、怒、哀、樂，這個時候我需要靠著和一起工作的夥伴們彼此打氣、支持，才有繼續走下去的勇氣…。災難初期的緊急救援與中、長期的生活重建，像一部災難電影，情節鮮明歷歷在目，彷彿昨日般；災難凸顯生命的脆弱，也展現生命的價值，豐富了社工人生經驗，專業助人技巧也在短時間迅速成長。社工員服務過程是用歷史寫故事，這故事有很多角色，但社工員在其中的角色卻是無法也從不缺席…（王秀燕，2009）。

天然災害頻繁的臺灣，舉凡颱風、地震、旱災等對民眾並不陌生，但是地震幾乎是全球性的，記憶猶新的 2009 年大陸四川、2010 年的海地、智利大地震等造成災情都相當嚴重。21 世紀人類逢災色難，這些慘痛經驗常來自陸續經歷重大災害的感

受。台灣在歷次重大災害中破壞力最強的莫過於 1999 年 921 大地震（造成 2,453 人傷亡）、1994 年敏督莉颱風、72 水災、艾利風災（94 人傷亡）以及 2009 年 8 月發生的莫拉克颱風（700 人傷亡）。921 大地震和莫拉克風災後，不變的是電視不斷的播放災難畫面、生活中充滿了罹難者、被沖走（倒塌）房子、緊急收容中心、無以棲身的人們等，但這些令人傷痛畫面過後呢？當畫面逐漸減少後，才是災難處理的另一個難度的開始，可謂百廢待舉、千頭萬緒，如處理受災戶面對家園破滅的浩劫、失去親人悲痛、喪失工作痛苦、面對經濟和生活上劇變等，這些都是在短時間難以復原的，它需要跨專業團隊的合作，才能恢復個人、家庭、社區的社會功能。

社會工作在歷次的災難中，總是扮演吃重角色，從災難初期到後期，被社會賦予多種角色和任務，它無法像有些專業在完成階段性任務後即可撤出（如消防、警察、國軍等）。本文擬從台灣災害概況、災難因應與生活重建的社會工作理論觀點與社會工作在各階段實務工作等，以筆者曾

參與重大災害的彙集的工作經驗與對災難管理階段性工作的展望，期盼能提供社會工作在未來因應類似災害時之參考，以減少救災的摸索期，有條不紊的發揮助人技巧，儘速恢復個人、家庭、團體、社區的社會功能。

貳、最易受到天然災害衝擊的國家之一--台灣

一、台灣重大災害概況

1999 年 9 月 21 日發生芮氏規模 7.3 強烈集集大地震，由車籠埔斷層活動所起，並造成長約一百公里的表裂，創下臺灣百年最大災難。從消防署的統計來看（參見表一）臺灣地區近十年遭受天然災害的威脅機率頻繁，尤其最嚴重的兩個災害 1999 年 921 大地震與 2009 的莫拉克風災，前後才十年，921 受災社區重建才慢慢復甦，又來了莫拉克風災（88 水災）再次造成人員、財產損害慘重，引起國內外關注，友邦紛紛解囊相助。

表一 臺灣近十年天然災害發生次數與人員財產損害統計表

年份	颱風 次數	地震(造成 傷害) 次數	豪雨(水 災、山洪) 次數	傷亡人數 (死亡+ 失蹤)	受傷人數	房屋受損戶數		最大事件
						全倒	半倒	
88 年	1	2	1	2,453	11,569	51,722	53,831	921 集集大地震
89 年	6	2	3	126	232	434	1,725	象神風災

90 年	8	1	0	354	588	646	1,978	桃芝風災、納莉風災
91 年	3	1	0	11	281	6	0	
92 年	7	1	0	7	20	0	0	
93 年	9	1	2	94	525	376	151	敏督利風災、72 水災、艾利風災
94 年	7	0	2	50	152	0	0	
95 年	7	2	2	13	87	60	43	
96 年	6	0	2	20	94	54	81	
97 年	6	0	0	56	105	74	17	卡玫基風災、新樂克風災
98 年	4	2	0	700	54	472	128	莫拉克風災
合計	64	32	12	3,884	13,707	53,844	57,954	

資料來源：整理自內政部消防署（2010）

二、災難緊急救援和生活重建--社會服務需求明顯成長

處在天然災害威脅機率頻繁的國家，災害預防、應難措施、災後復原重建等成為政府相關部門、民間重要工作項目，災害防救體制健全與否與發生災害是否能有效動員因應處置與確保人民生命、身體、財產安全息息相關，社會福利單位更是災害防救體制內重要的一環。

民國 88 年的 921 大地震和 98 年的莫拉克颱風，因緊急救援和生活重建的階段，不管在罹難者家屬的情緒支持與心理諮商、慰助金核發、受災戶訪視、失依兒少安置與設立信託基金到生活重建、社區

復甦與組織陪力等，處處可見社會工作者的身影，社會工作曝光率因而提昇，但相對地，社會大眾對服務的需求亦明顯成長，從事社會工作人力在這期間增加迅速，公部門以中縣為例，921 大地震當年社會局即在第一時間招募 36 名社工人力從事直接服務，5 年後，各項工作逐漸銜接至既有系統，有一半以上在救災期間有著豐富經驗的社工員被公、私部門延用為一般員工。私部門以勵馨基金會為例，當時承辦屯區（霧峰）生活重建中心，災前中區中心的員工大約 9 人，隨著災後在社區中累積的實力，延伸各項服務，目前工作人員已達 55 人，災難時期社會工作人員的工作經驗和表現是受到各界肯定的。

參、災難因應與生活重建——社會工作理論觀點

重大災害是一個危機，讓災難管理(Disaster Management)愈顯重要。災難管理在時序上分為「災前預防、災臨應難、災時救援、災後重建」四個工作循環。且災難管理體系之規劃與設計，尚必須具有處理多重複合災難(Multiple Disaster)之能力。換言之，對於災難的管理，必須兼顧災前預防、災臨應難、災時救援以及災後重建四個面向(朱奕嵐，2010)。災難管理指從預防災難到災後復原的一系列過程，目的是減少災難造成的傷害，通常可分為四個階段：災難預防期、災難整備期、災難應變期、災難復原階段(Kreuger and Stretch, 2003; 引自林萬億，2010)。因此，要做好災難管理，階段性任務是相當重要的。本文在社會工作理論觀點部份為利社會工作實務運用，擬將災難管理階段分為災難預防與準備期、災難應變期、災難復原階段等三個時期，分述如下：

