



民間團體參與屏東縣 88 水災社區 復原工作模式初探

許慧麗、趙善如、李涂怡娟

壹、前言

98 年 8 月 7 日，中度颱風莫拉克侵襲台灣，兩天兩夜的豪大雨，致台灣南部與東部縣市嚴重水患，這場與 48 年 8 月 7 日「八七水災」不相上下的災難，造成民眾生命財產損失，重創屏東。莫拉克颱風帶來的豪大雨，在短短 3 天內就降下 2,700 公釐的雨量，超過 250 年的洪水頻率，與我們設計百年洪水頻率的堤防相差一倍半的水量，這次的災情是屏東縣 50 年來最嚴重的一次，境內有 18 個鄉鎮受到影響，約有 3 萬 4,000 戶之受災戶；受災鄉鎮有：屏東、潮州、東港、新園、南州、崁頂、新埤、九如、高樹、萬丹、竹田、枋寮、林邊、佳冬、三地門、霧台、來義、牡丹等。此次災難事件除了造成水災淹水戶外、尚有土石流及地層崩塌等，許多地方橋毀路斷、山崩淹水，其中又以農業及養

殖業者的損失最慘重，以成本計算就有 30 億元，如以市值計算更高達近百億元。

災難事件的本質因被控制低，且威脅性高，於特定時空下使社會結構或功能頓時無法發揮，而影響社區居民生活並帶來居民身心理壓力與創傷，目前對於災難創傷與失落的處理，已經從以個人為基礎、症狀為焦點的實務取向，慢慢轉換至強調將創傷經驗情境化(contextualize)，發掘社區居民的長處與資源的多重系統實務取向(multisystemic practice approach)災難工作模式。Norris, Tracy & Galea (2009)長期追蹤受到了 1999 年墨西哥嚴重水災、2001 年美國 921 恐怖事件影響的社區居民之復原力發展軌道後建議，嚴重創傷事件發生後，相關的處遇或是干預重點目標，應該是積極強化社區居民的復原力（趙善如，2010）。災難復原力(disaster resilience)已被視為一個防護罩、緩衝器，能夠調節災難

事件的負面影響降到最低 (Manyena, 2006)。復原力是一種結果，但同時也是一個過程。整個災難事件社區重建過程，社區居民是重要的主體 (Manyena, 2006)。另外，Rajkumar, Premkumar & Tharyan (2008) 指出社區中的自助、互動團體等非正式的支持系統是社區居民生活重建復原力的重要來源及重要的強化因素。

災難事件的破壞力強大，其嚴重程度會造成人員傷亡與財產重大損失，以及存活者極鉅的身心苦痛，任何人類的需求或遭受的困難，除了善用社區居民個體、家庭、社區固本的復原力之外，有時仍必須借助外來的資源，否則無法減輕的情況。因為，災難事件發生後，救災與重建通常無法運用常規的問題解決程序 (routine procedures) 及現有的行政資源來解決，必須藉助跨政府部會及民間私人團體，做立即、分工合作以及有效率的力量來解決生活的困境，並進行火速的救援行動 (洪福建，2003)。

非營利組織在現代國家治理的過程中，越來越具重要性。探其原因在於具備著公共利益與公共目的的核心使命 (江明修，1999)，以及其具有自發性、靈活性、在地性等特性 (黃秀政，2005)。香港樂施會的實務工作經驗發現：非營利組織於災難發生時應扮演著：一、結合當地人參與；二、與當地夥伴合作，調動當地資源並訓練自救能力；三、利用外資援助與海

外交流 (廖嘉展、張力亞，2009)。以九二一災後重建工作為例，參與之非營利組織就非常的多，包括許多外國團體，而國內的慈善團體更是不計其數，諸如「慈濟功德會」、「法鼓山」、「佛光山」、「世界展望會」與「全國民間災後重建聯盟」等；並且其所展現的民間力量，再結合在地草根文化，發展出以社區為主的重建模式，對災區重建有著深刻的價值 (翁文蒂，2001)。尤其，當政府礙於資源與價值優先順序的限制，無法充份履行其應提供服務時，非營利組織的多樣化服務輸送，恰能彌補這種差距，及時輔助政府救災當下的不足。

貳、從本縣林邊鄉基礎調查分析 啟動屏東社區重建機制

此次莫拉克颱風對屏東的居民帶來嚴重的影響，為能盡快且有效的協助受創社區及其居民從災難中復原，於是本縣在進行復原工作之前進行災民關懷需求調查，做為復原工作進行之基礎。此次調查是以本縣重災區林邊鄉為主，研究工具是由本府社會處、伊甸基金會、國立屏東科技大學、大仁科技大學、美和技術學院共同編製之問卷，調查對象是以家戶為單位共 6,679 戶，回收樣本數為 2,925 份，總回收率為 43.8%。調查的重點除了家戶資料中的家庭系統、家庭經濟、災後資源流失情

形之外，還包括了恢復家庭生活機能所需要的協助、對家庭重建之因應態度、期待災後重建中心後續可提供的協助（趙善如，2010）。

一、重建來自強化社區居民復原力

從調查結果顯示，在研究對象災後個人資產流失情形項目中發現：個人或是家庭的資產所包括的不僅是有形的資產，還包括了一些無形的資產，像是生活目標、個人聲望、家庭互動與家人健康。調查結果發現，個人生活的目標受到影響的人數最多，有 26.8% 者生活的目標是完全流失或是多數流失，其次是災後感受到自己的生活能力（22.2%）、家庭穩定的生活（17.6%）、家中主要經濟來源者的健康情形（17.4%）（趙善如，2010）。可見，災後的二個月後受災居民仍有四分之一是感到自己的生活目標受到負面波及，有五分之一者感受生活能力不見。所以，在災後重建過程中，除了著重有形資產的修復之外，也必須強化受災居民內在能量的復原。

從家庭重建之因應項目發現：災區居民重建之態度影響未來社區重建之方向與參與，所以有必要進一步探究林邊鄉對家庭重建之態度。調查結果發現，有七成以上的研究對象正向回應之題項有四題，分別為災害後我集中全力來解決問題（79.6%）、災害後我跟人討論過，希望能更了解這個狀況（76.4%）、災害後我試著從不

