



災變生活重建與社會工作內涵

鄭善明

摘要

本文在探討莫拉克颱風災變生活重建與社會工作內涵，其中探討有關風災災變的特質（人類在生態系統下雨風災關係、風災災變時間週期）、風災災變生活重建內涵（風災災變災民生活期望與目標、風災災變與社會工作角色與職責關係）、風災災變後生活重建與社會工作（風災災變後生活重建功能與使命）及建議與討論。

本文的建議從理念面（建構由下而上的防災、避災、救災體系、防範於未然勝過一切事後補救）、政策面（中央應成立防災、避災、救災獨立主責單位、跨專業團隊成形、軟硬體設施的建制與維護、相關災害防救法再修訂）、實務面（社會工作科系納入「災變管理」課程、創傷復原力方案推動、培力條件設置、社會資源開發、整合與運用、災變發生時社會工作職權清楚規劃、災民高關懷家庭處遇服務推動）。

關鍵字：風災災變、生活重建、社會工作

Abstract

The article exploring the social work contents about typhoon disaster. The first, knowing the characteristics of the typhoon(including the relationship between human and ecology, typhoon disaster time cycle). The second, exploring life reconstruction contents after typhoon disaster(including the goals and expectations, the relationship between typhoon disaster and social work). The third, the contents about life reconstruction after typhoon disaster and social work(including functions and missions). The last, discussions and suggestions.

The article suggestions have 3 dimensions: The first is the corrective idea (including prevention idea). The second is the policy (including government duty, cross professional group constructed, relative law made). The last is the practical (including disaster management course, empower, high cared family service).

Key words: typhoon disaster, life reconstruction, social work

西元 2009 年 8 月 8 日一年一度的「父親節」，原本是家家戶戶與家人團聚慶祝父親辛勞的時光，但一場無情的風、無情的雨、無情的土石，造成千人以上家庭的動盪不安、甚至家庭的消失與天人永隔的悲劇發生。「莫拉克」——這三個字已在台灣人民內心深處留下不可抹滅的悲傷記憶，人員的傷亡、家庭環境的破碎、家人的悲傷隨著眼淚不斷湧出呼喊著已在天國永不回來的親人等，然而，災變後的亡羊補牢卻因某些政客的諷言諷語、某些媒體的煽風點火，造成諸多的民怨，政府部門人仰馬翻的救災、救災、救災…試問效率？效能？品質？…一場風雨，奪走了無數人寶貴性命！一個原本歡歡喜喜的父親節，造成了無數家庭破碎與天人永隔的結局——風險危機已時時刻刻在我們身邊伺機而動，我們不可不警覺啊！

壹、前言

「天有不測風雲、人有旦夕禍福」台灣西元 2009 年 8 月 8 日的莫拉克颱風侵襲下最佳的寫照，有人在好端端的駕車行駛中，因橋墩斷裂墜溪死亡、有人在享受美夢時，卻因土石流與山崩而被掩埋致死。這些人類無法掌控的天災，常因人類平時的疏忽或者是未特加注意，後果是讓人類無法預測與想像。就地理位置言，台灣位於太平洋西岸，在地球自轉情形下，每年夏季是颱風侵襲的高峰，再加上全球性的

暖化，太平洋海水溫度的上升，冬天時期仍會受到颱風的影響。再就地質特性言，台灣處在地殼活動極為頻繁板塊上，每年無時無刻發生大小有感地震頻率次數極高。台灣在風災、震災等天然災害威脅下，台灣居民的生態與生存空間是在安逸生活中存有某種不確定性、不可預測性的風險存在。根據中央氣象局（2009）統計資料來看，從西元 2005 年至西元 2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風已侵襲台灣颱風及地震（西元 2009 年 1 月 1 日至 8 月 31 日）數目，以表 1 示之。

表 1 颱風與地震發生次數一覽表

災害 項目	颱風（西元 2005 年—西元 2009 年 8 月 8 日） （單位：西元年）					地震（西元 2009 年 1 月—8 月 31 日） （包含有編號地震、小區域地震） （單位：月份）							
	2005	2006	2007	2008	2009	1	2	3	4	5	6	7	8
次數	7	6	6	6	3	49	31	41	27	27	139	134	57

資料來源：中央氣象局（2009）

由表 1 來看，台灣在颱風與地震侵襲頻率有逐年增加且嚴重性已超乎人類所想像，在未來有關天災災變防治及事後重建工作應被全體國人所重視。西元 2008 年 8 月莫拉克颱風襲捲台灣，其帶來不幸災害致使近 600 位以上死亡或失蹤，當災變發生之時，全體國人群策群力的動員積極投入賑災工作，雖有些政治性議題火花產生，但仍無法遮蔽國人「人飢己飢、人溺己溺」互助合作情操，並展現出關懷熱忱與無私付出奉獻，不論種族、語言、性別、膚色、宗教等透過一己綿薄之利為受災變創傷災民服務。

筆者居住在屏東地區近 40 年，此次風災亦是個人在目前有生之年第一次經歷過如此嚴重的暴雨，當新聞媒體強力放送南部地區個人非常熟悉的災區災情，當時內心甚為傷感，筆者在 8 月 11 日晚間雨勢稍減之際，主動與「屏東縣原住民文教協會」梁理事聯繫，翌日則積極投入災區物資購買與發放，大量社會資源的投入，尤其志工的參與、物資的募集等，這些服務對於