一、災難預防、整備期——社會資源管理與盤點、社會網絡建構

災難預防、整備期指的是災難發生前的防範措施，如災難性質分析、風險分析、預警系統建構、災難管理政策與規劃、防災教育、防災措施等；事先預防，以減輕災難損害。整備期亦稱「減災」準備。預

測災難可能發生，先建立起因應災難的準備，如組成緊急災難應難小組、作業與行動計畫，組訓與演練，救災資源與器材充實與管理等。以社會工作理論的觀點此階段可運用資源盤點、社會網絡建構，說明如下：

(一) 社會資源管理與資源盤點 (Resources Inventory)

為有效地解決社會問題或滿足社會需求，基本要件是服務提供者要能具備資源管理的技能，包括四個重要的要素：資源的盤點、開發、連結與維繫。正確的做法應是在論及資源不足或匱乏之前，宜先藉由盤點資源(Resources Inventory)來瞭解既存或潛在的資源，並掌握這些資源的運用狀況。從四大面向進行檢視，即服務目標群、服務提供者、服務提供內容、服務容量(吳來信等，2004：31-32)。

在災難預防、整備期資源盤點很重要，包括瞭解目前組織有哪些管道可獲得所需的資源，如人力(管理與訓練)、物力、財力、服務等；瞭解提供與需求間落差，調查組織或社區所擁有的資源質與量、來源管道、運用狀況以及發展方向，以系統化的方式挖掘已存在和潛在的各項資源，儲備與維繫資源以利發生災害時及時運用。

(二) 社會網絡介入 (social

network intervention)

社會網絡可以純粹指涉人與人之間所構成的關係網，也可能如 Walker (1977: 35) 所指的含結構與支持內涵：「(社會網絡)指的是一組個人接觸，透過這些接觸個人維持其社會身分 (social identity) 並且獲得情緒支持、物質援助和服務、訊息與新的社會接觸」(引自 Biegel, Tracy, & Corvo, 1994: 35)。劉麗雯、關華山 (2001: 58-59) 綜合不同研究者之定義，社會網絡指的是一組藉由特定社會關係所連結而成的節點 (nodes)，節點可以是個人、組織或團體，這些社會關係的內涵可能是有形的財務來往、資訊互動或人力、物力協助，也可能是無形的提供心理支持、肯定或讚美。宋麗玉認為 (2002: 285-286) 社會支持網絡常運用到的理論即社會網絡處遇 (social network intervention)，就生態觀點而言，個人的生存與心理調適有賴與外界之間的交流 (transaction) 狀況，社會網絡與社會支持即是屬於個人與他人之間交流內涵之一，社會支持網絡對個人的健康 (特別是心理健康) 產生影響是社會支持網絡處遇的重要理論根據。

社會網絡建構運用在災難預防、整備期，就如社福單位平時有一套服務弱勢人口 (獨居老人、身心障礙者等) 的機制，這些弱勢人口群網絡單位可能是社區、居

服員、志工、鄰里，平時即將這些網絡建制完備，在災害發生時，就可啟動這個機制由網絡單位自動送至安全的安置場所，才不至於發生平時歸平時，災害發生時再創一些人去作這件事。

二、災難應變期--危機干預模式

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。

危機介入模式基本概念是當人遇有危機時，他本身即有一股潛能要去應付。但有些人能力薄弱，加之意外的社會情境壓力，而以前的處理方法無法解決時，往往會主動求助他人；危機介入以廣泛的人類行為治療之理論為基礎，目標是在有限時間內以密集式服務來提供支持性協助，使案主恢復以往的平衡狀態及處理日常問題能力上的長期改難 (宋麗玉等，2002: 155)。重大災難屬意外性危機，突然發生且具強烈性，足以導致個人正常功能產生混亂。因此，需採行的阻止行動，以解決危機情境。危機介入運用在災難應難期，在災害發生第一時間動員人力支援緊急救援，在個案服務包括評量案主致命性與安全性需求、建立良好溝通關係、指認主要問題、探討可能的各種選擇、處理感受和提供協助、協助列出行動計劃、追蹤等。

三、災難復原與重建階段—增強權能、優勢、社會網絡介入、生態系統、任務中心模式

指災後修復與重建，需讓受災區人民生活回復到平常狀態，再進一步進行生活重建與發展。復原的工作包括家園毀損建物清除、道路修建，災民救濟、災後創傷壓力減輕，社區生活機能與組織重建，住宅安置或重建等。

(一) 增強權能

(Empowerment perspective)

充權的實務歷程是依據個人所定義的藍圖而進行的一系列活動，並非依賴助人的專家觀點，而這些活動包括了找出製造問題的權能障礙 (power blocks)，發展與執行可以降低直接與間接權能障礙的特定策略，最終的目的在降低個人在受到標籤或邊緣化團體中所受到的負向價值貶低所導致的無力感 (Solomon, 1976)。增強權能觀點運用在災難復原期，由於受災戶中不乏弱勢戶 (因災致殘與身障者、中低收入戶、中高齡、單親等) 其生活機能之重建、住宅、工作、就醫、就養等，有時存在資源與資訊不對稱，造成無力感，為增進弱勢案主自尊心與自我主控能力，須藉由教育學習、政治參與等行動實踐以提昇其處理問題能力。

(二) 優勢觀點

(The Strengths Perspective)

優勢觀點認為每個個體、團體、家庭和社區都有優勢與資源，創傷、受虐、疾病和掙扎可能具傷害性，但也可能是生命中成長機會，服務使用者身處每個環境都充滿資源，因此需認真看待個體需求，藉由服務使用者與工作者合作提供最好服務 (簡春安等, 2008: 487)。優勢觀點運用在災難復原期，正如其主張災害可能帶來創傷，但工作者在生活重建期需辨識和確認服務使用者在遭遇逆境有復原力和能力，以達成「增加服務使用者有改善生活能力」服務效果。