同的角度來看這件事，找尋正面積極的意義（75.3%）、災害後我盤算著我要怎樣才能夠把問題處理得最好（71.5%）；尚有二題是六成五研究對象也是正向回應，包括災害後我要求自己等到時機適當時才能採取行動（65.9%）、災害後我對於所要做的事訂立計畫（65.6%）（趙善如，2010）。基本上多數林邊鄉居民對重建因應是採正向之態度

二、以社區工作進行災後重建

另一方面從下列幾個調查結果呈現災後問題的解決需要倚靠在地性團體協助：家庭生活機能恢復所需之協助在研究對象的居住房舍方面以房屋修繕與房屋清潔為主；在交通工具方面，以協助修理機車之需要排名第一（25.4%）；在居家環境衛生與安全方面，需要協助的項目，以影響林邊鄉居民生命安全的堤防修復所佔的比例最高（33.5%），其次是預防傳染疾病環境消毒（17.7%），再其次是污水排放系統（16.9%）；有關農漁牧生產工具重建方面，需要協助的項目排名前三名是田間積水清理與復耕（17.0%）、協助購買相關設施設備（6.8%）、魚塭清理與恢復養殖（5.1%）（趙善如，2010）。

研究對象期待災後重建中心可提供的生活服務約有六成者希望能夠協助當地創造當地就業機會；並且也近六成期待重建中心可以促進地方產業發展。其中，提出

協助創造就業機會項目之排序是工業、農業及農產品行銷、服務業、短期就業(臨時工)，另外有不少者表示只要有工作即可；促進地方產業發展項目之排序農業及農產品行銷、觀光業、養殖(漁)業。研究對象期待災後重建中心可提供的就業服務方面，其排序是提供工作機會(37.5%)、職業訓練(19.3%)；在其他轉介服務方面，研究對象期待災後重建中心可提供的服務項目之排序是公共建設(10.2%)、社區重建(8.7%)、產業重建(7.6%)。其中，公共建設是以堤防重建與維護居多數；社區重建轉介是以堤防重建居多數；產業重建是以農地(田)重建、養殖(魚塭)重建與復養居多數。研究對象對災後重建中心之其他建議，公共設施設備興建與維護面向，是以堤防重建或修復(41.9%)排名第一；在社區重建與規劃面向，是以環境衛生與安全(社區消毒)(0.7%)排名第一(趙善如，2010)。

以上調查結果顯示社區居民對災後社區重建工作多聚焦在公共建設修復、產業重建及就業機會等項目，這些重建項目實非重建服務中心可以獨自解決，很多的社區重建工作需要靠民間團體，尤其是在地性社團的參與，才能使得重建工作更貼近社區的需要與生活脈絡。

參、民間單位投入屏東縣莫拉克颱風救災與生活重建的發展歷程

東華大學陳宇嘉教授以其參與九二一工作的經驗整理出「災變各期民間參與及與政府互動之重點」，其中災變初期政府與民間形成非正式資源網絡；災變中期政府與民間組織協力扶持災民自立，民間組織之間會自行協調、合作與網路連結；災變後期政府有效凝聚及運用民間團體能量(陳宇嘉，2009)。根據黃秀政(2005)的研究歸納並參考相關文獻整理出，非營利組織參與災後重建各階段功能會因為不同時期的災後重建，不同屬性的非營利組織所扮演功能會存在差異性。所以，民間團體參與災變事件的處理重點也隨著社區需求的改變發展出階段性的任務。此次民間團體參與屏東縣 88 水災社區的復原工作，依據時間點、階段性的復原重點，基本上可劃分成危機處理、社區機能復原、永續社區培力階段。其中危機處理階段是從 98 年 8 月 8 日起至 9 月底；社區機能復原階段約從 98 年 10 月至 99 年 6 月底；永續社區培力階段是從 99 年 7 月至 101 年 6 月底。其中，前二個階段截至目前為止已完成，而第三階段正在啓步中，也因此本文的撰寫對前二個階段會有較多的陳述，有關第三個階段只能簡略的說明。

一、危機處理階段

根據屏東縣莫拉克颱風災後重建推動委員會網站統計(2009)，莫拉克颱風約有 51 個單位投入救災服務，服務的區域大約都集中在屏東市、內埔鄉、萬丹鄉、新園鄉、東港鎮、南州鄉、林邊鄉、佳冬鄉、枋寮鄉、霧台鄉、三地門鄉等受災地區，而服務的內容有協助清理家園、發放慰助金、心理諮商、物資分配搬運及發送，家庭緊急生活補助、受災戶需求調查、接送災民就醫等服務。依照區域範圍(跨域性／地方性)、服務屬性(慈善志願／專業)，將 51 個團體屬性區分為跨域性、地方性慈善志願團體與跨域性、地方性專業團體四大類；其中所謂「跨域性慈善志願團體」係指，災前會務辦公地點未設於屏東縣且未於屏東縣設置服務據點之全國或他縣市以慈善及服務為目的的正式及非正式團體，共有 18 個；所謂「地方性慈善志願團體」係指，災前即為本縣以慈善及服務為目的的正式或非正式團體，或災前會務辦公地點設於屏東縣或於屏東縣設置服務據點之全國以慈善及服務為目的的正式及非正式團體，共有 14 個；所謂「跨域性專業團體」係指災前會務辦公地點未設於屏東縣且未於屏東縣設置服務據點之全國或他縣市以從事社會工作專業相關服務之正式

(立案)團體，共有 7 個；所謂「地方性專業團體」係指災前即為本縣以從事社會工作專業相關服務之正式(立案)團體，或災前會務辦公地點設於屏東縣或於屏東縣設置服務據點之全國以從事社會工作專業相關服務的正式團體，共有 12 個。所以，基本上在災害發生初期的危機處理階段，來自全國各地的民間團體約占一半，並且是屬以慈善志願性民間團體約占三分之二。

