



貧窮、社會性別與災難

卓春英・盧芷儀

壹、前言----災難中的脆弱人口：貧者與婦女

近年來國內外重大災難事件頻傳，從1999年921大地震重創台灣之後，2004年南亞大海嘯造成附近地區二十多萬人的傷亡，2008年5月四川八級大地震致使汶川附近十三萬平方公里的地區皆淪為災區且有八萬七千多人死亡，同年緬甸受熱帶氣旋--納吉斯(Nargis)侵襲亦導致十三萬人死亡，2009莫拉克風災重創南台灣山區，2010海地大地震迫使百萬人無家可歸，迄今仍有不少地區之人民需要重建或經濟上的援助，顯見重大災害造成的損害，是廣泛、漫長而深遠的。

災害的種類繁多，所謂災害(災難)係指人類與自然環境之間，因為自然或是人為的因素，而造成重大的衝擊，使得人所處的社區必須仰賴外力或不同於往常的作為，才能減緩衝擊之影響(Gunn, 1990)。而所謂的自然因素所造成的衝擊，

即颱風、地震、水災、乾旱、海嘯、火山爆發、森林火災、山崩、土石流、雪災、蟲災、傳染病等；人為因素形成之衝擊則為戰爭、嚴重污染(有毒氣體外洩、輻射)、重大車禍與空難、恐怖行動等(翁德怡、石富元，2002；劉珠利，2006)。

隨著地球氣候變遷、溫室效應與工業發展的影響，近年來災害的型態越趨多樣、越趨嚴重，近三年來的自然災害中則以四川地震、緬甸風災、南亞海嘯所造成的死亡人數最多，雖然各國救援團體在災難發生後，即速趕往現場救援，但仍難挽回已逝去的生命。故國際紅十字會認為，透過災害的預警措施是相當重要的工作，除了能避免或降低災害，亦能從平日的災害演習、訓練中，提升居民的自救能力(IFNS & ICRC, 2009)，這也是災難管理重要的目的。

一般而言，重大災害會對民眾造成不同的程度的損害，小則財物損失、嚴重則失去生命，但環顧這些災民，亦會發現原屬社會之相對弱勢者，如貧者、婦女、老

人、兒童、有色人種、原住民等，擁有的社會資源較少、社會階層低下，經常會因災害而陷入更弱勢的狀態(Zakour & Harrell, 2003; Morrow, 1999; 劉珠利, 2006)，甚至成為災難中衝突與攻擊下的犧牲品。因此，災難救援者或社會工作者於災難救助、管理的過程，應對於災難中的脆弱人口有所敏感，並深入思考貧窮與性別為災民造成的特殊需求差異。

本文重點將以主要脆弱人口——貧者與婦女做為討論，依據貧者、婦女與災難間的關係逐一說明，重新反思在災難管理的過程，如何運用策略來滿足受災貧者與婦女之需求。

貳、貧窮與災難

低度開發或開發中的國家對於防災資訊的瞭解、防災設備的設置往往不及於已開發國家。處於貧困地區的民眾連基本的飲食、生命安全或住所都難以有完善的保障，更難有經費來執行預防災難之措施，又如何能在災害中維護自身權益與安全？故以下將逐一闡明貧窮與災難之關連性。

一、貧窮的意涵

「貧窮」一詞，並非是種單一的概念，貧窮的界定會隨歷史、地區、文化、經濟而有所差異(莫泰基, 1993)，一般常分為「絕對貧窮 (absolute poverty)」與「相對

貧窮 (relative poverty)」。

絕對貧窮係指個人缺乏維持基本生存需求的物質條件，換言之，評定此貧窮的標準是將基本生存需求作為基準，當一個人的收入僅能維持或無法維持基本生存需求時，即屬絕對貧窮；而相對貧窮則與前者不同，除了基本維生條件外，人在社會性與文化性的需求亦須列入考量，當協助個人社會參與、社會因應層面的資源匱乏時，即可歸屬為貧窮，但因各區域、文化、生活習慣皆不同，致使上述各項基本需求隨之而異，貧窮的認定也會有所不同(黃源協、蕭文高, 2006)。

貧窮會導致個人遭受「社會排除」與「剝奪」。社會排除是歐盟所提出的概念，係指在社會制度、價值的運作下，造成個人或特定群體於就業市場、經濟面、文化面、社會關係、空間…等層面，或其政治權、公民權與社會權被有系統地排除，造成個人基本生活或成就機會被剝奪，加速其被社會邊緣化，或遭受社會性與制度性的歧視，此結果實非個人所能處理或因應的(引自黃源協、蕭文高, 2006)。此種情況在重大災難發生之際，更趨明顯。