暫時收容在安置中心災民提供一股暖流，筆者親身經歷發現在人力配置、災害資訊掌握、災民問題與需求立即性回應、公部門各單位間缺乏協調、公部門與私部門服務責任區分未清等現象，皆造成風災災變立即性工作上之阻礙，我們亦發現，除了災民生命緊急救援外，社會工作在此體系中所扮演的角色亦是非常重要的，社會工作所扮演的角色與職責為何？是本文欲探討之領域，期使能在此討論省思中，呈現風災災變生活重建與社會工作的因應方式，現將各自分述之。

貳、風災災變特質

台灣近年來的天然災害多樣化、傷害程度嚴重化，尤其大家記憶猶新的西元 1999 年 9 月 21 日南投集集大地震，事件發生至今剛好滿 10 年、8 月 8 日莫拉克颱風等，當災變危機發生一段時間後，要積極進行由下而上的災變後重建工作，社會工作本質即為助人，所提供服務內涵包含

了直接服務（個案工作、團體工作、社區工作）及間接服務（政策制訂等），如同 Berke et al（1993）、Bolin & Stanford（1998）、陳昱茜、李文瑞（2000）指出，災變後重建計畫有賴於由下而上災區居民共同努力投入參與才能建構出符合災民真正需求之各項災後重建要項。

一、人類在生態系統下與風災關係。

變大自然所定的法則，然在莫拉克颱風的到來，卻是顛覆了此傳統的說法，使得人類要提高警覺自己是生活在無時無刻會發生災變的風險情境中。筆者參考了 Smith（1996）、陳昱茜、李文瑞（2000）觀點，予以調整了生態系統中自然事件與人類系統的關係，如圖 1 示之。

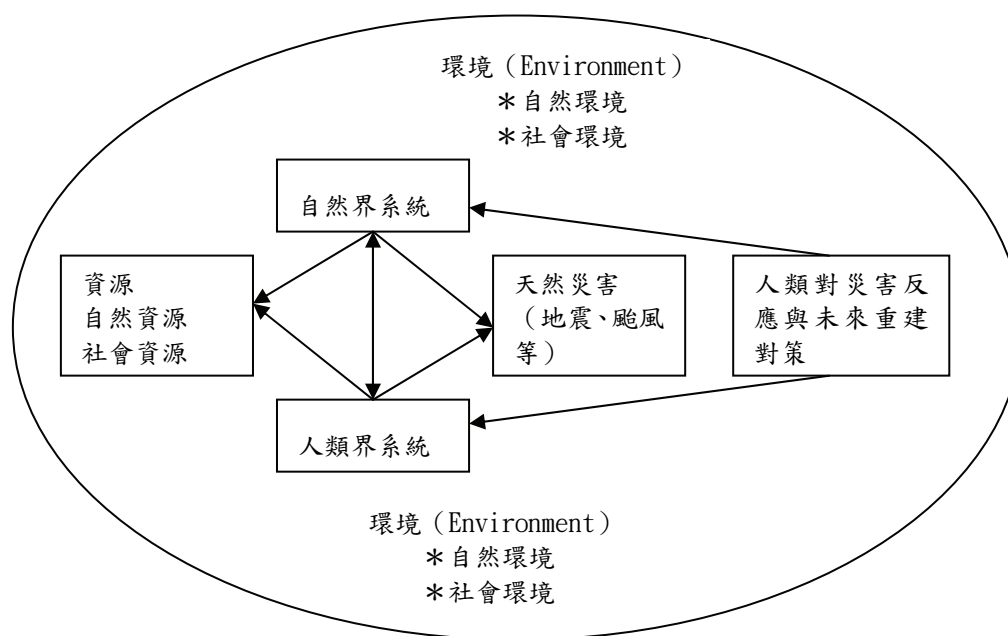


圖1 人類在生態系統下與風災關係圖

在自然界系統與人類界系統之交互作用情形下，若資源被耗盡或不被開發時，環境變動下產生失衡狀態，災害將會產生，當災害嚴重程度甚劇災變即產生，災變的結果常會使得人類生活受到影響，如