(三) 社會網絡介入

(Social Network intervention)

社會網絡介入強調個人社會網絡欠缺與社會支持不足會導致人的社會疏離，與可運用資源以及在壓力情境下發揮緩衝的效應。因此，社會網絡介入可協助個人維持現有網絡並發揮支持功能，或是增加網絡中的人數和類型以及社會支持種類 (宋麗玉等, 2002: 27)。在災難復原階段，社會網絡介入用於生活重建期搭配社區增強權能模式、志工連結模式、鄰里協助模式、互助／自助模式、臨床治療模式、家庭照顧者增強模式等，以增加受服務對象網絡人數和類型以及擴增社會支持等。

(四) 生態系統

(Ecological Perspective)

生態系統理論反映人類相互依存和健康成長、動態的生理、社會與心理成長的循環關係，強調「人在情境中」的整體性以及哪些情況中促進最佳成長與行為多重相互關聯（萬育維等譯，2006）。生態系統理論認為案主所經歷困境為生活中問題（problem in living）非個人病態或性格缺陷所致，社會工作干預對象是個人、家庭、次文化、社區各個層次，主張運用多元面向（multi-dimensional）和多元系統（multi-system）的干預方法與策略，啟發社會工作實務更多干預方法的選擇（Payne, 2005）。生態系統理論用於復原與重建期，必須關注受災人們與環境介面（interfaces）間的互動關係以及生活中的問題（非預期或突發的生活變動或創傷事件），從生理、心理、社會、經濟等全人觀點進行服務與個案倡導。

(五) 任務中心模式

(task-centered approach)

任務中心模式強調有系統的、有明確時限的（time-limited）和短期處遇（brief intervention），試圖以「有計劃的短期處置」取代傳統長期治療，解決人在生活上所碰見的問題，把力量集中在處理外顯問題而非內在肇因（Payne, 2005）。任務中心模式認為案主具有解決問題的能力，社會工作

者必須和案主一起釐清問題，協助案主認清問題，經由案主自我覺察而後自我決定，以解決問題、滿足需求（廖榮利，1987；Reid & Epstein，1972）。用於災難復原與重建期，係指協助案主指認標的問題，如災難後社會環境阻礙缺乏資源、外在因素促發的壓力（突如其來的疾病、失業、親人過世等）；依案主所同意去試圖疏解問題，執行任務（案主之目標和行動），以達成改變，如案主能使用新學會技巧或適應改變的環境等。

以上各個階段環環相扣，互相關聯，上一個階段影響下一個階段進行；如果上一個災難管理階段順暢，爾後災難就有依循的模式，能將損害降到最低。

肆、災難因應與生活重建社會工作實務

因應災難與生活重建需以社會工作相關理論作為基礎，才能從容規劃實際的方法與步驟，以利完成任務，以近幾次重大災害為例，社會工作在災害管理中的各個階段實務工作，可整理出以下工作內容：

一、災難預防與準備期

（一）社會資源管理與資源盤點

指的是社會資源的盤點、開發、連結與維繫，如：

1. 災難任務編組

將人力亦即社會局（處）人力依救災任務編組，如分為緊急收容、弱勢人口安置與服務、物資管理、勘災與救助、募款與管理、媒體公關、緊急應難等各組，設定各組執行之任務。

2. 物資盤點與儲備

平地地區與商店簽訂開口契約以及跨區物資支援機制，偏遠地區需有安全救災物資存量之儲備，如泡麵、飲水、急救箱等基本維生必需品。

3. 規劃緊急安置場所

將轄區內建築、設施、機構可作為緊急安置、短期安置場所列冊管理，定期檢視，評估地勢（因應水災）容量、交通動線、物資儲存等，以利緊急撤離時，作為安置之場所。依轄區分派負責安置場所主管或負責人，配置人力與任務，災害發生時自動定位，以利運作順暢。

4. 建立緊急人力、物力動員機制

建立轄內與跨區域支援救災組織（公、非營利組織）、志工名冊，以利緊急動員之需。物力動員包括車輛、各種設施、器具、設備等。

5. 防災救災人員訓練與演習

訂定防災救災標準流程，定期訓練與演習，以充實救災人員之自保與提昇救災能力。工作人員需隨時準備救生背包，放置盥洗用品、口糧、飲水、急救藥品、維他命、手電筒、手機充電器、備用電池、瑞士刀、禦寒衣物、救災背

心、聯絡電話等，以利被動員時可馬上報到，執行緊急任務。

（二）社會網絡建構

連結個人、組織或團體，這些社會關係的內涵，可能是有形的財務、資訊互動或人力、物力與無形的心理支持等協助。

1. 建構服務資源連結機制

平時資源網絡之建構，如弱勢人口群網絡建構（單位和人數），單位如鄰里、社區、志工等，在災害發生時可連結網絡資源，提供弱勢人口有形的安置與無形心理支持。

2. 跨單位合作機制

目前行政院農委會建制的土石流防治網，將社區中危險人口建置於該資訊系統，資源應與社福單位連結；另外，內政部亦建立跨縣市社工支援機制，如果甲縣發生重大災害由鄰近未發生災害的乙縣支援社工人力，在平時需演練，在災害發生時才能順利運作。

二、災難應變期

運用危機干預模式，動員人力支援緊急救援，在個案服務方面，如評量案主致命性與安全性需求、指認主要問題、探討各種選擇、處理案主感受和提供必要協助、協助列出行動計劃、追蹤等。