二、貧窮為災難之源頭

災難可能會使人落入貧窮，但貧窮卻使災難形成之損害加劇。類似的天然災難發生於不同地區，所帶來的影響也會有所不同。

貧窮和脆弱攜手並行。舉凡於貧窮國家、地區，自然災害導致的死亡人數就格外龐大。多數觀察家都認為，導致這次海地地震巨大傷亡的一個重要原因是貧窮（海就，2010；聯合早報，2010；方穎，2010）。海地長期以來被稱為「西半球最貧窮的國家」，依據世界銀行的統計數據，約有 780 萬名海地人生活在極度貧困之中，必須仰賴外界援助的物資度日。由於農業生產體系荒廢，大批鄉村居民湧入首都太子港，在自己搭建的簡陋棚屋裡生活（引自聯合早報，2010）。海地大地震死亡人數估計超過 20 萬，以太子港大約 200 萬人口來看，高達 10% 的死亡人口是相當驚人的。相較於 1989 年發生在美國工商大城舊金山 6.9 級地震，和此次海地地震級數相仿，卻僅致 63 人死亡；此外，人口密度高的日本阪神地區曾經發生 7.2 級大地震，但死亡比例亦不高。顯見，越是貧窮，災難所導致的影響力、破壞力就越大，而今海地地震也印證了這樣的事實。

富裕或高度發展的地區，具有較佳的建築技術與建材以興建堅固之住宅與建築，並得依據災難防治的需求建設防災設施，此為貧窮地區難以達到的水準。此外，擁有豐富財源的政府也往往有更強的災難應變危機和醫療救助的能力，確保在災難發生後能夠及時展開救助，治療傷員；而貧窮地區，卻難以具備如此完善的條件。

故「貧窮是沉默的災難」！奪取生命

的不僅僅是天然災害，而還有貧窮。越是貧窮，災難的破壞力就越大，於海地的地震與南亞大海嘯後，這儼然已成不爭的事實（劉曉晴 歐陽宇，2005；張鐵志，2005）。

（一）貧窮與環境的關係

目前世界上仍有約十億人口是處於赤貧狀態，每日所得不超過一美元，而他們通常是居住於開發中與低度開發的地區，仰賴低技術的農業生產與畜養牲畜過活，也因為這樣的生活模式，其生產與消費通常與當地自然資源有著密不可分的關係。

有很多證據顯示貧窮與環境惡化有顯著關係，且彼此間存在著惡性循環。貧窮地區的民眾為了維生或獲取工作機會，總難以不向資本主義妥協，而最鮮明的案例即為印尼雨林被改植棕櫚樹事件。雨林原是調節氣候的重要因子，但由於棕櫚製品獲利高，因此資本家將資金挹注於印尼地區，持續焚燬雨林以改植棕櫚樹。雖然資本家的介入造就了當地數十萬的就業機會，但卻已導致五、六百萬公頃之雨林生態遭受嚴重破壞，引發溫室效應，導致環境惡化。

然而環境惡化使得資源的價值降低，疾病與災難的風險增加，進一步惡化這些貧窮人口的福利，形成所謂的環境貧民（environmental poor）。根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank）的估計，在亞洲與太平洋地區，環境貧民佔總極度貧窮

人口的比例將由 2005 年的 53%增加至 2020 年的 70%，其中受到氣候變遷的影響，增加最多的環境貧民，主要為居住在鄉村偏遠地區的旱地與沿海地區的窮人，以及因而遷離至環境惡劣的都市貧民窟的窮人（Bauer, 2008；引自黃星翔，2008）。聯合國開發計畫署（2008）於《2007/2008 年人類發展報告》指出：氣候災害侵襲，

造成不公平世界中的風險與脆弱性，尤以貧者為甚。

（二）貧窮與災難的關係

災害的發生會因地區的氣候、工業開發、人口、技術運用、地理環境、土地利用……等各項因素有關，表 1 為 1999 年至 2008 年世界各洲災害發生的數量。

表 1 1999 年至 2008 年災害數量統計表（以五大洲與發展狀況區分）

類別 \ 區域	非洲	美洲	亞洲	歐洲	大洋洲	已開發地區	開發中地區	低度開發地區
糧荒/飢荒	127	51	75	16	3	65	153	76
地震/海嘯	23	47	173	46	9	65	210	23
水災	402	342	649	259	1	130	69	5
森林大火	12	61	20	51	43	498	911	286
蟲害	11	1	1	1	2	3	7	6
火山爆發	8	27	18	1	8	9	49	4
颶風/颱風	88	344	401	160	69	529	498	35
工業災害	63	24	411	52	0	58	443	49
重大交通意外	895	313	772	212	10	372	1344	486
總計	1,629	1,210	2,520	798	145	1,729	3,684	970