在此階段，因為災民的需求相當多元，參與的民間團體也在團體服務宗旨的支持下，提供多元的服務。跨域性慈善志願團體主要是以家園清潔、發放急難救助金、物資募集與發送、心理陪伴；屏東縣地方性慈善志願團體主要是提供家園清潔、諮詢服務、心理陪伴、交通協助；跨域性專業團體主要提供的服務是家戶調查、心理輔導、住民生活服務或收容中心資源聯繫；地方性專業團體提供相當的多元。不過主要重點是放在特殊人口的照顧，像是老人的到宅服務、失依兒童安置、弱勢家庭關懷訪視(詳見表 1)。由上述可知在此階段民間團體投入救災工作項目都非常多元，從清汙泥到災民關懷訪視，包羅萬象，也顯示救災緊急狀況下團體的任務分工不易明確區分，惟專業性團體所從事服務方法上仍有社工專業考量。另外在

表 1 屏東縣八八風災民間參與救災一覽表

跨域性慈善志願團體／服務項目	跨域性專業團體／服務項目
18 個／家戶消毒清掃、災區文書資料建立及彙整、清掃校園環境、募款及文具募集、災區學童輔導、發放急難慰助金、電話接聽、物資重配、道路搶修、資料整理、Key in、急難家庭慰訪關懷、學童獎助學金、校園「心五四」生命教育方案、社區關懷活動、婦女技職教育、第二專長培訓、心靈重建課程、加裝組合屋、發送熱食、發放災區學生交通費、組織部落青年及志工、訊息政策傳遞、討論重建、發送衛健用品（口罩、消毒液）、義診、兒童課後活動、心理諮詢、體育及健康休閒活動、兒童話劇欣賞	7 個／家戶調查、災民需求服務、物流管理、心理輔導、協助縣市人力支援調配及後勤支援、生活輔導、配送麵包或餐盒、住民生活服務與管理、收容中心現場資源聯繫、環境餐飲、支援社會處住民需求訪視調查
地方性慈善志願團體／服務項目	地方性專業團體／服務項目
14 個／清理民宅及校園、核對災民資料、統合整理物資、法律諮詢、支援就業服務台、志工家訪、免費課後安置、志工媽媽讀書會、課後陪讀、養生讚美操、青少年課輔、福音解籤、提供餐食、發放慰問金、收容所服務、義診、接送災民就醫	12 個／物資搬運、救助金發放、心理輔導、緊急生活補助、老人家務整理、陪同就醫、餐食服務、心靈陪伴、心理創傷之個案陪伴及關懷訪視、心理重建活動、失依兒童長期生活扶助、大專救災志工成長團體課程、安置據點社工服務、課後照顧、社會福利資源轉介、房屋租屋津貼、房屋重建/修繕補助、兒童短期寄宿津貼、學校認養重建、學童就學協助、獎助學金、幼兒托育、嬰幼兒健康協助、心理復健、安置所修繕費、兒童天地方案、資源整合、弱勢家庭關懷訪視、生命教育活動、社區老人關懷、外籍配偶家庭關懷、資源媒合、提供 40 個長期安置住所、勘查災區受創情形、評估災民需求及收集災後重建社會資源訊息、送餐（葷食）服務、災民安置所管理、硬體設備維修、舉辦兒童活動、每日關懷訪視、提供餐食、發放慰問金、行動圖書車

表格由筆者自行整理，資料來源：屏東縣政府研考處（2009）。屏東縣莫拉克颱風災害專題報告及屏東縣不分區莫拉克颱風災後重建推動委員會（2009）網頁。

此階段，團體都在第一時間馳援，尤其跨域性的慈善志願團體因工作領域廣度大且方法彈性故參與的數量最多；而跨域性的專業團體可能因人力調度及當地資源狀態不熟悉，大多以與本府或地方性專業團體合作為主，惟其以過往參與救災的專業經驗帶給本縣地方性專業團體豐富的交流學習。

二、社區機能復原階段

在災難救援與重建的工作模式文化中，出現了強調復原力勝過於需求或是弱點之趨勢(Manyena, 2006)，Kayser, Wind & Shankar(2008)以 2004 年南亞海嘯倖存者為研究對象，結果發現針對 2004 年南亞海嘯所做的研究發現，在集體主義為導向的社會脈絡中，有五項有效的因應策略是能夠支持社區居民的復原力：1.儘快回覆常態生活；2.重建家庭結構；3.分享社區資源；4.鼓勵並傾聽倖存者悲傷與失落情緒的表達；5.從災難的經驗中發現好處（趙善如，2010）。所以，本府為協助災區及其居民從救災到家園重建工作的過渡階段而給予協同支持，於是，積極結合並動員民間資源，運用指定捐款迅速規畫「屏東縣八八水災-民間團體參與社區重建計畫」特地建構一個民間工作平台，來進行生活重建，本計畫旨在透過本府對屏東在地社區團體扶植，強化社區復原力並參與社區重建工作，並掌握地方動態，落實重建工作

以及從事救災到家園重建工作站的過渡階段，協同民間團體參與災區服務工作，協助受災戶生活重建，讓屏東的重建看見永續的希望。另外，為使重建能夠社區化，民間工作平台的建構原則是一鄉鎮一在地社區社團，並且依照社區的需求與特色，提出生活重建方案，其內容主要包含：社區互助照顧、社區機能回復、社區家園重建中心及其它社區自主發展項目等 4 項。其中特別規劃其他社區自主發展項目，主要是考量每個地方受災情形及其文化差異會有不同的復原需求及進行方式。

在「屏東縣八八水災—民間團體參與社區重建計畫」的支持下，共有 32 個社團參與，其中本縣在地團體 27 個包含 17 個社區型團體，4 個文史團體，1 個社工專業團體，1 個慈善會，1 個工會，1 個產業團體，1 個合作社；另外 5 個為全國性團體但都在本縣設有社區服務據點，其中 3 個為宗教團體，2 個為社工專業團體。與危機處理階段相較之下，參與社區機能復原階段的民間團體，就區域範圍而言，都是屬於屏東縣地方性團體，或是雖全國性團體，但在屏東縣境內設有服務據點。可見，地方性團體是比較能夠瞭解社區的需求，工作方式較能貼近社區居民的生活。當然，這也可能是社區機能復原是較危機處理階段需要更長的時間，所以跨區域的民間團體在空間與時間的限制下，相形之下較無法投入社區機能復原的工作。此現象