（一）啟動緊急應難小組

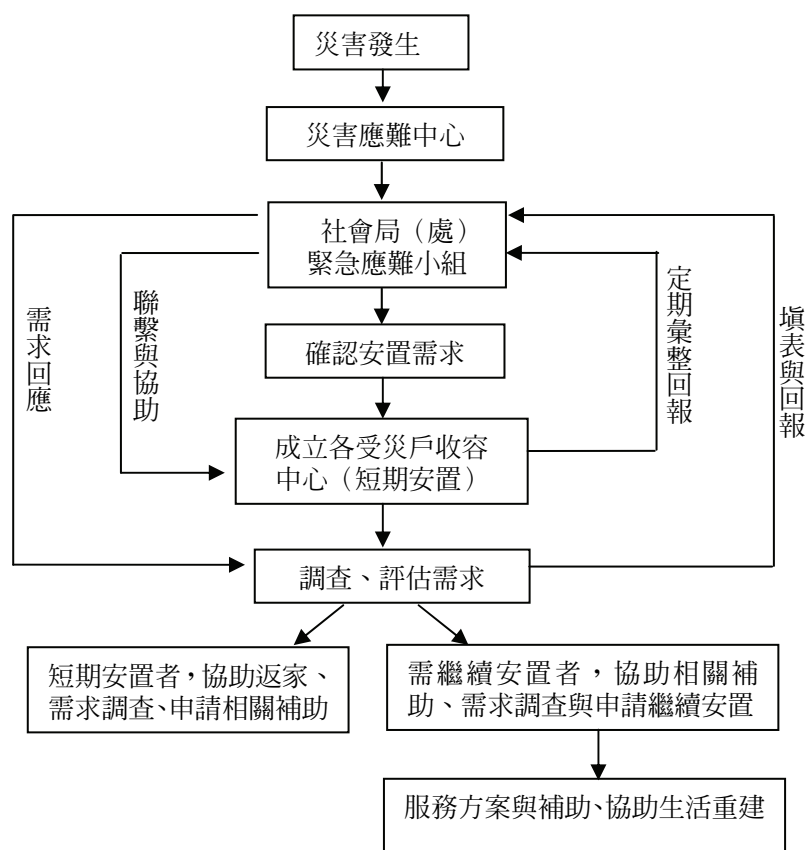
在災害發生第一時間依原「緊急應難

小組」編組，依災害性質下設綜合服務、救濟、慰助、勤務、收容服務、弱勢人口安置與服務、生活重建、物資管理等小組立即啓動運作。

（二）受災戶短期收容安置（緊急收容中心設置）

各鄉（鎮、市）災害應難中心調查實際需求與狀況後，於災害發生前先行安置

危險地區居民，或發現當災難倖存者無法繼續留在家中，且無其它地方可暫時居住時，需建立合適且安全的緊急收容中心，並回報縣市災害應難中心與社會局（處）。緊急收容中心設綜合作業組、物資管理組、關懷照顧組、治安組、人力資源組，緊急收容工作流程，參見圖一。



圖一 緊急收容作業與流程

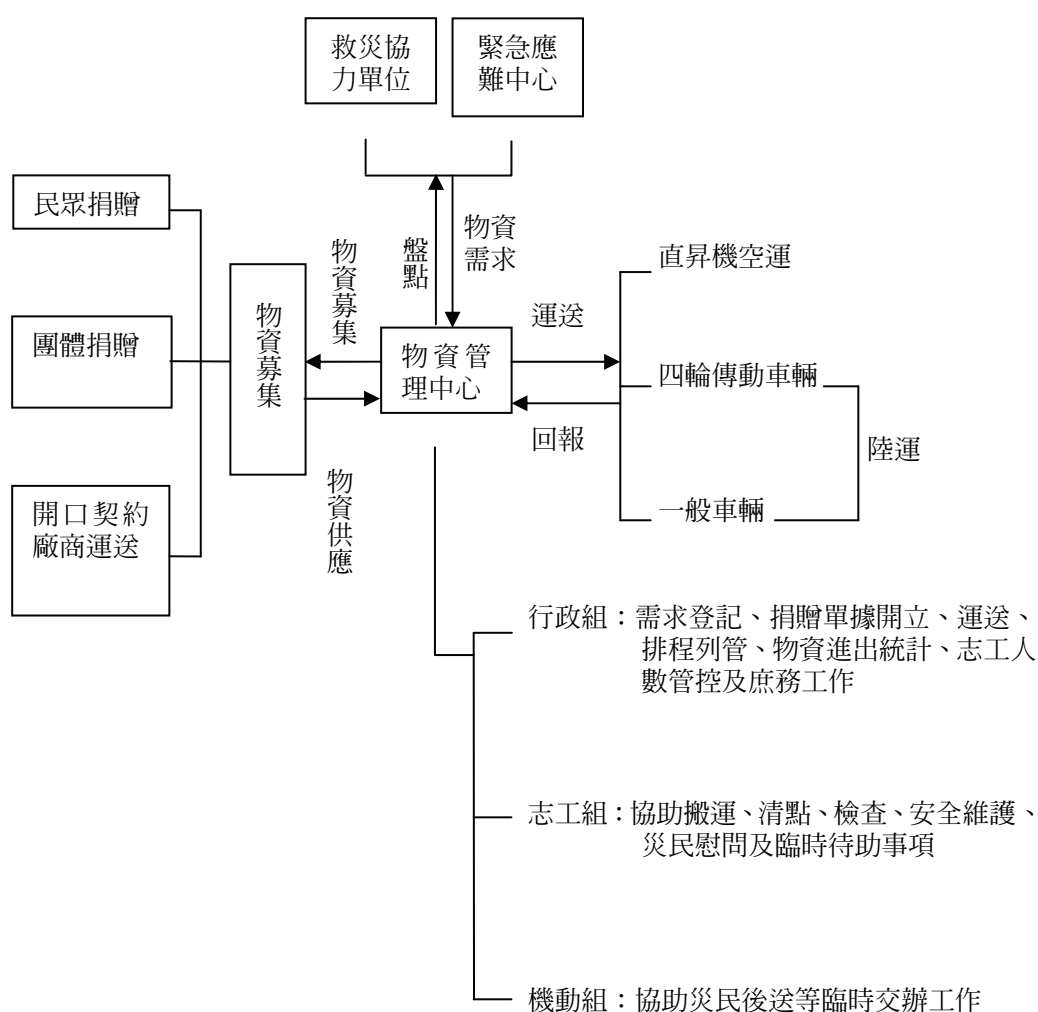
資料來源：台中縣政府（2005）

(三) 提供即時物資-物資募集與管理

1. 物資管理中心開設

天然災害發生，如因道路交通中斷或其他原因，造成嚴重災情，使災民日常民生物資有短缺或斷糧之虞時，在緊急應變中心指揮官下達設置指令後 24 小

時物資管理中心即需成立，並展開相關物資募集運送工作。設置地點以交通方便，進出動線分明為考量，同時具有開闊廣場與儲放物品空間，以使直昇機、貨運車輛可順利起降或進出迴轉，儲放物資，流程參見圖二。