資料來源：引自 The International Federation of the National Societies, and the International Committee of the Red Cross (2009:170)

1999 年~2008 年間，在世界各地所發生的災難使二十六億人受到影響，更造成了一百二十多萬人死亡，其中有超過九成

的罹難者是居住於開發中或低度開發的地區，而高度開發的地區因災難死亡的人數卻不達一成，如下表所示：

表 2 1999 年至 2008 年災害死亡人數統計表（以各洲與發展狀況區分）

區域 類別	非洲	美洲	亞洲	歐洲	大洋 洲	已開發地 區	開發中地區	低度開發地區
糧荒/飢荒	1,130	53	305,335	2	0	0	758	305,762
地震/海嘯	3,349	3,159	448,489	18,430	71	2734	469,072	1692
水災	7,623	38,281	38,735	1,245	53	4,037	75,152	6,748
森林大火	124	74	64	192	27	282	149	50
蟲害	0	0	0	0	0	0	0	0
火山爆發	206	16	8	0	0	0	25	205
颶風/颱風	1,551	9,899	5,901	311	64	6,130	174,196	832
工業災害	2,443	430	10,895	946	ndr	790	11,765	21,59
重大交通意外	25,929	7,709	28,254	5,621	227	9,976	42,012	15,802
總計	42,355	59,621	837,681	26,747	442	23,949	773,129	331,091

資料來源：引自 The International Federation of the National Societies, and the International Committee of the Red Cross (2009:171)

再將時間往前推，根據紅十字會國際聯合會（2003，2005）的報告顯示，由 1974 到 2003 年這 30 年間，全球總共發生 6367 件天然災害，造成 200 多萬人喪生，51 億人口受到波及，死亡人數 75% 發生在亞洲，86% 死於天然災害。重要的是，災害持續發生在全世界最貧窮和落後的國家，就 2002 年因災害喪生的人數而言，僅有百分之六是發生在高度開發國家中。

由這些數字顯示，貧窮與災害似有某種程度的關連，貧窮讓人們面對天然災害時更趨脆弱。主要因素有三（樂施會，2005，2008）：

1. 貧窮導致貧者面對災難更加脆弱。

即便是在高度開發的美國仍有 13% 的人存活於貧窮線下，這些人的生活沒有自來水、沒有充足的食物，沒有保暖的衣物和住所，在衛生條件差的環境下，往往會因身體孱弱而染上疾病（Charles Zastrow, 1998；張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，1998）。在無災害的情況下，貧者已無力負擔自身基本的生理需求或額外的保險；當災害降臨，在傷亡慘重、橫屍遍野的情況下，往往會形成各項衛生問題及傳染病的蔓延，貧者一旦身體有任何損傷，不僅無以負擔醫療之費用，更可能因身體狀況不佳而染病、身亡。

2. 貧者之資源與資訊易受剝奪，使其成為

災難中首當其衝的受害者。

以長期內戰、經濟不振的海地為例，聯合國統計司及聯合國開發計畫署的數據顯示海地有超過七成五的國民身處絕對貧窮的情況下；有高達六成的人民無法使用到自來水，亦無堅固之建材來興建以抵抗7級地震的房屋（樂施會，2010），對外資訊更是貧瘠。因此在2008年遭受四次熱帶氣旋及2010年的強震後，死亡與無家可歸之民眾高達百萬人，許多民眾在災後僅能以街道、馬路為家，靠國外援助的糧食為生，更有民眾趁火打劫，洗劫他人財物或藉機性侵落單的女性，致使災後的海地人民生理與人身安全毫無保障。

3. 不完善的社會政策使貧者成為災害中的犧牲者。

香港樂施會（2005）以中國內蒙為例指出，造成內蒙草原沙漠化和乾旱的原因，某種程度是與城市工業發展有關，工廠耗水又製造污染，結果犧牲了依賴草原維生的貧者生計。又如海地在過去七十多年時間裡，因美國「新帝國主義」的介入，致使海地政治動亂頻傳、大量人才外移、經濟不穩定，國家內部基礎建設隨之停擺。自2004年以降，整個海地的生存和運轉都必須依靠國際社會的援助，甚至連社會治安也要靠聯合國的介入協助。一個國家的政府在平常時期都無法滿足人民的生存需求，無法管理自己的社會秩序，在災難到來之際更將無力保護自己的人民（引