同莫拉克颱風的侵襲對災區的生活機能造成極大損害，筆者參考了 Smith（1996）的災變影響層面，加以修改莫拉克颱風影響層面，如圖 2 示之。

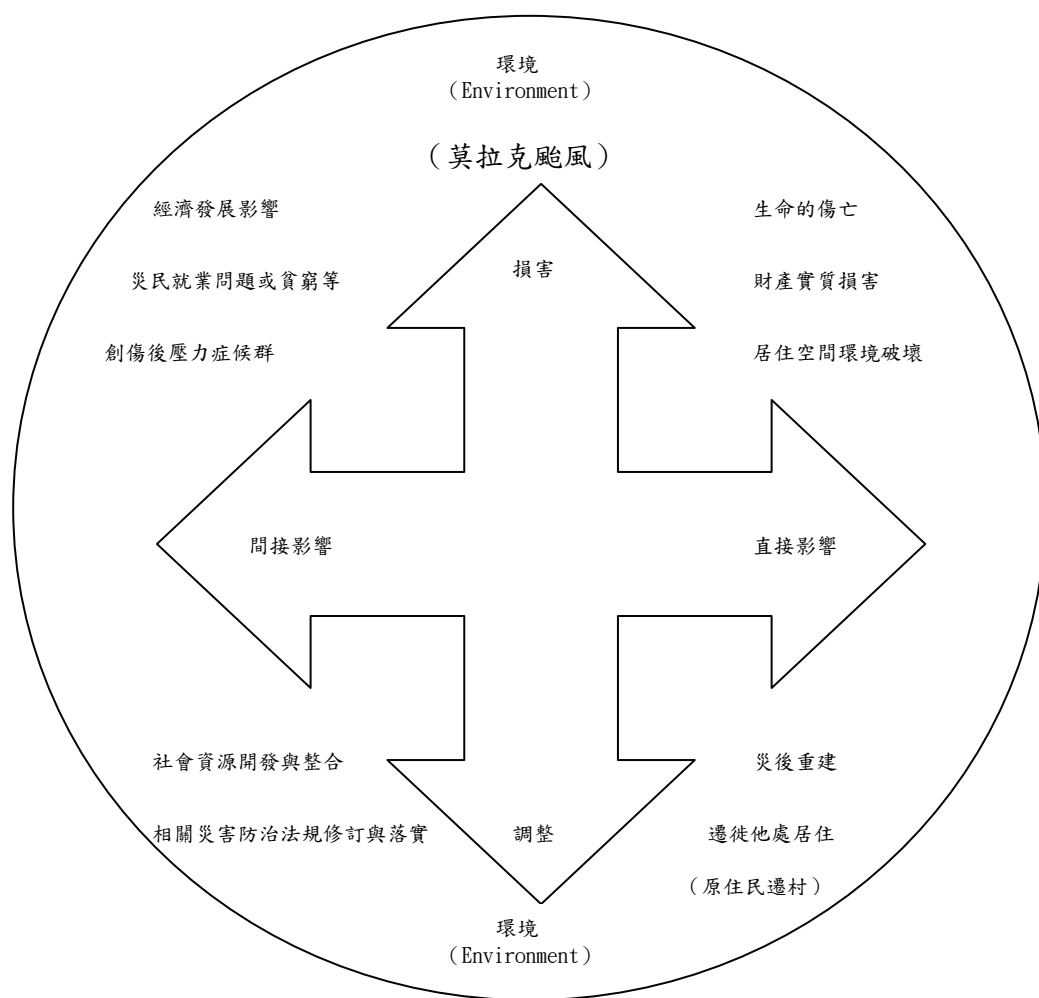


圖2 莫拉克風災影響圖

此次風災災變造成災區許多人類生命受到傷亡，尤其高雄縣小林村幾近滅村的後果令人驚怕，這些災民的原來居住空間與環境已大肆被破壞，使得原來居住場所不再適合居住而被迫遷村，然在中長期發展上，政府提撥大量經費生活重建，對財產產生負擔及災民就業限制與所得收入短

缺，因此，在未來漫漫災後重建時程上，不僅要考量到人類與生態環境和諧外，亦要協助受災災民各項條件功能恢復。

二、風災災變時間週期

筆者再根據 Banerjee & Gillespie (1994)、Kirkby (1997)、陳宇嘉 (2009)、

馮燕（2009）觀點整合建構出颱風風災災變時間週期，以圖 3 示之。

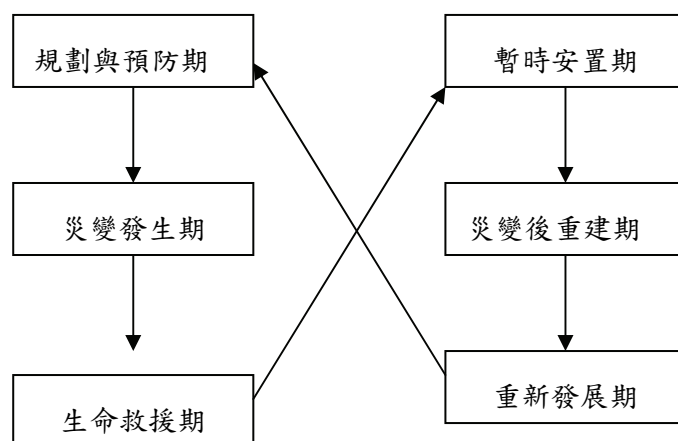


圖3 風災災變時間週期

（一）規劃與預防期

此時期強調台灣是多颱風地區，在平時應加強防颱措施，提供持續性的經費投資，在硬體設備方面，國有土地重新規劃、河川水道疏浚、各地區橋樑結構偵察與警戒設施建制、水土保持落實等。在軟體準備方面，建構防災體系組織，並確立各部門職責、定期辦理汛洪防災演練、建立災變後物資流通體系等。

（二）災變發生期

此時期應是風災持續肆虐，因各地陸續傳出災情，中央政府應派出軍警人員運用特殊器材設備來協助災變發生時救援工作，並且運用社會資源（例如：民間救難單位等），共同合作協力完成此時期的任務（例如：進行撤退工作等）。