圖二 物資募集運送流程及任務編組
資料來源：台中縣政府（2010）

2.任務編組分工

物資管理中心依實際需要設置行政總務組、志工支援組、物資搬運管制組、機動支援組等。

3.緊急物資募集

(1)一般模式：透過新聞媒體、有線電視跑馬燈、電台廣播等方式，向社會大眾募集所需要的物資。

(2)焦點模式：確定所需大宗物資種類與數量，再個別向特定對象如公益團體、慈善社團、生產廠商（供應商）、機關等進行連繫募集。

(3)契約模式：事先即與大賣場、福利中心等廠商訂定開口契約，依物資需求數量再連絡送達。

4.緊急物資運送

與消防單位合作路斷與偏遠地區動用直昇機、四輪傳動吉普車運送以及一般車輛運送緊急物資。

5.剩餘物資處理原則

(1)依保存期限及用途，確實清點剩餘物資種類及數量，製作清冊。

(2)留存緊急物資管理中心作為備用物資。

(3)分送災區各鄉鎮市公所轉存災民緊急避難中心或物資供應中心。

(4)轉送相關救災救難機關單位，做為備用存糧。

(5)轉置所屬福利服務中心或適合地點儲存。

(6)保存期限短或近到期之物資，可轉送社

會福利機構、慈善團體或由社工人員分送低收入戶、獨居老人等弱勢人口與團體。

（四）勘災與救助

1.慰問：於接獲鄉鎮市公所或消防局等通報人員傷亡或失蹤時，立即進行訪視與慰問後，由轄區社工提供案主後續服務與經濟扶助。

2.勘災：當災情發生後，先由各鄉鎮市（區）公所進行災情現場勘查，如遇有疑義時，則會同相關人員進行複勘。

3.救助金發放：依據災害防救法令相關規定，如「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」、「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」等災害類別及天然災害災情勘查表發放災害救助金。

（五）成立專戶，統籌募款

成立捐款專戶，除單一窗口受理捐款外，每日公佈收支情形，並成立管理運用委員會向主管單位核備。

（六）罹難者家屬及重傷、弱勢家庭關懷訪視與慰助

1.慰問關懷死亡、失蹤家屬及重傷者並完成家庭訪視（參見附表一、二）評估緊急需求，提供即時服務。

2.訪視各緊急收容中心受災戶，調查並通報迫切需求建立基本資料，作為後續規

劃與提供服務之參考依據。

- 3.調查並通報轄內受災戶及災區弱勢人口（含輔導中個案）以個案管理模式提供服務。

（七）福利機構受災協助

掌握轄內各福利機構受災情狀況提供協助(物資、人員疏散或安置等)、機構初步處理情形等，並就需助事項予以通報協助。

（八）志工人力資源管理

1. 志工招募

依服務項目需求與供給，建立待處理之事項及需求人數，由社會局（處）單一窗口協調及分派，以避免人力重複、混亂，不足人力每日刊登新聞稿及利用媒體、廣播節目招募各類志工。結合網絡志工人力提供短期與即時性服務。

2. 管理

招募之志工由專人負責帶領及管理，核發志工證，定期召開會議，分配任務。

- 3.結合既有志工，如社區媽媽、環保、保健志工隊、守望相助等，負責緊急收中心安置之受災戶膳食、環境維護、秩序維持等；動員慈善基金會志工協助物資管理。

（九）資訊提供與媒體公關

定期發佈賑災、救濟相關資訊，不要讓民眾僅能透過媒體才得知訊息，進行傳

播媒體危機公關，如：1.善用網際網路 2.高階主管定期公佈各項協助措施 3.指派專責發言人 4.擬定溝通策略 5.主動溝通應難計畫等。

三、災難復原階段

復原階段是災後修復與重建，讓受災地區居民生活回復常態，包括危險建築物、廢棄物清除、基礎工程建設修建，受災戶救濟、減輕災後創傷壓力、社區生活機能重建、住宅安置或重建等。通常當緊急救援工作告一段落後，救災人員離開災難現場，就進入復原階段。包含以下工作：

（一）任務中心模式

協助案主辨識問題，如災難後社會環境阻礙缺乏資源、外在因素促發的壓力(突如其來失業、親人過世等)；依案主所同意試圖疏解問題，執行任務（案主之目標和行動），以達成改變，如案主能使用新學會技巧或適應改變的環境等