自聯合早報，2010）。因此，國家應具有完善社會政策才能維護正義，保障貧者的生存權（聯合國開發計畫署，2008）

參、社會性別與災難

性別分為「生物性別（biological sex）」與「社會性別（gender）」，前者係指男、女生理構造之不同而形成生理差異之區別；後者則為社會文化建構下對於男性與女性應有的社會性別角色之差異。在女性權益漸受重視的今日，女性的需求也慢慢成為世界所關注的議題。然而，性別與災難有何關聯？男性與女性同時身處災害中，是否會有不同的經驗與遭遇？

一、女性角色的脆弱性

Levine（2004）指出，當人受限於外在與內在的不利因素而變成缺乏資源與權力之人，即屬「脆弱人口」（引自劉珠利，2006）。

由於傳統刻板的性別角色觀念，女性在先天上即處於不利地位。加上角色學習及文化建構，透過當地的社會風俗、文化、價值來型塑成男人、女人的性別概念以及其行為規範（李銀河，2004），例如：女性應著裙、操持家務、相夫教子等。如此根深蒂固的社會化教條，使得古今中外多數女性難以擺脫照顧者、依賴者的角色；而深受父權意識影響的社會中，使得女性的

意見與作為，常被排除於社會結構與男性決策之外，進而加深了女性的弱勢與脆弱（劉珠利，2005）。

此外，不僅是因為社會結構導致女性脆弱，同時也因為女性更依賴自然資源過生活。生態女性主義者即認為地球是由每一個生命交織互動而成，生命體之間並不該有所謂的等級、貴賤之分；而女性亦屬於自然的一部份，兩者之間有著共依共存的關係。因此，當早期男性倚著資本主義的姿態極力推促使濟發展、資源開發時，已逐步破壞了女性賴以維生的自然環境，而隨著工業化、都市化、及各項環境污染的產生，讓女性原有的健康與生活方式、生產方式也開始遭受威脅，導致女性成為環境問題的最大受害者。以印度為例，由於過度開發水源和森林資源，印度女性需花費更多時間到很遠的地方打水和拾柴，大量增加其勞動時間與勞動強度（顧燕翎，2008；李銀河，2003），更加深其脆弱性。

氣候變遷致使天災連連，災難發生時女性常會因為文化責任（顧家顧老少）、或行動限制（無訓練與準備、跑不快等）而死於災難（張，2009）。聯合國開發計畫署（2008）即指出，性別不平等與氣候風險和脆弱性相互作用，讓婦女在歷史上始終處於不利的地位，她們獲得資源的機會有限，權利有限，在決策方面沒有發言權，這些因素讓她們更易受到氣候變化的影

響，很可能加劇現有的性別不平等模式。

二、災難中的女性

過去的研究指出，在災害中男性與女性所擁有的經驗與關注的焦點並不相同，特別是在性別議題上（Ikeda, 2009；劉珠利，2006），而且在災難管理上一向缺乏社會性別視野（張，2009）。

許多女性在原有的社會結構中，因資源獲得困難、社會地位低下而使自身陷於相對弱勢的處境，當災害發生時，女性的處境無疑雪上加霜。尤其是經濟弱勢或發展中國家及居處偏遠地區的女性，更是易受氣候變遷之威脅而成為受害對象。2005年南亞海嘯中女性死亡率是男性的2~3倍；1991年孟加拉颶風死亡者中有91%是女性。台灣88水災，高雄縣往生女性也不在少數。而且災後女性缺乏存款、財富或土地等資產，加上補償無法被合理對待，爭取安置、組合屋或永久屋時，也因缺乏參與，更增加了庇護環境中的風險和威脅（張，2009）。以下將闡述女性在災害中，所可能產生的議題：

（一）在災難發生當下的女性經驗、角色與需求

香港樂施會提到（2008），在南亞聚落裡的女性，自幼便須分擔家中繁瑣的勞務，照顧家庭、子女是女人的職責。在海嘯來襲的那一刻，婦女卻正在家中照顧孩

子、料理家務，當她們意識到災難發生時，大水已直逼家門。此外當地的社會觀念並不鼓勵女孩學習爬樹、游泳，且大部分的女性都是穿著長裙；及踝的長裙雖能展現女性的優雅，但面對洶湧而來的大水，長裙卻成了女性逃難的一大阻礙，加上本身不習水性與攀爬，導致多數女性喪命於此。

而在台灣歷來的火災事件中，總會發現罹難的母親緊擁著自己的孩子，令人遺憾的是護子心切的母愛卻不敵無情的大火。在很多時候，婦女要獨自逃命並非來不及，但往往是要保護孩子才命喪火海。而當社會大眾不斷感嘆母愛偉大的同時，是否又曾思考到建築的逃生動線與設備能否充裕且符合女性的需求？這些問題，似乎很少被提及，因為參與建設、環境動線規劃者往往是男性，女性的需求與不便往往在男性的思考中被遺忘。