（三）生命救援期

此時期是當災情持續惡化下去，動員上述人力進行黃金 72 小時生命緊急救援，以確保災民的生命安全，然在生命救援的期間，可視當時天氣狀況隨時調整之。

（四）暫時安置期

此時期是指災民生活救助與提供生活機會之各項處遇服務，期使透過政府對於災民因應生活能力缺乏所提供暫時性、臨時性政策並充分整合社會資源予以協助災民，使災民在災變後生活環境中能慢慢恢復日常生活功能，藉此提昇自我動機重新面對新的環境與新的生活作息。

（五）災後重建期

此時期是協助災民居住生活空間硬體設施投入建設，使災民在新的生態環境中重新建構自己的生活模式，在此時期重建是要以災民特質與獨特性需求為考量，建構出具備人性化各項重建設施（例如：屏東縣霧台鄉原住民遷村計畫時，考量原住民文化獨特性建設出符合他們需求的新的居住環境）。

（六）重新發展期

此時期是協助災民重新回復到正常生活功能並促進居住地區繁榮與發展，然在此過程中，風災預防工作仍是持續進行對於防災硬體設施與軟體組織規劃、運作、演習等皆是持續進行，以免重蹈覆轍。

參、風災災變生活重建內涵

當莫拉克颱風來臨時，除了前期生命

緊急救援重要性外，災民未來發展有待良好完善生活重建政策與實施計畫亦是重要，這不僅動員災區以外社會資源投入，且激發災民本身改善動機與意願提昇，亦是被重視的課題，在風災災變生活重建中，災民本身能重新創造新的契機而在去協助需要幫助的人是災變後生活重建最終目標，並能確實達成防災、救災、生活重建預期效果。

一、風災災變災民生活期望與目標

災民的不幸經歷令人同情與感傷，雖有來自四面八方的愛心湧入，但最終災民仍是要獨自面對自己的未來發展，在風災災變後的生活重建工作極為重要，筆者參考馮燕（2009）、萬育維、吳宛青（2000）有關災民生活重建期望與目標的觀點，運用於莫拉克颱風災變的特質，予以調整出風災災變災民生活重建期望，以表2示之。

表2 風災災變災民生活重建期望表

	內涵	服務項目
三級期望	提升災民個人心靈成長與生活品質	<ul style="list-style-type: none"> * 災民走過災變創傷痛處，能以正向積極人生觀開創新的未來。 * 災民生活在安居樂業的環境中不斷的發展。
次級期望	協助建立正常生活功能與新的生活模式	<ul style="list-style-type: none"> * 協助災民建立良好穩定的生活環境與生活空間。 * 政府部門提供充分就業機會與穩定的所得收入。
初級期望	維繫災民生命財產的安全，協助災民身心靈獲得撫慰	<ul style="list-style-type: none"> * 透過他人協助而自助，從事助人工作，以建立災變後生活重建相關資訊的聯繫。

	與平靜，並重新建立新的生活秩序	*正式社會資源（政府部門、企業單位、非營利組織、志願性部門等）與非正式社會資源（個人、家人、鄰居、朋友等）投入災區提供服務，予以促進災民的自我功能提升，重新回到正常軌道的生活模式。
--	-----------------	--