1.提供短期住宅安置

如協助安居資源，包括租屋、毀損住宅整修、提供教會、寺廟、研習或訓練中心、旅館、軍營或組合屋安置等供受災戶選擇。

2.生活機能之重建

依受災戶同意方式，提供就學、工作、就醫、復健、就養、社交、休閒活動等服務

3.開創就業，紓解經濟壓力

針對失業、有就業能力之受災居民擬定改變任務，如提供職訓、短期及固定之工作機會，以紓解經濟壓力。

（二）生態系統

關注人與環境互動關係以及受創生活壓力從生理、心理、社會、經濟等全人觀點進行服務與個案倡導

1. 弱勢人口之安置與服務

調查與分析失依兒少、獨居老人、單親、因傷致殘與身心障礙者、病患、孕婦等人口需求提供照顧與服務

2. 壓力疾患症候群（PTSD）諮商與轉介

結合衛生單位提供受災戶成員處理壓力、心理諮商與輔導等相關服務

3. 提供學童就學安排與輔導

提供就學學童就學、轉學安排、交通與輔導等服務

4. 救災物資發放與管理

依受災戶之需求與人口數發放救災物資，管理救災物資訂定物資募集結束時間與公佈剩餘物資處理。

5. 舒緩過渡時期生活壓力-發放慰助金或相關補助

發放受災戶慰助金或相關補助。如：生活扶助金、房屋租金、就學扶助與學子工讀等。

6. 救災人員減壓工作

提供第一線救災工作人員紓解壓力之管道或支持方案。

7. 自殺預防

針對因災所帶來衝擊而無法調適有自殺之虞者，結合各種心理衛生資源，提供輔導與協助。

（三）增強權能

增進弱勢案主自尊心與自我主控能力，須藉由教育學習、政治參與等行動實踐以提昇期處理問題能力。

1. 輔導受災戶成立自助組織

不管在組合屋、或臨時性住宅引導受災戶成立自助組織，凝聚共識，自行維護周遭環境、秩序與參與重建等。

2. 訂定與規劃家庭、社區重建方案

依受災狀況不同提供各種家庭重建方案，受損社區修與新社區之組織籌組、教育及參與重建之規劃。

3. 權益倡導

針對各種資源之取得因權益受損或不公平對待時，舉辦公聽會或發起行動，以伸張權益。

四、災難重建階段

進入災難重建期，是屬於長期社會暨心理重建階段，需提供較穩定性之服務，規劃中、長期的災後生活重建計劃，包括以下工作：

（一）生態系統

關注人與環境互動關係以及受創生活壓力從生理、心理、社會、經濟等全人觀

點進行服務與個案倡導，實務工作如下：

1. 家庭支持方案

規劃家庭支持方案，如經濟協助、老人、因災致殘主要照顧者家庭援助方案等。

2. 壓力疾患症候群（PTSD）治療與追蹤服務

針對以建檔或新增之壓力疾患症候群，提供治療與補助治療費用，定期追蹤。

3. 興建與提供永久住宅

興建或釋放國民住宅以及結合民間資源（企業、宗教等）興建之永久屋、提供低率貸款購置住宅等。

4. 成立生活重建中心

於受災嚴重之區域成立生活建中心運用專業社工，以個案、團體、社區工作方法，單一窗口提供可近性、連續性之服務。

5. 提供受災戶戶內就學中之子女各種扶助

提供受災戶就學中子女獎助學金、課業輔導、托育服務等。

（二）優勢觀點

（The Strengths Perspective）

災害可能帶來創傷，但在生活重建期需辨識和確認服務使用者在遭遇逆境有復原力和能力，以達成「增加服務使用者有改善生活能力」服務效果。

1. 辨識社會網絡中的優勢和資源，與

服務網絡連結（正式與非正式、志願服務等）達成受災居民能自助與使用網絡服務的能力

2. 增加受災戶有改善生活的能力

探索與發現案主進一步希望和夢想（發掘受災戶專長與未來規劃），增加受災戶改善生活的能力。

（三）社會網絡介入

（Social Network intervention）

搭配社區增強權能模式、志工連結模式、鄰里協助模式、互助／自助模式、增加受服務對象網絡人數和類型以及擴增社會支持。

1. 組織籌組與運作

國民住宅或永久屋都可能是一個新興的社區，以社區發展方法協助社區居民進行社區組織工作。

2. 建構社區資源體系與培植社區人才

建構社區支持網絡，提供工具性與情感性支持；培植社區人才，如社區規劃師等，進行社區營造，充權社區居民，增加解決社區問題能力。

伍、因應災難階段性任務之展望

一、災難預防與準備期

（一）災難計劃準備

落實平時訓練與演習，建立 SOP（Standard Operation Procedure，標準作業程序）操作流程

台灣近年來多次面對颱風、洪水、地震、災難等挑戰，似乎未記取慘痛經驗，每次災害，仍然重蹈過去一再發生的問題，災後檢討的常是同樣問題，原因在於平時訓練與演習流於形式，應結合有受災經驗之單位定期帶領實地演習，在事前規劃制訂 SOP 流程，包括撤村路線規劃，緊急收容中心設置、後勤支援系統等。

（二）訂定獎勵與罰則

落實者給予獎勵，未確實訓練與演習單位應公佈名單並給予處罰。

二、災難應難期

（一）確實遵守疏散規範，危險區域民眾不接受疏散落實處罰規範

土石流警戒區，需遵從撤村路線規劃，並至安置場所接受工作人員引導，如果危險區域民眾不接受疏散，應落實處以罰款、公佈姓名。

（二）物資募集增列募集志工物資

物資中心所募集物資大多給受災戶，地震頻繁的日本常因動員眾多志工，能不能將募集來之物資供志工使用引起困擾，未免惹起爭議，日本常在某一段期間公開募集一部份物資專供長期投入救災之志工使用，以資區隔並獲民眾之認可。

（四）募集物資種類，需加以規範

921 震災和 88 水災發現很多民眾將家中不用物品，如舊衣物、高跟鞋、香水、過期食品、電話機等，往物資管理中心送，

徒增工作人員之困擾，應仿照日本對捐贈物資種類加以規範。

（五）網路志工之運用

此次 88 水災網路志工投入救災已是一個必然的事實，必須加以重視，應建立溝通管道與合作方式，在災害發生時可以將該人力加以連結。

（六）服務資源運用與連結

1. 弱勢人口安置

社福單位平時服務弱勢人口（獨居老人、重度身心障礙者）機制，網絡單位是居服員、志工、鄰居等，在災害發生時，啟動機制自動把這些人送至安全的安置場所，亦即在平時即需建立連結機制。

2. 跨單位資源連結與運用

中央土石流防治網已花費可觀經費建制，並由村里長將社區中危險人口建置於該資訊系統中，但這些資源未與社福單位連結，流於各自其政、資源重疊、浪費，因此，應確立主責單位加以統籌管理。