如同徐震（1999）、陶蕃瀛（1999）、曾華源（2002）等人的觀察，在九二一地震災後的社區重建工作，引發及激發社區自發性的能力。以下就 32 個民間團體的執行項目、工作模式，分別說明民間團體投入社區機能復原的模式。

（一）執行項目

首先，依據「屏東縣八八水災—民間團體參與社區重建計畫」中的四大項目，整理 32 個團體實際執行方式服務內涵，了解各執行內容的重心，以及團體屬性之間的關係：

- 1、社區互助照顧項目：為能達成社區互助照顧之目的，共有 17 個團體透過關懷弱勢老人、持續關懷受災戶及弱勢家

庭、弱勢家庭兒童少年照顧、建立受災戶互助系統、個案訪視服務等 5 種方式來執行。投入社區互助照顧的民間團體，約占總團體數 50%，該項目執行團體中有 90%來自在地性社區團體，但在個案訪視上執行者全為專業性團體且三分之二來自全國性團體。另就實際執行面而言，高關懷戶資料庫的建立，雖可使政府了解災後重建區民眾的生活情形，如就學、就養、就醫、就業及心理等各方面的需求，據以提供明確及時的後續服務，惟高關懷戶資料庫建置時程應提早，才能針對民眾問題提供更有效之協助。（詳見表 2）

表 2 關懷探訪新貧族及弱勢家庭執行內涵

	執行方式	執行單位屬性分析	內容
1	關懷弱勢老人	8 個在地團體其中 7 個社區型團體，1 個慈善會	建立災後特別關注老人名冊並家訪、關懷獨居老人，身障、獨居、行動不便老人居家照顧、陪同就醫、送棉被
2	持續關懷受災戶及弱勢家庭	9 個團體其中 7 個在地社區型團體，2 個全國性團體（1 為宗教型 1 為專業型）	建立關懷名冊、提供諮詢、精神科醫師長期陪伴
3	弱勢家庭兒童少年照顧	5 個團體其中 4 個在地團體（2 個社區型，1 個慈善會），2 個全國性團體（皆為宗教型），在屏東沒有服務據點	課輔、臨托、才藝班、家訪、口腔醫師駐診、運動場所
4	建立受災戶互助系統	1 個在地社區型團體	含老人兒童弱勢關懷系列

5	個案訪視服務	3 個團體其中 1 個在地專業型團體, 2 個全國性團體(皆為專業型), 在屏東設有服務據點	建立照顧服務據點、轉介服務、運用母會資源
---	--------	--	----------------------

2、社區機能回復項目：本項目執行方式主要採社區公共空間及設備修復消毒、公共軟硬體設備購置、整理(修)社區公共空間、農地修復、弱勢家戶家園修復、社區餐飲店設置等 6 種方式。共有 22 個團體投入，占總團體數 70%，該項目執行團體中有 90% 來自在地性社區團體，另外參與的 2 個全國性團體也是透過其在地服務據點與當地社區進行合作辦理。社區是居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互動及服務體系的一個人群，他們為了達到共同目標，必須組織起來，互助合作，採取

集體行動以求共同發展(徐震, 1980)。也因為社區有一定的範圍，工作才能規劃；有心理的結合，發展才能產生動力。所以，除災後個人家庭本身軟硬體修復重建外，社區環境外貌是整體社區精神表徵，社區公共空間的修復及公共議題發聲的功能更需盡快修復，透過社區組織的正常運作以穩定災後社區居民脆弱的心靈使其有寄託的場域。另外從表中我們也看出屏東因災區災情不同所需求的修復狀態是不一的，如高樹鄉新豐地區就特別針對農田修復的區塊投注心力(詳見表 3)。

表 3 社區機能回復執行內涵

	執行方式	執行單位屬性分析	內容
1	社區公園涼亭及道路修復 清淤衛生消毒	12 個團體為在地團體(11 個社區型, 1 個文史型)	古蹟、社區環境回復營造 111 方案、農田道路、石獅公園修復、排水溝、漂流木清除
2	公共軟硬體設備購買修復	9 個團體為在地團體(8 個社區型, 1 個產業型)	廣播系統、電腦、單槍、桌椅、相機、望遠鏡、社區活動紀錄回復、錄影機、重整社區義工隊
3	整理(修)社區公共空間 (活動中心、關懷據點、寺廟、辦公室)	9 個團體為在地團體(8 個社區型, 1 個文史型)	無障礙設施、中心防水整修、社區資訊交流平台公共議題討論社區精神指標重建(布燈製作)、社區濕地生態保育(購買魚苗雛鳥)

4	農地修復	1 個在地社區型團體、1 個在地合作社	河堤、灌溉設施搶修、流失淹沒農地重劃、農田生態引水制度建立管理紀錄
5	弱勢、淹水家戶協助清理	3 個團體其中 2 個在地社區型團體，1 個全國性專業型團體	
6	社區餐飲店設置	1 個全國性宗教團體	

3、社區居民生活重建項目：本項目執行方式主採持續關懷據點的運作、研習活動、物資補給、就業輔導等進行志工輔導訓練、家訪、據點課程、健檢、老人文康巡迴車、種植作物花草、災後老人心理重建；開辦手工藝(紙編、環保衣、美食)、媽咪成長班；成立工作坊：發放衣物提貨券、電子物品、機車及房屋修繕、餐食供應；平車加工就業培植、失業婦女就業訓練(烘培班)、就業考照、一對一就業輔導、以工代賑福袋裁縫班等專案工作。共有 12 個團體投

入，占總團體數 40%，該項目執行團體中有 80%來自在地性社區團體，但在物資補給及就業輔導上三分之二由全國性團體執行。可見以資源的豐富度而言，全國性團體可給予災區的協助較大。協助災民的災後生活步入正軌是本項目工作重點，讓社區老人、婦女恢復災前原有的社區正常活動，如據點的運作及研習班開課等，以展現居民正面因應復原的能量，也讓失業災民儘速找到工作維持家庭生計避免長期浸潤創傷中（詳見表 4）。