另外，由林耀盛等人(2005)透過長期的田野觀察記錄，研究 921 震災後 3 至 6 個月期間，不同性別受創者的社會心理反應經驗，研究顯示無論是在地震發生當時或施測當下，在「心理症狀層面」，女性均呈現較高比例的身心症狀，此可能是導致其生活變動壓力惡化的脆弱因子；但在「人際關係層面」，女性卻有正向轉化，反而提供一種建構新生活型態的保護因子；而在「人生態度層面」，女性不比男性更為悲觀，不會僅是從苦難的向度去看待所遭逢的災難事件。

其實，女性和一般人一樣，在災難發生時，同樣會感到驚恐與擔憂，然而由於生理的弱勢、傳統性別角色的要求，甚至原本環境的不友善，總總內在脆弱因子導致女性在災難發生時，有更多的顧慮與壓力，但女性的韌度特質，卻令其可能更有復原力。

（二）重建階段的女性經驗、角色與需求

1. 不受重視的環境規劃與衛生條件

在災後混亂的情況，女性的隱私與衛生需求卻未必能受到關注，誠如在過去的救災經驗中，許多女性衛生物品是缺乏的、女性個人空間也不受重視，許多女性被迫待在男女混居的環境，而造成女性生理上的感染或心理上的擔憂。

然而台灣在於災難的性別統計數據極少，亦難以證實女性死傷比率是高於男性，但實際參與救援行動的人員皆能深刻感受，災後對女性權益的關注仍是不足的。王麗容（2009）指出此次莫拉克風災的救援雖然有關注意到女性救援物資的需求，如衛生棉與盥洗設施等，但戰備用的帳棚、臨時收容所與流動廁所的設置仍無法顧及女性的隱私與人身安全（翁筠婷、許家菱，2009）。

2. 女性易淪為災後性暴力、家暴的受害者

災難發生後的救災階段，通常為社會治安最混亂之時，政府的行政焦點會集中

於救援，而往往忽略了女性在不安穩的情況下會成為男性施暴的對象。在南亞海嘯後，斯里蘭卡受性侵害的比率大幅增加(翁筠婷、許家菱，2009)，而此類問題亦發生在海地大地震後。地震致使當地多數的房子倒塌，緊急搭建之帳棚亦相當簡陋，居處街上與帳棚內的女性，往往成了男性施暴與性侵犯的對象。更遺憾的是，由於當地物資不足、糧食缺乏，政府無法及時給予糧食止飢，導致女性求助無援，只得犧牲自己而透過性交來向男性換取糧食。原本從災難中生還，應是值得慶幸之事，然而對於貧困或低度開發地區的女性而言，災後的環境與潛在的危險只會帶來身心的二度創傷。

3. 傳統觀念與性別角色期待

在四川大地震的重建時期，多數女性因災後環境衛生欠佳與生理構造的因素，而有陰道感染的現象，對於女性而言，身體的不適及災後的心理創傷已造成女性身心極大的負擔。但因為子女的身亡，導致長輩會要求媳婦能儘速生育，以維繫血脈的傳承，但在這樣的情況下被要求生育，並不是一個最好的抉擇，女性的身體自主權顯然難以超越社會期待的壓力。

4. 缺乏女性參與的決策與作為

社會角色令女性落入脆弱處境，災難對女性的衝擊常高於男性，但在災害救援中，傳統的女性家務勞動與照顧的角色仍會被延續，災區災民組成的自治會 90%以

上都是由男性主導，能實際參與又有實際決策權力的重建組織之女性，卻少之又少(畢恆達，1999；林秀芬，2009)。

例如在南亞海嘯的經驗中，當地婦女因不習水性，造成海嘯來襲時無法及時逃生而喪命。然而在災後重建時，女性仍難以表達自身的需求，或是需要學習游泳自保等技術，倘若海嘯再次來襲，女性仍可能成為罹難的受害者。

Margaret (2009) 在針對澳洲旱災的研究中提到，當地政府在訂定防旱的農業政策時往往會忽視女性的需求，而重大決策通常由男性主導時，女性無法實際參與，但這樣的決策結果卻常產生帶有「性別盲」的政策措施。故瑪格利特認為性別主流意識是存乎於政策的決策過程(無論是立法或政策的決議)，亦強調女性可以透過聯盟的形式積極參與各項決策，表達女性思維與經驗，進而改善女性地位。