此表由筆者自行整理編製

當風災災變後的生活重建過程中，災民並非完全要依賴政府及社會大眾救濟或補助，相反的，災民是要不斷的尋求自我潛能開發，並透過集體力量，重新改造更佳的生活情境。

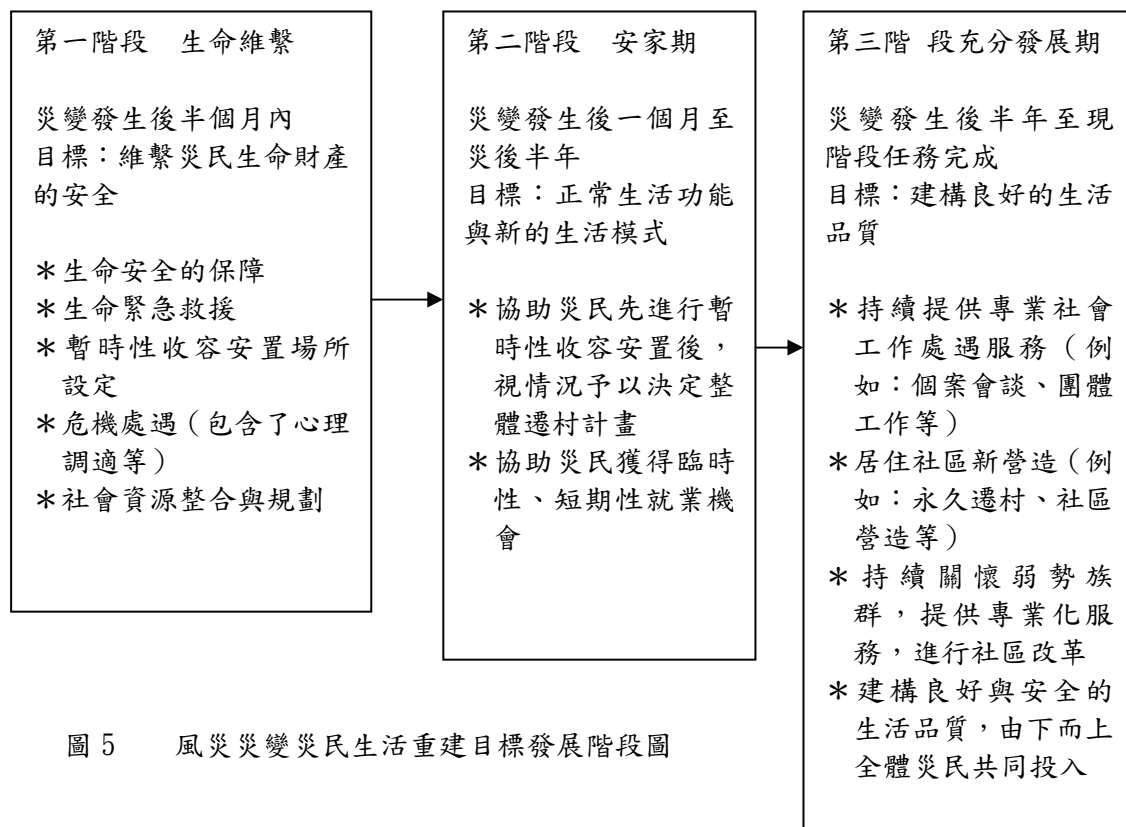


圖 5 風災災變災民生活重建目標發展階段圖

從生活重建目標各個發展階段來看，不同時間過程中有重疊現象產生，然其不同階段的目標發展是環環相扣，風災災變災民生活重建是以最終成果為目標，重點

是協助災民勇於度過創傷後的責難而能自立自強，重新面對新的社會環境。

二、風災災變與社會工作者角色與職責關係

風災災變預防與重建是屬於災難管理之一環，社會工作者在風災災變中是屬於各行各業、社會資源投入者之一部分，只是社會工作者具備助人的本質與專業，透過公平正義的程序把社會資源有效的再分配給災民，並運用同理心、溫暖的熱誠等

陪伴災民，使災民能獲得實質上的協助。因此，在風災災變系統中，社會工作者在不同的階段有其不同的角色與職責，現以表3示之。

表3 風災災變發展階段社會工作者角色與職責表

風災災變發展階段	社會工作者角色	社會工作者職責
1規劃與預防期	<ul style="list-style-type: none"> *資源整合 *教育者 	<ul style="list-style-type: none"> *社會工作者應協助建構防災之跨專業團隊整合，確定出防災之相關社會資源與動員時期應有的職責。 *社會工作者應教導社區居民平時對防災觀念之教育，並結合其他相關專業領域社會資源定期辦理防災演練。
2災變發生期 3生命救援期	<ul style="list-style-type: none"> *資源運用者 *會談者 *問題解決者 	<ul style="list-style-type: none"> *社會工作者進行人力資源（例如：志工等）與物質資源（例如：物資募集與流通等）整合與運用。 *社會工作者對災民以人性化觀點，以高度同理心來陪伴災民，傾聽其內心的世界與會談，藉以抒解其壓力感或焦慮感。 *社會工作者對於災民當下情緒困擾、物資不足、創傷後壓力症候群等，運用危機處遇方式提供立即性、持續性的專業處遇服務，之後，運用問題解決技巧，協助災民在生理上、心理上級社會上需求不滿足或適應不良之解決。
4暫時安置期	<ul style="list-style-type: none"> *經理者 *使能者 *諮商者 *評估研究者 	<ul style="list-style-type: none"> *社會工作者仍扮演著社會資源開發、整合與運用角色，尤其在志願服務者人力統整與物資流通操作極為重要，透過此方式使暫時安置在收容中心災民在物質上、心理上不致匱乏。 *社會工作者協助災民個人、家庭能瞭解自己的需求，並提升自我省思風災災變後未來生活形態建構之能力，以促進

		<p>災民改善動機與意願，共同創造暫時性收容安置中心良好生活環境（例如：災民與社會工作者共同工作，維護暫時性收容安置中新生活秩序，或者是災民自動性組成自助團體，自我管理）。</p> <p>*社會工作者運用同理心、積極性的傾聽面對災民心路歷程，並以溫暖、尊重態度來協助災民共同面對風災災變後的各項挑戰。</p> <p>*社會工作者設計相關生活需求調查表進行實地訪查，並透過與災民面對面互動後，充分瞭解與評估災民的情緒反應與實質上的需求，以利後續處遇服務進行。</p>
<p>5災後重建期 6重新發展期</p>	<p>*團體催化者 *個案管理者 *協調者 *組織者 *使能者</p>	<p>*社會工作者針對某些特定災民進行團體工作（例如：兒童、少年、婦女、身心障礙者、老年人等），團體實施過程中不斷催化團體動力，使災民的情緒與壓力獲得抒解，亦能協助他們建構出彼此間休戚與共、互助合作關係。</p> <p>*社會工作者對於災民所遭遇到多重性與複雜性的問題瞭解後，需要運用社會資源連結轉介給災民，社會工作者在此過程中仍要關注其服務輸送過程，使災民問題獲得改善（例如：災民嚴重性創傷後症候群，則可轉介至醫療單位或心理諮商單位尋求臨床性處遇服務，社會工作者要與相關專業機構、單位保持密切合作互動，隨時掌握災民的狀況）。</p> <p>*在風災災變重建過程中，社會工作者將扮演著一個機構不同部門協調工作，使災民能獲得相同機構不同部門、不同服務，並透過「全形」觀點來協助災民解決其多重面的問題，進而提昇處遇服務品質與預防社會資源重複浪費使用。</p> <p>**社會工作者運用資源盤點的方式</p>