表 4 社區居民生活重建執行內涵

	執行方式	執行單位屬性分析	備註
1	持續老人關懷據點(含日托關懷站)運作	6 個團體為在地團體(5 個社區型，1 個慈善型)	志工輔導訓練、家訪、據點課程、健檢、老人文康巡迴車、種植作物花草、災後老人心理重建
2	工藝研習活動	4 個團體其中 3 個在地社區型團體，1 個全國性宗教型團體	手工藝(紙編、環保衣、美食、)、媽咪成長班
3	社區兒童課輔班	2 個在地社區型團體	
4	物資補給	2 個全國性團體(1 為專業型 1 為宗教型)	成立工作坊：發放衣物提貨券、電子物品、機車及房屋修繕、餐食供應
5	就業輔導	4 個團體為 1 個在地慈善會，3 個全國性(2 為專業型 1 為宗教型)	平車加工就業培植、失業婦女就業訓練(烘培班)、就業考照、一對一就業輔導、以工代賑福袋裁縫班

4、其他社區自主發展項目：本項目執行方式依參與之非營利組織目標與宗旨及其所關注的焦點協助社區進行重建，執行方式非常多元，有建立社區防災通報動員體系及課程、社區災後調查、生態旅遊開發、災後影音紀錄、災後街道餐飲衛教宣導等。共有 29 個團體投入，占總團體數 90%，該項目執

行團體中有 80%來自在地性團體，全國性團體也在此項目中全面參與。該項目中以建立社區防災通報動員體系及重建課程、成立重建工作站為最多團體辦理，可見社區防災機制啟動及單一窗口整合服務概念在此階段中是社區居民最迫切的需求（詳見表 5）。

表 5 其他社區自主發展項目執行內涵

	執行方式	執行單位屬性分析	內容
1	建立社區防災通報動員體系及重建課程	27 個團體其中 22 個在地團體(15 個社區型、2 個文史型、1 個產業型 1 個工會 1 個慈善會 1 個專業型)，5 個全國性(3 個宗教型、2 個專業型)	1、含 A 弱勢名單建立 B 緊急聯絡通訊互助網 C 繪製防避災地圖 D 籌組社區防災委員會(或生產區管理委員會) E 整備家庭儲糧急救包 F 社區備減災演練行動暨說明宣導 G 管理物資 H 巡邏潛在危險地區 I 防災設備 2、居民重建說明會、防災原則、水資源、社區營造、健康講座、心靈舒壓、救災志工、部落會議、急救訓練、衛生講習、災區煮餐志工錄影播放、觀摩活動
2	成立重建工作站	24 個團體其中 19 個在地團體(12 個社區型、3 個文史型、1 個產業型 1 個工會 1 個慈善會 1 個專業型)，5 個全國性(3 個宗教型、2 個專業型)	1、資訊提供窗口、連結資源、重建政策宣導、協助申請福利補助(淹水救助、產業、清淤、魚池消毒、復養、砂石回填等)、重建志工教育訓練 2、社區災後調查：災戶、農漁產業、安置人口、原鄉(原鄉需求調查表)、養殖戶並建立養殖戶資料系統 3、社區綠美化：認養國有土地、僱工管理 4、資源整合：整合協力團隊、資源盤點、資源網絡會議、建立社區資源網、資源平台會議 5、活動辦理：栽下希望—萬顆花種林邊、林邊海產粥節、歲末感恩、傳統民謠、海洋美食創意料理競賽、中秋感恩會、參加樂齡學堂、不老騎士、私房料理、冬至團圓、腳踏車之旅、聖誕歌仔戲 6、宗教團體心靈重建活動：講座、祈禱、團康活動、成長團體、詩歌見證、樂團、讚美操 7、志工服務平台：學校志工企業志工媒合災區服務
3	社區資料建制	7 個在地團體(3 個社區型、2 個文史型、1 個合作社 1 個專業型)	1、人物族譜、部落故事集、田野調查、2、發行刊物、災後影音紀錄、設立部落文化教室、3、文化產業竹編、人才培力

4	地方特色復原	2 個在地團體(1 個文型 1 個工會)	災後街道餐飲衛教宣導、輔導部落災民餐廳重建、生態旅遊
---	--------	-------------------------	----------------------------

此復原階段係銜接危機階段緊急救援剛完成且尚未進入重建階段，本府有感於社區一定要先站起來才能透過社區組織運用社區工作協助居民重生，也就是說要盡快提升社區復原力，並進而在這從事救災到家園重建工作的過渡階段，協同民間團體參與災區服務工作，協助受災戶生活重建，於是依照經驗律定幾個重點項目啟動此階段社區扶助機制。由上述參與的團體屬性分析中可以看到 32 個團體有 80% 來自地方性團體，可見這樣的扶植需求是存在的；從四大工作項目的執行分析中以及其他社區自主發展項目及社區機能回復項目團體參與度最高皆暫團體總數 90%，這是因為本次 88 水災帶給屏東縣是大面積的淹水災情，家園急需清掃恢復，又各地災情及文化差異如屏北地區的農田流失堤防潰堤、屏南地區的淹水汙泥產業流失、原鄉土石流動家園流失，平地鄉鎮的社區文化及原鄉的部落文化都牽動著復原工作進行的樣態，由團體選擇參與的自主性發展項目及其執行內容的多元可以窺見。

所以，災變過程中政府部門應盡快啟動此過渡階段社區扶助機制，並因應不同的災情變化給予社區較多自主的修復選項，並鼓勵透過社區復原帶動居民復原。

(二)工作模式

瞭解 32 個民間團體參與社區機能復原階段之工作內涵之後，接下來依據其工作內涵之重點，大致整理出社區安全復原、社區照顧復原、社區營造復原、社區觀光復原四種模式；此四種模式基本上與