劉珠利(2006)探討天然災害受災女性的經驗時，亦發現女性在災後重建的階段，能重新理解自身角色的潛能與轉變，而其所處的資源介入形式亦是協助女性重要關鍵。故在難以摒除社會角色期待的情況下，更應透過充權的形式去找出女性災害因應與轉變的可能。彭淦雯(2009)從生態女性主義觀點指出，女性比男性更了解社會關係和環境傷害，強調女性應參與決策，女性對生活環境的熟悉正可以發展出創新的生活策略，幫助減緩氣候危機。

肆、因應策略：針對脆弱人口的災難管理工作

相較於富者與男性，貧者與女性之脆弱性高，導致災難與貧窮、性別間存在著相互影響，甚至惡性循環的關係。因此，除了災難發生當下需進行緊急救援，包括醫療救援、飲用水和衛生設施、糧食及營養、安置庇護措施的提供外，在災難管理的同時，應考慮貧者與婦女這些脆弱人口的特殊需求，以降低和減少任何一項因素對於救災的不利。以下各項策略則為災前、災後能執行與因應的策略：

一、針對貧者方面

(一) 災難管理工作與扶貧發展相融合

災難管理工作須依災難週期而有不同的重點策略，應於平時即重視扶貧之措施，讓民眾得以免於貧窮的負向影響，而使自身在災難時能更有能力因應。災前的重點策略在於預防災害、減低威脅和作災害的應變準備；災害發生時則需作緊急救援；災後的重點工作則在於恢復生計，社區重建和發展(香港樂施會，2008；林萬億，2002)。甚多的國際非政府組織已將救援、重建和發展三者結合一起，其工作方向如下(香港樂施會，2005，2008)：

1. 協助貧者改善生計，提升其抗災能力。

但要注意避免增加災害風險，如不能濫砍濫伐，儘量增加其生計來源的多樣化

及持續性。

2. 倡導優先考慮貧者的救災策略、社會政策與制度。

3. 做好災後重建工作，加強災區內基礎建設、改善生活環境，以及促進社區發展，具體策略與步驟，包括確立社區潛在危機源、社區能力和脆弱點分析、回應緊急狀況的計畫、教育培訓貧者以提升其災害意識。

(二) 呼籲建立世界地球村災難與共，以及人道救援意識

在全球化趨勢下，每個國家都不可能獨善其身，一國遭受災害，必然波及鄰國，甚至影響區域內或外的國家，此可從SARS、亞洲金融風暴、南亞大海嘯等事件得到明證。因此，各個國家都應抱持地球村而有災難與共的意識，在經濟全球化下，不應單為己國發展，而與貧國進行經濟活動時，同時破壞其生態環境，終致削弱其抗災能力。

此外，發達國家應履行世界公民的責任，竭力謀求整體世界發展，當災難發生時應協助受災國家進行緊急救援及賑災工作，並持續關注長遠防災及重建工作，協助當地民眾走出貧窮和災害的惡性循環夢魘。例如，可以捐款取代借貸支助，無論是原已貧困的國家或是因災害而陷入貧窮的地區，基於人道救援的立場，應以捐助的形式來取代借貸支助。重建是一段漫長的歷程，經濟重振亦非一時半刻即可達

成，若跨國的援助仍以「借貸」的形式提供金錢援助，無疑是讓受創的地區更無力償還。因此，以捐助取代借貸，將減輕當地政府的支出，亦能將更多的經費運用於救災行動。

二、針對婦女的災難管理工作

財團法人婦女權益促進發展基金會努力提升性別平等，並提倡災害管理應從不同的性別需求來思考災害救助、資源分配與重建工作（翁筠婷、許家菱，2009）。另外，聯合國第四十六屆婦女地位委員會暨 NGOs 婦女地位委員會議中提到：貧窮來自社會不平等，要消除貧窮必得加強對婦女的充權；自然災難源於環境被破壞，需要有永續保持環境生態觀念，尤其是女性觀點。因此，救災人員在災難管理工作上必須注意：

（一）以災害預防為前提，緊急救援及災後重建均須具性別觀點

災害的產生難以完全預知，因此，在有備無患的情況下更應從「預防」的角度著手。在性別角色層面，除了應從社會教育開始改善性別刻板印象，在防災訓練時，也應提升女性的自救技術，例如越南水災地區的婦女就反映需要游泳技術的培訓；在緊急救援、短期安置階段，則需顧慮婦女的特殊需求；即便在災害發生後，亦要顧及環境設施對於婦女的保護是否充

分，以免使其成為二度受創的群體，例如斯里蘭卡的災難事件中，女性遭遇性侵害的比例高達四成以上（姚淑文，2009）。因此，如何建立一個安全符合婦女需求的空間是災難管理的重要課題。