		<p>來建構出災民社區的社會資源，並設置一套防災、避災、救災社會資源整合與運用的流程，每年於社區中固定辦理災害防治演習，使每位災民能充分瞭解因應天災的應對方法。</p> <p>*社會工作者結合災民共同提倡對於新家園重建計畫，並透過多次的討論與意見交流，使災民的認知與想法充分的表達，並把此構念由災民自己完成，重新建立美麗的新家園。而且，也能促進災民防災、避災、救災的概念與措施，使期能不再遭受到天災的危害。</p>
--	--	---

*此表由筆者自行整理編製

社會工作者在風災災變中所扮演的角色與職責是多元化與複雜化，然在其中不難發現，社會工作者的角色已由傳統的救助者轉變成具有促成者的特質，因為，災民一時的受創是需要他人的援助，但未來生活的發展仍是需要由災民自己去完成建構，所以，社會工作者的角色與職責具備了協助者、陪伴者與使能促進者的特質，期使經歷過風災災變的災民能蛻變成自動自發、積極合作的關係建立出長治久安居住環境與生活空間。

風災災變社會工作者應抱持著同理心、真誠一致與溫暖的善意來安撫災民驚恐不安的情緒，並藉此建立彼此間相互信任關係。在社會工作專業特質下，應充分運用社會工作專業知能，以彈性方式面對災民的問題。在災民潛能開發上，社會工作者應充分運用增加權能與倡導方式來激

發災民的改善動機與意願。在遠程生活重建目標上，能協助災區居民自立自主、培養當當地人才，能持續投入防災、避災、救災工作。

肆、災變生活重建與社會工作

讓災民回歸正常生活是災後生活重建最終目標，然在生活重建工程上之浩大、業務千頭萬緒的挑戰下，首要之務是釐清相關單位功能與使命，並以科際整合方式尋求密切合作機會，社會工作在此體系中，當然扮演著可獲缺的角色與職責，故如何運用社會工作功能與使命予以協助災民生活重建，是項值得探討的議題，現以表4示之。

表 4 風災生活重建下社會工作功能與使命表

項目 類別	功能	使命
災民本身協助	* 協助災民共同面對問題，使其獲得生理性、心理性、社會性的需求被滿足	* 社會工作本質即為助人，對於災民生理性需求滿足、心理性需求陪伴與支持、社會性人際互動提供，以利災民能進早脫離風災災變之陰霾
災民需求反應	* 運用評估研究技巧進行實地訪視，以確實蒐集災民真正問題與需求	* 社會工作運用感覺性需求與表達性需求實地調查訪視，以建構出災民目前遭遇到問題與需求不滿足，並以此做為參考依據，以利政府制訂災害補助參考項目
災民的潛能開發	* 災民的增加權能與倡導提升，期使災民能他助、自助而互助，並由災民本身投入生活重建工作	* 社會工作使命是以助人為目的，然在此本質中仍期望災民能自立自主，培養災區本身領導者、激發災民積極投入生活重建工作，如此，才可建構出符合災民需求的生活重建內涵
社會資源部分	* 積極開發人力資源、物力資源，並充分統整與運用。 * 基於社會責信原則，妥善運用募款所得。	* 社會工作即是充分運用社會資源來協助他人，在人力資源開發、整合與運用極為重要的工作，當在進行防災、避災、救災的工作時，正式的專職人員、志願服務者的投入則成為重要的人力資源，對於跨專業的整合與志願服務者的結合將形成一個完整暨綿密的防災、避災、救災網絡。 * 社會工作在現今天災頻傳的時代中，相關專業人員與志願服務者之培訓要把災難管理相關理論、知識與技巧納入訓練課程，更重要的是固定進行防

		<p>災、救災與避災演習，以熟悉相關因應之程序。</p> <p>*社會工作應把物資流通的概念加以灌輸給相關人員，以利在天災來臨時，如何透過一套順暢的流程把物資確實的送給災民，以抒解眉燃之急。</p> <p>*社會工作可把募款基金法人化，並建立一套監督機制，使有限的募款充分運用於災難管理系統中</p>
災民生態系統重建與恢復	*社區工作推行與社區營造再更新	<p>*社會工作積極培養災區本身領導者，並透過增加權能與倡導激勵全體災民投入災後重建工作。社會工作以教育者、社會行動者的特質讓災民能重新體認社區工作與社區營造內涵，除了防災、救災與避災硬體設備建制外，其遇警系統、災難來臨時的各項因應措施要落實，不僅協助災民社區新風貌的重建外，並能建構可長可久暨安全的居住環境</p>

*此表由筆者自行整理編制

社會工作在風災災變體系中有其重要的地位，然在災變發生時間週期皆有不同的目標、功能與使命，中央政府的相關法令中應把社會工作在災變防治中予以清楚化、具體化，其應有的職責與授權範圍確定，才能在平時安定時期積極灌輸防災、避災之觀念，在救災時期不至混亂而能井然有序的協助災民。