3. 跨縣市支援

目前內政部建立跨縣市社工人力支援機制，惟平時未協調與建立溝通平台，致發生災害時又重新分工，無法有效推動與發揮該機制之功能，應重新檢討建立共識。

三、災難復原階段

（一）以家庭、社區為核心之重建方案

雖然 921 震災和 88 水災在災難復原階段各縣市均訂有家庭、社區服務方案，但卻是分立的，應在調查與分析受災戶需求後，發展以家庭、社區為核心之生活重建方案，分散在各單位之服務方案應連結成整體。

（二）住宅安置需有一套完整規劃

88 水災後，為了是否蓋臨時組合屋爭論不休，在初期友邦國家運送來台之組合屋廢棄不用，政策多變，在平時即應宣導組合屋非永久性住宅定位清楚它係過渡期之臨時性房屋。在復原與重建期的住宅安置，必需在準備期就應評估需求來進行規劃，並讓受災戶參與，以免重蹈覆轍。

四、災難重建

（一）公、私合作的生活重建中心模式

921 震災、88 水災都制定生活重建暫行條例，設置生活重建中心成為重點工作，具體生活重建項目如居住問題、罹難者家庭生、心理輔導、失依、單親兒少生活輔導與追蹤、就學、就醫、就養、社區重建（組織、教育）等，社會工作者是主要人力，但公、私單位協調與默契似乎不夠緊密，政府各層級亦無良善合作機制，公、私組織募集來經費各作各的，有待建立良好合作模式，以避免資源重疊、浪費。

（二）建構跨單位合作體系與培植社區人

才

921 震災、88 水災後投入很多資源在社區重建與培植社區人才，但和一般時期沒有兩樣，各目的事業主管單位只做自己的部份，社區必須自己摸清楚要與哪些單位合作。因此，常選擇與較有資源的合作。跨單位合作機制一直無法有效建制，這個問題始終存在，實值得改善。

（三）規劃分階段資源投入計畫

因應災難的處置計畫，應依不同救災階段性質，投入不同人力與資源，在社福方面第一階段的救人及補給，除國軍、災防系統外，各方面補給需在整備期建立機制，以利第一階段之動員。第二階段安置災民、清理家園等工作，除國軍協助橋樑、道路搶通及家園清理外，應以中央與地方政府合作為主，共同協助災民安置。第三階段，災區及受災戶生活重新接軌工作，除社工是基本成員外，更需規劃一套整體且跨單位合作系統，才能協助受災戶重拾信心，儘速恢復常態生活。

陸、結語

台灣地區位處地震、颱風帶，重大天然災害或重大事故很難避免；隨著科技日新月異，但對於天然災害與重大災害亦無法有效掌握或完全防止。但過去這些災害都具有強大的殺傷力。因此，除事前做好預防措施，規劃災難管理每一個階段的任務更顯重要，災害發生時，即能將傷害

減至最低。在歷次災害中，社會工作人員一直是救災與災後生活重建的主力軍，永不缺席的角色。因此，對於具備災害應變及生活重建的知識與技巧相當重要，災難社會工作已成為社會工作者必修的科目，

惟有平時儲備能量與資源，在災害發生時才能運用我們所學，成為弱勢者的安全支柱，讓社會工作發光發亮。(本文作者現為東海大學社會工作研究所博士候選人，台中縣政府社會處處長)

參考文獻

- 內政部消防署 (2010)。臺灣近十年天然災害發生次數與人員財產損害統計表。
<http://www.nfa.gov.tw/index.aspx>。上網日期：99 年 5 月 25 日。
- 台中縣政府 (2010)。物資募集運送流程及任務編組修訂版。台中：台中縣政府編印
- 台中縣政府 (2005)。災害作業體系。台中：台中縣政府。
- 台中縣政府 (2005)。重大災害資源手冊。台中：台中縣政府。
- 台中縣政府 (1999)。台中縣政府 921 罹難者家庭資料表。台中：台中縣政府。
- 朱奕嵐 (2010)。參與並推動 APEC 災難管理機制之意義，網址：
<http://www.ctasc.org.tw>，上網日期：99 年 6 月 25 日。
- 王秀燕 (2009)。臺中縣政府安置與輔導 921 震災受災兒少及其家庭之經驗。簡慧娟 (主持人)，受災兒少安置與輔導。921 震災十週年兒少及家庭生活重建研討會，台北：大坪林聯合開發大樓 15 樓國際會議廳。
- 吳來信、黃源協、廖榮利等 (2005)。社會工作管理。台北：空大。
- 林萬億 (2010)。災難管理與社工實務工作手冊。台北：內政部委託台灣社會工作專業人員協會編印。
- 宋麗玉、曾華源、鄭麗珍、施教裕 (2002)。社會工作理論。台北：洪葉文化。
- 廖榮利 (1987)。社會工作理論模式。台北：五南。
- 劉麗雯、關華山 (2001)。社會網絡理念與機構老人居住空間設計。當代社會工作學刊，4，56-62。
- 簡春安、趙善如 (2009)。社會工作哲學與理論。高雄：巨流。
- Biegel D.E Tracy E.M & Corvo K.N. (1994). Strengthening social network : intervention Strategies for mental health case managers. Health and Social work , 19 , 206-216
- Payne, Malcolm (2005). Modern social work theory. Basingstoke : Palgrave

Ramanathan, C. S. and Link, Rosemary J. (1999). All our Futures: Principles and Resources for Social Work Practice in a Global Era. (萬育維, 陳秋山譯, 社會工作實務的全球觀點)。台北: 洪葉, 2006。

Reid, W.J. & Epstein, L. (1972). Task-centered Casework. NY: Columbia University Press.

Solomon, B. (1976). Black empowerment: Social work in oppressed community, New York: Columbia University Press.