屏東縣災區的區位、受災情形有一定的關連性(詳見表 6)。

1、社區安全復原模式：社區防救災的觀念與推動為近年來先進國家之重點工作，最早有防救災社區的觀念與雛形可追溯於日本在 1980 年時，東京都政府提出「防災生活圈」的概念。根據 1995 年美國聯邦緊急事務管理總署 (FEMA1) 對「防災社區」(disaster resistant community) 的定義，係指以社區為主體 (community based) 進行長期減災工作，做好災前預防措施以降低致災風險。Beatley (1999) 亦強調永續耐災社區的願景，是使社區達成永續性的重要原則之一。透過社區防災工作之推動，不僅提昇了居民對社區環境災害潛因的認知，強化本身自救的能力，並經由「攜手護家園」的力量，再度找回居民對社區的認同與情感，並增強了凝聚社區共識之力量 (彭光輝，2003)。

在社區安全模式中，主要的工作是有系統的成立防災組織進行任務編組、整備家庭儲量、繪製避災地圖並加強演練進而規劃一系列課程及召開說明會等，並運用社區工作專業方法，整合社區內外資源，建立社區防救災輸送網絡，進而凝聚共識，致力社區自我抗災、避災、減災的預防措施。參與的主軸單位幾乎為在地性的社區發展協會共有 15 個，如萬丹、高樹、林邊、三地門、霧台等淹水或土石流重災的鄉鎮社區，可見危機防患的意識已在危險潛勢區的社區中形成，特別透過居民的演練及儲糧急救包的整備，讓居民在準備

面對中復原。在台灣瞬間造成嚴重水患恐成常態，只有加強水患地區內社區居民對水患防救災觀念認知與執行上之落實，才能無畏的面對災害，做好平時減災與災前整備之工作。

2、社區照顧復原模式：「社區照顧」是人們嘗試從手邊做起、從自身的需要出發的一種動，主要以「弱勢群體」為對象的照顧。當災難事件發生時啟動社區照顧的互助系統，對遭受災變的弱勢居民持續追蹤輔導及提供特殊方案服務，從自助人助當中進行社區復原工作。

在社區照顧模式中，主要以關懷弱勢老人、受災戶及弱勢家庭、兒童少年照顧、建立受災戶互助系統、個案轉介服務、持續老人關懷據點(含日托關懷站)運作、社區兒童課輔班、物資補給、就業輔導、資源整合、志工服務平台為主。參與的主軸單位大多為災前即於社區中提供社區照顧功能的就地方性社區團體如萬丹灣內社區、霧台大武社區等災前關懷據點運作良好的單位，皆在災後於社區或收容所內快速啟動互助系統以求盡快回復正常生活。其中較特別的是衛理公會、東港睦鄰教會、長老佳冬教會等因宗教理念同質性高，便在佳冬林邊重災區形成資源網絡並定期聯繫於平台上整合分享社區照顧資源，有別於以往各做各的情形。所以，不同團體進入災區進行社區照顧服務時，社會資源整合更顯重要，如人力資源整合、

財力資源整合、服務方案整合、資訊整合、個案整合..等，以求取最大的資源共享。

3、社區營造復原模式：社區營造強調一種由生活者立場出發的思考模式，由下而上，重視居民的參與性，讓社區自己來管理自己，以營造一個可以舒適生活和永續經營的家園。要落實社區參與，社區內的主體單位能夠自願參與社區內各種相關的公共事務之運作過程、同時要能學習其他社區發展經驗（林妍君，2001；Thomas,1995）。透過社區營造經由社區機制的啟動讓居民共同參與使受災家庭與其自然的支持系統及日常生活型態和習慣、心靈支持系統、文化系統，保留連結或是重新獲得連結，進而產生復原力。

社區營造模式主要工作面向有二個，一是社區意識的凝聚：進行社區災後調查如高樹大埔合作社運用災民參與農田流失調查、養殖漁業協會透過班員辦理漁業損害調查、林仔邊文史協會集結林邊鄉個重建團體協力進行蓮霧員修復耕調查等；社區精神指標重建，如東港嘉蓮社區對特殊的布燈社區指標的修復……等工作。二是社區參與的推動：又分為（1）社區活動與學習，如永樂社區連結各資源團體辦理「栽下希望—萬顆花種林邊」、「林邊海產粥節」、海洋美食創意料理競賽...等就是要勾起社區居民與過去生活的連結，要外界不要忘記林邊鄉的海產也讓社區民眾了解家鄉已經復原，更是因為辦理活動是很重要

的信任「潤滑劑」，活動的辦理除了能凝聚團隊內部的力量也能挑起工作士氣的熱情，當然也能增加了團隊內部的向心力與信任度（黃永光，2006）。另透過社區學習體系的建立，如三地門地磨兒文史協會進行部落人才培力課程研習，讓社區所有居民準備好再投入地方的發展事務，使得社區人力可以再開發，居民活力可以再活化（廖俊松，2004）（2）進行社區機能修復，如動員社區居民共同對社區公園、涼亭及道路修復清淤衛生消毒，尤其三地門達來社區規劃 111 方案，以一日一戶一人出工清理部落環境方式進行復原值得讚揚，另社區活動中心等公共軟硬體設備購買修復等工作，讓社區恢復原有的自然支持系統。

在此模式中 32 個團體全數參與，可見災變後，需要社區居民動員參與重建的社區風貌與人文價值意識之營造重建刻不容緩，尤其社區居民復原力之發展中強調社區居民的參與角色、自然的支持系統，以及重建組織型態的彈性、社區的文化脈絡等特質以及社區本身的行動與文化能力等，尤其是原鄉部落的社區居民可以藉此來呈現他們與他們家庭、文化、社區的連結，這些社區透過此機會復興並增強社區意識等都在此社區營造工作模式中略見端倪。

4、社區觀光復原模式：社區觀光橋接起社區經濟復甦與社區轉型的樞紐，並為台灣社區培力與產業發展注入新的能量與契機

（林雨青，2003），特定觀光社區遇災難損失時，須快速進行復原工作並於危機中找尋機會再創更新，以維持競爭力及經濟力，此模式參與的主軸團體會有地域性及特殊性的區別。

此次八八水災災情重創屏東縣社區觀光資源，如林邊蓮霧海產、東港海鮮、三地門鄉文化探索、霧台鄉生態旅遊等，在社區觀光復原模式的參與團體便是以上述幾個災區範圍內且近年來在當地社區觀光遊憩領域發展頗多努力的團體為主，此模式工作面向可分成二部分：