伍、建議與結論

筆者居住在屏東市，雖非為災民，然在離屏東縣災區位址，例如：萬丹鄉灣內、後村；三地門鄉等原鄉地區；新園鄉、港西村、東港鎮、林邊鄉、佳冬鄉等之車程約近 40 分鐘左右，莫拉克颱風所帶連續幾天的豪雨讓筆者居住屏東縣市已四十年來甚為擔憂（例如：筆者在小學時期遭遇到賽洛馬颱風的侵襲也未造成如同莫拉克颱

風災害一般嚴重)，尤其災變的破壞使得當地區民受到極大的傷害，當政府要進行災變救援時，豪雨仍持續的干擾導致救災行動受到極大阻礙，造成政府被多方人士嚴厲指責的地方，持平而論，當像莫拉克颱風的嚴重傷害來臨時，全國人民應同心協力共同投入救災行列，雖說指揮不統一、社會資源未充分規劃與運用、各個單位未充分協調各自為政等混亂情形產生，這些有待改進空間可作為未來檢討的參考依據，筆者從理念面、政策面與實務面三大架構探討風災災變下社會工作應有的作為，期能對風災災變防治盡點微薄之力，其建議分述如下。

一、理念面

（一）建構由下而上的防災、避災、救災體系理念：我國是由多族群所組合而成的社會，每個族群有其獨立特色，故在生活習慣、信仰與價值觀上是有其差異性，中央政府在進行防災、避災、救災同時，應積極建立由下而上模式來促進此體系完整性，這需要中央單位會同各縣市政府相關主管人員每年固定至偏鄉地區視察，召開小型社區會議（在偏鄉地區社會工作人員、村里幹事等民政人員與居民互動最為密切），以蒐集最為原始與重要的資訊而作為此體系建構之參考依據，並能充分反應出不同族群特質之彈性化作為。

（二）防範於未然，勝過一切事後補救：

風災的來臨與嚴重性雖可預估但無法完全預期到，政府各級單位與全國人民應有共識，早一步的預防風災攻擊可減少自己與家庭被受創，不應該再抱持著「不會倒楣遇到風災災變」的心態。除了中央政府與地方政府共同合作建構完善的防災、避災、救災的體系，可藉由各地方的社會工作人員、消防人員、村里幹事（鄰里長）合作定期在各級學校或家訪時的宣導。在民政單位的村里幹事、鄰里長與社政單位的社會工作人員與志工應定期接受相關災變的課程，加以推展使人民對於災變有所認識。西元 1999 年 9 月 21 日的南投集集大地震的發生，促進了人民對於災變的關心，當時許多相關災變防治課程備受歡迎，然隨著時間流逝大家也忘了震災災變的痛，教育宣導的推展也頓時減少，西元 2009 年的 8 月 8 日 88 水災又再度喚起大家的意識，有些社會工作科系學校辦理災變防治課程，筆者期望這些課程能帶入社區（尤其曾發生災變偏鄉地區）進行長時期、例行性社區教育課程，以加強社區居民防災、避災、救災觀念。

二、政策面

（一）中央應成立防災、避災、救災獨立主責單位：在全球化環境問題日趨嚴重時，天災的發生後果常常會造成讓人意想不到的傷害，中央政府應積極重視此類問題，把此類型問題處理的主責單位權位提

高，這不僅具備更為完善的合法性，且能建構出充裕的經費預算來進行此類工作，更重要的是能成為防災、避災、救災單一窗口代表，才不會造成指揮權不統一混亂現象產生。

（二）中央防災、避災、救災主責單位組織編制跨專業團隊成形：此單位組織編制應設有國防、消防、警政、衛政、社政（包含民間非營利組織、志願服務部門代表等）、民政、農業、交通、財政、建設、水土保持等單位的結合，形成一個跨專業團隊的服務網絡，平常時期固定的開會（每半年一次），並在會議當中不斷演練災變來臨時之因應策略與方法，期使中央單位主管及工作人員熟捻防災、避災、救災流程，並定期至各縣市政府宣導，以利相關機關、單位縱向、橫向合作無間的推動。倘若，此跨專業團隊組織編制較為龐大時，則可以小組（或以委員會）方式推動行使之。

（三）再次強化各級災變防治中心軟硬體設備及相關維護與教育訓練持續推動：此次風災災變大都發生在偏遠山區中交通、資訊不易流通，這很容易災變嚴重傷害地區，偏遠山區中各地區基層首長設有衛星電話，但因平日未予以保養或使用，導致當風災災變來臨時這些高科技產品無用武之地，所以，政府應監督各縣市政府，可效法軍中高裝檢的制度，每年進行防災、避災、救災設備的使用與維護，且在如此

偏鄉地區的基層公務單位，政府應增設預算購買相關設備給其一二級主管（例如：鄉鎮市公所社會課課長等）使用，以利在災變發生時，彼此間的聯繫密切，以利掌握災變創傷的情形。

（四）災害防救法再進行討論修訂：我國對於震災、風災或其他重大災害訂有「災害防救法」，此法應重新再建構出不同災變發生階段時不同的單位權責與服務內涵並使之具體化，災變發生時的標準作業流程（簡稱 SOP）能設定之，社會工作在此災變標準流程作業之服務內涵要明確清楚，以利社會工作在防災、避災、救災中能充分發揮其功能