表一 ○○縣市政府社會局(處)訪視受災戶紀錄表(風災)

訪視日期: ____年__月__日 地點: _____ 收容中心 訪視人員: _____

戶長		性別	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	出生日期	年 月 日	身分證字號	
戶籍地址	縣市 鄉鎮市 區村里 路街 段 巷 弄 號 樓	聯絡電話					
受災地址	<input type="checkbox"/> 同戶籍地 縣市 鄉鎮市 區村里 路街 段 巷 弄 號 樓	聯絡電話					
現居處所	<input type="checkbox"/> 戶籍地 <input type="checkbox"/> 受災地 <input type="checkbox"/> 借住親友處 _____ 縣市 _____ 鄉鎮市 _____ <input type="checkbox"/> 暫住 _____ 收容中心 <input type="checkbox"/> 其他 _____					聯絡電話	
居住及家戶資料	受災處所為: <input type="checkbox"/> 自宅 <input type="checkbox"/> 租賃 <input type="checkbox"/> 借住 <input type="checkbox"/> 公有宿舍 <input type="checkbox"/> 組合屋 <input type="checkbox"/> 貨櫃屋 <input type="checkbox"/> 違建 <input type="checkbox"/> 其他 _____ 此次房屋損毀情形: <input type="checkbox"/> 住屋毀損不堪居住 <input type="checkbox"/> 可修繕後居住 <input type="checkbox"/> 淹水 50~100 公分 <input type="checkbox"/> 淹水 100 公分以上 <input type="checkbox"/> 主要家用設備泡水 <input type="checkbox"/> 生財工具泡水 <input type="checkbox"/> 等待清理 <input type="checkbox"/> 安好 目前同住家屬年齡: 0~5 歲 __ 人 6~11 歲 __ 人 12~18 歲 __ 人 19~64 歲 __ 人 65 歲以上 __ 人 <input type="checkbox"/> 其他 _____ 過去災害家屬傷亡情形: <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 輕傷 <input type="checkbox"/> 重傷 <input type="checkbox"/> 失蹤 <input type="checkbox"/> 罹難					家系圖	
經濟狀況	<input type="checkbox"/> 一般戶 <input type="checkbox"/> 現為列冊 _____ 款低收入戶 <input type="checkbox"/> 現為中低收入戶: ○1.5 倍 ○2.5 倍 <input type="checkbox"/> 曾領取 _____ 災害相關補助 _____ 元						
協助事項	<input type="checkbox"/> 心理情緒支持/諮詢 <input type="checkbox"/> 確認物資需求 <input type="checkbox"/> 提供福利諮詢 <input type="checkbox"/> 致送慰問/救助/補助金 <input type="checkbox"/> 協助反應需求/意見						

待助事項	轉介處理情形
<input type="checkbox"/> 就醫協助：	
<input type="checkbox"/> 喪葬處理：	
<input type="checkbox"/> 物資提供：	
<input type="checkbox"/> 申請補助/經濟扶助：	
<input type="checkbox"/> 協助補辦/申請證件：	
<input type="checkbox"/> 就業協助：	
<input type="checkbox"/> 居住問題協助：	
<input type="checkbox"/> 環境維護協助：	
<input type="checkbox"/> 心理輔導：	
<input type="checkbox"/> 其他：	

資料來源：台中縣政府（2005）

表二 ○○縣、市政府社會局（處）訪視受災戶紀錄表（震災）

訪視日期：__年__月__日 地點：__收容中心 訪視人員：__

戶長		性 別	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	出生 日期	年 月 日	身分 字號	
戶籍 地址	縣市 鄉鎮市 區村里 路街 段 巷 弄 號 樓					連絡 電話	
受災 地址	<input type="checkbox"/> 同戶籍地 縣市 鄉鎮市 區村里 路街 段 巷 弄 號 樓					連絡 電話	
現居 處所	<input type="checkbox"/> 戶籍地 <input type="checkbox"/> 受災地 <input type="checkbox"/> 借住親友處__縣市__ 鄉鎮市 <input type="checkbox"/> 暫住__收容中心 <input type="checkbox"/> 其他__					連絡 電話	
居住 及家	受災處所為： <input type="checkbox"/> 自宅 <input type="checkbox"/> 租賃 <input type="checkbox"/> 借住 <input type="checkbox"/> 公有宿舍 <input type="checkbox"/> 組合屋 <input type="checkbox"/> 貨櫃屋 <input type="checkbox"/> 違建 <input type="checkbox"/> 其他__ 此次房屋損毀情形： <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 全倒 <input type="checkbox"/> 半倒 <input type="checkbox"/> 損壞，可修繕後居住 目前同住家屬年齡：0~5 歲__人 6~11 歲__人 12~18 歲__人 19~64 歲__人 65 歲以上__人 其中身障__人 此次家屬傷亡情形： <input type="checkbox"/> 安好 <input type="checkbox"/> 輕傷 <input type="checkbox"/> 重傷 <input type="checkbox"/> 失蹤 <input type="checkbox"/> 罹難					家系圖	

戶資 料	是否曾受其他天災： <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 是_____ 過去災害住屋損毀情形： <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 全倒 <input type="checkbox"/> 半倒 <input type="checkbox"/> 損壞 <input type="checkbox"/> 其他_____ 過去災害家屬傷亡情形： <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 輕傷 <input type="checkbox"/> 重傷 <input type="checkbox"/> 失蹤 <input type="checkbox"/> 罹難	
經濟 狀況	<input type="checkbox"/> 一般戶 <input type="checkbox"/> 現為列冊_____款低收入戶 <input type="checkbox"/> 現為中低收入戶：○1.5 倍 ○2.5 倍 <input type="checkbox"/> 曾領取_____災害相關補助_____元	
協助 事項	<input type="checkbox"/> 心理情緒支持/諮詢 <input type="checkbox"/> 確認物資需求 <input type="checkbox"/> 提供福利諮詢 <input type="checkbox"/> 致送慰問/救助/補助金 <input type="checkbox"/> 協助反應需求/意見	
待助事項		轉介處理情形
<input type="checkbox"/> 就醫協助：		
<input type="checkbox"/> 喪葬處理：		
<input type="checkbox"/> 物資提供：		
<input type="checkbox"/> 申請補助/經濟扶助：		
<input type="checkbox"/> 協助補辦/申請證件：		
<input type="checkbox"/> 就業協助：		
<input type="checkbox"/> 居住問題協助：		
<input type="checkbox"/> 環境維護協助：		
<input type="checkbox"/> 心理輔導：		
<input type="checkbox"/> 其他：		

資料來源：台中縣政府（1999）