(1)社區生態旅遊：以生態旅遊進行復原的主軸社區只有 2 個，一個是原住民團體即地磨兒文史協會，一個為平地社區即東港嘉蓮社區，這 2 個社區過往在生態旅遊的經營上本就不遺餘力，因逢災變乃透過此資源修復原有生態旅遊機制，並透過此復原機制更進一步以社區關懷與社區服務為主培訓出更多有利於生態旅遊推動的專業人才且創造當地居民的就業機會。

(2) 社區文化產業：以文化產業進行復原的社區主要著力在文化的保存及觀光產業振興二個區塊，由於本縣部分原住民部落因災土石滑落嚴重恐波及遷村，部落耆老在社區文化保存上特別擔憂，如霧台鄉阿禮社區在復原工作中致力以傳承方式帶著部落年輕人進行社區資料建制(人物族譜、部落故事集、田野調查)、部落人文保存等工作；另外，本縣著名的鮪魚觀光重

心一東港鎮此次亦淪為災區再加上雙園大橋斷橋影響當地餐飲觀光業甚鉅，於是本縣廚師工會復原工作重點便致力在社區餐飲店、文化產業(再造)、災後街道餐飲衛教宣導、輔導部落災民餐廳重建工作上，

並在危機復原中看見機會，以在地化策略行銷當地名勝、美食小吃藉以吸引觀光人口，提振當地經濟活絡地方產業並創造就業人口以達永續經營。

表 6 社區復原工作模式

工作模式	工作內涵
社區安全	<p>一、建立社區防災通報動員體系：含 A 弱勢名單建立 B 緊急聯絡通訊互助網 C 繪製防避災地圖 D 籌組社區防災委員會(或生產區管理委員會) E 整備家庭儲糧急救包 F 社區備減災演練行動暨說明宣導 G 管理物資 H 巡邏潛在危險地區 I 防災設備</p> <p>二、社區防救災及重建課程：居民重建說明會、防災原則、水資源、社區營造、健康講座、心靈舒壓、救災志工、部落會議、急救訓練、衛生講習、災區煮餐志工錄影播放、觀摩活動</p>
社區照顧	<p>關懷弱勢老人、受災戶及弱勢家庭、兒童少年照顧、建立受災戶互助系統、個案轉介服務、持續老人關懷據點(含日托關懷站)運作、社區兒童課輔班、物資補給、就業輔導、資源整合、志工服務平台</p>
社區營造	<p>一、社區意識：社區災後調查、社區精神指標重建社區、資訊交流平台、發行刊物、災後影音紀錄、社區綠美化、成立重建工作站、社區人才培力。</p> <p>二、社區參與：</p> <p>(一)社區活動與社區學習：工藝研習活動、宗教團體心靈重建活動、社區活動辦理(栽下希望—萬顆花種林邊、林邊海產粥節、歲末感恩、傳統民謠、海洋美食創意料理競賽、中秋感恩會、參加樂齡學堂、不老騎士、私房料理、冬至團圓、腳踏車之旅、聖誕歌仔戲、掃街)</p> <p>(二)社區機能復原：社區公園涼亭及道路修復清淤衛生消毒、公共軟硬體設備購買修復、整理(修)社區公共空間(活動中心、關懷據點、寺廟、辦公室)、河堤、灌溉設施搶修、流失淹沒農地重劃、弱勢、淹水家戶協助清理、農田生態引水制度建立管理紀錄</p>
社區觀光	<p>一、社區生態旅遊：社區濕地生態保育修復、生態旅遊開發</p> <p>二、社區文化產業：</p> <p>(一)社區文化：社區資料建制(人物族譜、部落故事集、田野調查)、部落人文保存</p> <p>(二)社區產業：社區餐飲店、文化產業(再造)、災後街道餐飲衛教宣導、輔導部落災民餐廳重建</p>

從上述四個復原工作模式的分析中可以看到不同的災害類型如土石流、淹水積

淤、農田流失、產業流失及不同的災區特性如屏東農業區、屏東產業區、原鄉文化區其復原路徑及工作內涵會有所不同，如屏東農業區農田流失其復原會以社區營造復原模式的社區機能復原及社區安全復原模式為主，而屏東產業區淹水積淤及產業流失狀態會以社區營造及社區安全復原模式為主，原鄉文化區因土石流有部分家園流失會以社區營造、社區安全、及社區照顧復原模式為主。社區觀光復原模式則會依社區觀光區域受損的狀態啟動。

更進一步看四個復原工作模式民間團體投入的比重順序，首要者為社區營造復原模式，次為社區安全復原模式，再來是社區照顧復原模式，最後是有特殊性的社區觀光復原模式，就災難經驗的累積而言，社區營造復原模式及社區安全復原模式可說災變後必備的共同基礎工作，而社區照顧復原模式及社區觀光復原模式便可依當時災情的狀況及災區的分布再予選擇的工作模式。

三、永續社區培力階段

社區復原階段即第一階段災後社區重建專案計畫—「屏東縣八八水災-民間團體參與社區重建計畫」，已於 99 年 6 月 30 日全數執行完竣，本府為保持前一階段扶植的在地社區復原的能量與戰鬥力並持續挹注民間自主重建力量往永續方向發展，特訂定「屏東縣政府莫拉克颱風災後社區自主重建方案」是為第二階段災後社區重

建專案計畫。

此計畫重點在規畫在地專職人力的加入並以災區在地團體人力執行相關重建議題方案如社區防災、減災、備災避難機制建立、社區文化扎根及文化資產保存、社區營造人力與能力之培訓、社區環境與空間改造、社區學園、社區福利服務、社區產業、生計暨創意性重建、社區災後重建記錄等，實施期程自 99 年 7 月 1 日起至 101 年 6 月 30 日，為期二年。希望將前一復原階段扶植的社區及本縣 10 處生活重建服務中心透過此社區培力階段的銜接將平台完整建置，從永續概念出發，協助災區規劃執行災後各項重建工作，並使災區居民回復原有的生活功能與機制，進而找到社區生命力讓社區「自主生活」。由於，此部分正初步推動，尚未有豐富的資料可分享。盼望未來有機會能將民間團體投入永續社區培力之經驗，做完整的整理，使民間團體投入災害社區重建之工作模式更完整，做為未來公私部門合作的基礎。