（二）重視女性經驗與需求，確保災難管理工作之成效與公正性

在重建的過程中，女性的聲音須能真正被關注並聆聽。女性在災後可能面對較多危機，主要原因包括可能的性別歧視、兼顧工作與家庭責任出現困難、文化限制與道德、環境較無隱私、無法賺取所得、可能的性騷擾，另外則是女性往往忘了要照顧自己，因此，除了加強婦女個人的因應策略外，社會更應認知女性在食、衣、住、身心健康、照顧、工作環境各方面的特殊需求，並設計有效的介入方式來維持婦女的健康與福利（張珏，2009）。Becker（2009）的研究發現，社會心理方面的支持與關照，有助於海嘯之後倖存婦女的心理健康維護。

在救災的過程，女性之經驗與需求是需要被關注，而在重建階段，增強婦女權能亦是工作重點。因此，可以透過以下方法來協助女性檢視自身經驗，並表達女性需求，以促使整體救災能更有效率和滿足性別需求差異，以達公正性（香港樂施會，2008；Margaret, 2009；謝園，2009；劉珠利，2006；畢恆達，1999）：

- 1.組成婦女互助團體與倡議聯盟，強調婦女在災難管理中的貢獻、需求及資源匱乏；
- 2.救援人員須具性別敏感度，以性別角度思考女性需求，在資源分配與投入時回應婦女需要；
- 3.提供婦女訓練方案與機會，降低婦女在災難中的脆弱性；
- 4.讓婦女參與決策小組，落實婦女的參與、意見表達及決策。欠缺婦女參與其中的災難管理工作，不能充分回應問題，也無法善用婦女潛能；
- 5.改善社會影響因素，強調性別平等，兩性互尊互助，是最佳防災減災重建的資源。
- 6.政府應儘快進行災難性別統計，以充實性別研究及政策研擬之依據。

伍、結語

貧窮現況、性別角色的建構會使貧者與婦女成為災難當中的脆弱人口，並改變他們於災後的生存與應變狀況，甚至在個人心理層面、社會層面、環境層面造成不同程度的影響及惡性循環。惟有改善貧窮狀況與關注性別需求，始能讓災害管理更有效進行。而本文針對貧者與婦女等脆弱人口部份，提出災難管理工作的原則與重點，涵括下列各點：

(一) 災難管理工作與扶貧發展相融合。

- (二) 呼籲建立世界地球村災難與共，以及人道救援意識。
- (三) 以災害預防為前提，緊急救援及災後重建均須具性別觀點。
- (四) 重視女性經驗與需求，確保災難管理工作之成效與公正性。

總之，在災難管理工作上，對於弱勢人口群應給予特別關注，有以下層面可再努力：

- (一) 在教育宣導層面，透過製作相關教材、圖書、紀錄片等，以提升民眾對災難管理的認識。
- (二) 在預防災難層面，運用社區工作方法讓社區民眾參與，共同找出社區的脆弱點與風險性，並討論、協商改善與及預防的方法，以提升社區民眾的防災意識與能力。
- (三) 在人員訓練方面，加強災難管理人員的訓練，特別是性別主流化上的敏感度與關注。否則，不平等的社會性別格局將忽略女性在災難管理工作中的貢獻度及其脆弱性。

總而言之，如何降低貧者與婦女成為弱勢與脆弱人口的环境、社會、經濟因素，是參與災難管理的實務工作者與政策制定者，必須要有所敏感及警惕的長期工作目標。希冀透過以上建議及策略，能使災難管理工作更加公正與周延，讓災難中的貧