三、實務面。

（一）社會工作系納入「災變管理」教育課程：社會工作事項助人的專業，災民本身亦為社會工作服務對象之一，社會工作不僅提供社會救助、急難救助的服務，亦協助災區兒童、少年、婦女、老年人、身心障礙者、低收入戶者，然在災變管理中災變特質、物質流通、人力統整、規劃與運用等皆應要學習與瞭解。

（二）災變創傷復原專業方案行使：社會工作的特質之一就是進入災民家庭中進行訪談，這不僅可實地瞭解災民目前居住的生態環境，確實瞭解災民的需求不足之處，亦且能以同理心、真誠態度等給予災民心理與社會支持，社會工作者應具備有

關災變後災民問題解析能力，才可為災民提供復原力的相關專業方案，期使災民透過他助、自助而互助，其效果是增進災民的權力與能力。

（三）災民的培力條件設置：災民雖經歷災變的受創，但仍有能力改善一時失功能的現象，社會工作者應採取積極態度鼓勵災民共同參與災變後各項重建工作，例如：社會工作者可結合民間單位提供職業訓練機會等（筆者連結屏東溫馨扶輪社與屏東縣原住民文教協會合作為原住民災區婦女進行琉璃珠、藤編等職業技藝訓練等）。

（四）社會資源開發、整合與運用：社會工作即是運用社會資源解決案主複雜的問題，如同災民所面臨到的生理性、心理性與社會性問題，社會工作者則應清楚瞭解災民問題迫切性，妥善運用物資資源（包含物資流通等）、人力資源（包含企業單位、人民團體、非營利組織、志願服務者規劃與運用等），確實把社會資源運用到災民的身上。

（五）風災災變時社會工作職權清楚規劃：此次風災災變後政府與社會投入大量人力、物力、財力，然因職權劃分不清導致運作上的混亂，地方政府與中央政府結合，應設置各地區因應災變物資設置之處、相關志願服務者的組織編制及負責的社會工作者職權等，然後再配合風災災變

的標準作業流程，平實的教育訓練與宣導等，才可建構出一套穩定有秩序的防災、避災、救災體系與運作模式。

（六）災民高關懷家庭處遇服務推動：某些災民本身復原力較為欠缺，其災變後的創傷仍困擾著個人與家庭時，應由社會工作者實地家庭訪視調查後，瞭解生活情形，並建立高關懷家庭資料庫，提供災民各種有關就學、就養、就醫、就業等各項處遇服務。

今年我國的 88 風災造成了政府與社會大眾的震撼，然在全球化氣候不穩定的威脅下，不論那個國家皆會遭遇天災的侵襲，如同最近南太平洋島嶼大地震後的海嘯、印尼大地震、台灣芭瑪颱風與宜蘭豪雨、日本颱風侵襲等。人類居住生態環境是被威脅的，除了全世界各個國家積極開始提倡環保工作外，我國亦是在地震、颱風高度威脅的地區，應建構出一套積極的防災、避災、救災體系，社會工作在此體系中亦扮演著重要角色與職責，如何在災變發生第一時間內提供人道救援及災變後各項生活重建的實施皆需要社會工作投入，平時時期社會工作者結合志願服務者至災區或其他社區進行相關防災、避災、救災教育宣導，期使我們能達到防範於未然境界。（本文作者現為美和科技大學社會工作系助理教授暨國家專技高考社會工作師）

參考文獻

- 中央氣象局 (2009)。 <http://www.cwb.gov.tw/>-颱風資訊、地震測報。
- 陳旻茜、李文瑞 (2000)。災後社區重建與發展策略。 社區發展季刊，90 期。台北：內政部。
- 陳宇嘉 (2009)。救災模式與具體處理措施：從 921 經驗反省到 88 的建構，於西元 2009 年 10 月 2 日國立屏東科技大學社會工作系救災工作處理策略與應變模式論壇發表資料。屏東：國立屏東科技大學。
- 萬育維、吳宛青 (2000)。從資源動員的角度談慈濟 921 救災做為。 社區發展季刊，90 期。台北：內政部。
- 馮燕 (2009)。災變管理與受災者生活重建—921 大地震的社工經驗，於西元 2009 年 8 月 20 日台大公共論壇發表 ppt 檔。台北：國立台灣大學。
- 張宏哲、林哲立、邱曉君、顏菲麗譯 (2007)。 人類行為與社會環境。台北：雙葉書廊。
- Banerjee, M. M., Gillespie, D. F. (1994). Linking disaster preparedness and organizational response effectiveness. Journal of community practice, 1(3), p129-142.
- Berke, P. R., Jack, K. & Dennis, W. (1993). Recovery after disaster: Achieving sustainable development. Mitigation and equity, 17(2), p93-109.
- Bolin, R. & Stanford, L. (1998). The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. Disasters, 22(1), p21-38.
- Kirkby, J. & Phil, O., Ian C. and Debra, H. (1997). Correspondence. Disaster21(2), p177-180.
- Smith, K. (1996). Environmental hazards: Assessing risk and reducing disaster(2nd ed). Routledge physical environmental series.