肆、結語

莫拉克走了，留下滿目瘡痍的重建工作正馬不停蹄的進行著，本文從屏東縣經驗出發看到民間團體參與救災重建的階段歷程並從中累積一些經驗及建議。從災難一發生的危機管理階段，來全國各地及地方性團體蜂擁而至，由於狀況緊急主要以

救援為主，任務分工較不易明顯區分，但全國性的專業團體透過與政府的合作最能即時掌握縣市政府的需求，而它們過往參加救災的經驗更形成豐富的交流讓本縣快速形成救災網絡；完成緊急救援工作後，本府迅速啟動八八社區工作平台進入社區機能復原階段，扶植在地社區團體透過平台提升自主選項的復原力，並建構災難復原工作的基礎工作模式及因災情、災區及文化差異可選擇的工作模式；最後進入永續的社區培力階段，延續所有復原過程中社區自主的力量並以培力方式讓重建工作得以永續發展。

既然災難後社區居民生活重建在不同階段展現了不同復原力的內涵更可以建構社區工作者在災難後生活重建過程中社區居民增強復原力的工作模式。所以，由民間團體參與本縣八八水災社區重建工作中建議，在救災議題上，未來公部門與私部門的合作應持著車之雙軸、鳥之二翼的心態採事前整備盤點、事中功能連結、事後檢討儲備的方式進行。災前公部門應進行救災資源盤點並依私部門的性質加以分類並進行定期聯繫會議及訓練，私部門平日應強化本身救災能量及技巧；災難發生時，公部門便可快速從建置的清單中依需

求找到最適合的團體進行任務的協調整合，私部門也可在最需要的地方發揮其救災功能；災難發生後，公私部門救災網絡的檢討可以將下次面對災難時的能量再次提升與精進，並進行互動式的合作機制。另外，在地性團體在整體災變過程中參與的角色位置應強調、功能應加強重視，因為唯有自助才能人助、天助，完全靠外界的援助有時會緩不濟急，所以，在地性社區團體應負起教育者角色，建構社區防災機制加強社區居民防災意識，並擔任使能者角色，讓社區居民提升自救及自主復原能力，落實社區自治精神；在地性專業團體更應發揮支援者角色及資源整合的功能，進行民間組織之間的協調、合作與網路連結。

屏東縣感謝那些願意進入本縣成為重建夥伴的非營利組織，更慶幸我們在地社區及民間團體不論是自發性的或是在本府的陪伴支持下啟動自主重建的力量，讓屏東縣的重建工作得以永續經營並期待發展社區再造功能。（本文作者前為屏東縣政府社會處副處長，次為國立屏東科技大學社會工作系副教授，後為屏東縣政府社會處處長）

📖 參考文獻

- 江明修(1999)。〈第三部門經營策略與社會參與〉。台北：智勝。
- 林雨青(2003)。〈地方型非營利組織在生態旅遊中所扮演的角色與功能－以北投文化基金會為例〉。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 林妍君(2001)。〈社區參與在臺北市社區環境改造應用之研究〉。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 洪福建(2003)。〈921 震災受創者災後身心反應之變動與維持：災後環境壓力、因應資源與因應歷程的追蹤研究〉。國立台灣大學心理學研究所博士論文。
- 屏東縣不分區莫拉克颱風災後重建推動委員會(2009)。莫拉克颱風災區服務人力。網址：<http://www.ey.gov.tw/morakot/volunteer/index.html>。
- 屏東縣政府研考處(2009)。屏東縣莫拉克颱風災害專題報告。
- 徐震(1999)。〈台灣社區工作的新形勢與新願景〉。《社區發展季刊》，88，168-175。
- 徐震(1980)。〈社區與社區發展〉。台北：正中。
- 翁文蒂(2001)。〈非營利組織推動九二一重建社區總體營造之研究〉。東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 黃永光(2006)。〈社會資本在社區產業的意義－以松鶴社區推動九二一地震災後重建為〉。逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。
- 陶蕃瀛譯(1996)。〈組織結社－基層組織領導者手冊〉。台北：心理。
- 陳宇嘉(2009)。〈民間參與及與政府之互動：921 經驗及反省〉，發表於「屏東縣災害資源平台聯繫會議」。屏東：屏東縣政府社會處。
- 黃秀政主持(2005)。〈921 震災災後重建實錄〉。台北：五南。
- 曾華源(2002)。〈推動志願服務以增進社區發展〉。《社區發展季刊》，100，137-147。
- 彭光輝(2003)。〈建立洪患地區之社區防救災處理機制之探討〉。《社區發展季刊》，104，17-37。
- 廖俊松(2004)。〈社區營造與社區參與：金鈴園與邵社的觀察與學習〉。《社區發展季刊》，107，133-146。
- 趙善如(2010)。〈屏東縣政府社會處莫拉克颱風林邊鄉災民關懷需求調查〉。屏東縣縣政府委託調查研究。

廖嘉展、張力亞(2009)。〈台灣非營利組織在震後社區重建的角色與運作-以新故鄉文教基金會培力桃米生態村為例〉，收錄於《走過 10 年，前瞻未來：921 社區重建國際研討會論文集》，台北文建會。

Manyena S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 433-450.

Rajkumar, A. P., Premkumar, T. S., & Tharyan, P. (2008). Coping with the Asian tsunami: Perspectives from Tamil Nadu, India on the determinants of in the face of adversity. *Social Science & Medicine*, 67, 844-853.

Beatley, Timothy, (1999). *The Vision of Sustainable Communities, Cooperation with Nature*.

Thomas, John C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Norris, F. H., Tracy, M., & Galea, S. (2009). Looking for resilience: Understanding the longitudinal. *Social Science & Medicine*, 68, 2190-2198.

Kayser, K., Wind, L., & Shankar, R. A. (2008). Disaster Relief Within a Collectivistic Context, *Journal of Social Service Research*, 34:3, 87-98.