者與婦女之生命權與福利權得以獲得尊重 作學系副教授，後為長榮大學社工系研究
及照顧！（本文作者前為長榮大學社會工 生）

📖 參考文獻

- 王卓祺、鄧廣良、魏雁濱編（2007）。兩岸三地社會政策----理論與實務。香港：中文大學出版社。
- 王麗容（2009）。如何發展敏於性別的災變重建工作？發表於聯合國重要議題論壇*系列之「性別與災難」。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 林萬億（2002）。災難救援與社會工作：以台北縣 921 地震災難社會服務為例。臺大社會工作學刊，第七期，127-202。
- 林秀芬，馬小萍（2004）。絕處逢生—探討九二一地震喪偶女單親災變後之社會支持過程。臺大社會工作學刊，第九期，39-84。
- 林秀芬（2009）。人道精神與環保意識。發表於聯合國重要議題論壇*系列之「性別與災難」。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 李銀河（2004）。女性主義。台北：五南。
- 辛盈慧（2005）。2005 世界災難報告及趨勢。紅十字會報，25，9。
- 姚淑文（2009）。災難中的性別暴力。發表於聯合國重要議題論壇*系列之「性別與災難」。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 陳曼麗（2006）。婦女與世界同步。「2006 第二屆女性國際事務講堂---女性的在地觀點、全球視野」會議手冊。台北：台灣婦女團體全國聯合會。
- 陳錦華（2006）。平等與差異：性別社會工作的挑戰。性別與社會工作---理論與實踐（梁麗清、陳錦華編）。香港：中文大學出版社。
- 翁筠婷、許家菱（2009）。聯合國重要議題論壇系列之「性別與災難」。婦研縱橫 91，113-124。
- 畢恆達（1999）。災難與性別。婦女與兩性研究通訊，53，1-4。
- 莫泰基（1993）。香港貧窮與社會保險。香港：中華書局。
- 彭淦雯（2009）。性別與氣候變遷：聯合國觀點。發表於聯合國重要議題論壇*系列之「性別與災難」。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯（1998）。社會福利與社會工作。台北：洪葉文化。

- 張珣 (2009)。性別、災難與心理健康。發表於聯合國重要議題論壇*系列之「性別與災難」。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 黃源協、蕭文高 (2006)。社會政策與社會立法。台北：雙葉。
- 樂施會 (2008)。不是天意 — 災害與貧窮 (第二版)。香港：樂施會出版。
- 劉珠利 (2006)。台灣天然災害受災女性經驗之探討。(國科會專題研究計畫成果報告, NSC94-2412-H-029-013)。台中：東海大學社會工作學系。
- 謝園 (2009)。災難預防的環境工程。發表於聯合國重要議題論壇*系列之「性別與災難」。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 顧燕翎 (2008)。生態女性主義。出自(顧燕翎主編)女性主義理論與流派。台北：女書。
- 方穎 (2010)。海地無力承受地震摧殘 都是貧窮惹的禍！上網日期：2010 年 6 月 20 日。<http://hk.huaxia.com/xw/gdxw/2010/01/1720484.html>
- 海就 (2010)。貧窮是災難之源。上網日期：2010 年 6 月 15 日。
<http://blog.sina.com.cn/zhuhaijiu>
- 張鐵志 (2005)。災難、不平等與全球化。上網日期：2010 年 6 月 15 日。
<http://blog.roodo.com/SoundsandFury/archives/4156.html>
- 黃星翔 (2008)。環境的貧民危機：一個人權的問題。上網日期：2010 年 6 月 11 日。
<http://sowkh.sow.org.tw/e-paper/theme/t-080916-01.html>
- 樂施會 (2005)。災害與貧窮的關係。上網日期：2010 年 6 月 20 日。
<http://www.cyberschool.oxfam.org.hk/articles.php?id=67>
- 樂施會 (2010)。一樂也 — 關於海地。上網日期：2010 年 6 月 20 日。
<http://www.oxfam.org.hk/content/124/one201002c.pdf>
- 聯合早報 (2010)。貧窮加劇海地災難。上網日期：2010 年 6 月 20 日。
<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=166982>
- 聯合國開發計畫署 (2008)。氣候災害侵襲-不公平世界中的風險與脆弱性。2007/2008 年人類發展報告---應對氣候變化：分化世界中的人類團結。上網日期：2010 年 6 月 11 日。
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Summary_Chinese.pdf
- 劉曉晴、歐陽宇編譯 (2005)。被忽略的災難：貧窮。上網日期：2010 年 6 月 3 日。
www.dajiyuan.com/b5/5/1/25/n792091.htm
- Becker, S.M. (2009) . Psychosocial Care for Women Survivors of the Tsunami Disaster in

- India. American Journal of Public Health | April 2009, Vol 99, No, 4
- Gunn S.A.(1990). Multilingual dictionary of disaster medicine and international relief. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Ikeda .Keiko (2009). How women's concerns are shaped in community-based disaster risk. Contemporary South Asia,17(1),65-78.
- Margaret, A.(2009). Drought policy in Australia: gender mainstreaming or gender blindness. Gender, Place and Culture,16(2),139-154.
- Morrow, B. H. (1999) Identifying & Mapping Community Vulnerability. Disasters, 23(1), 1-18.
- Susan, M. B.(2009). Psychosocial care for women survivors of the tsunami disaster in India. American Journal of Public Health, 99(4), 654-658.
- The International Federation of the National Societies, and the International Committee of the Red Cross (2009).Word Disasters Report 2009: Focus on early warning, early action. Switzerland: ATAR.
- Zakour,M.J ; Harrell ,E. B.(2003).Access to Disaster Services:Social Work Interventions for Vulnerable Populations. Journal of Social Service Research, Vol. 30(2).