

非政府組織於災難救援中的角色與服務-以家扶基金會於 921 震災及 88 水災救援工作經驗為例

王明仁・藍元杉

摘要

家扶基金會為非政府組織，在參與 921 震災及 88 水災的救援歷程中，於災變的立即救援工作上，依彈性原則，以行動反應的組織型態來協助政府部門照顧受災住民。在進入生活重建的工作階段後，於漸次發展出的綜合性服務能力下，透過文中介紹的「兒童引導式-降低災變風險計畫」(CLDRR)及「兒童核心服務空間」(CSS)工作方法，以兒童視野推動受災社區/部落的生活重建工作。文末，家扶基金會檢視本身制度及人力資源，以提升未來應變災難的能力。同時也說明建立與其他 NGO 之間的協調合作關係，關懷弱勢種族與文化保存議題，是未來投入災變救援工作時所需注意的重點。

壹、前言

1999 年 9 月 21 日、2009 年 8 月 8 日，是兩個台灣人難以忘卻的時間記憶，因為我們共同經歷了台灣近代歷史上最為嚴重的地理及氣候環境災難-921 震災及 88 水災。在這兩次災難發生時間，筆者均服務於台灣兒童暨家庭扶助基金會（以下稱家

扶基金會），並與會內工作伙伴一同投入災後援助工作。過程中，對於山河變色的大自然破壞力量感到驚心，也不捨於同胞必須經驗半生心血盡毀、生死離別的苦痛。

但令人遺憾的，如是災難顯然既非空前，也不是絕後的偶發事件，因為無論從個人實際生活體驗，或佐以嚴謹的科學證據，重大天然災難恐怕將普遍而頻繁的發

生於台灣地區，影響我們的生活。換言之，除了持續性的倡導民眾提升環境保護意識外，建構起妥適的災後救援及生活重建協助體系也同等重要。

檢視任一次重大自然災難，無不影響數以千、萬計的民眾，並涉及龐大的公眾服務事務，這嚴苛考驗著政府部門的災難因應與管理能力。但如筆者在 921 震災乃至 88 水災等幾個災難後的服務歷程中均可清楚看見，除了政府部門竭盡本身能力與資源之外，如何讓非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）的力量有效投入救援工作中，將是能否縮短災難影響時間，協助災民回復常態生活的重要環節。

有別於政府部門因著正式體制的限制，在災難救援工作上，NGO 本著「彈性」、「創新」及「效率」特質，能反應出迅速組織動員，即時回應住民需求的特色。同時，在強烈公共利益屬性（Salamon, 1992），以及高度利他主義的社會氛圍下，可以快速、大量的募得公共財，投入受災地區進行復原重建工作。此外，具備專業服務能力的同時，NGO 特有的友愛與慈善精神，也能在撫慰、照顧受災住民的服務工作上，產生關鍵效益。

不同屬性與專業特質的 NGO，在災難救援的各項工作中，都有各自不同的角色扮演與服務提供。家扶基金會以社會工作服務為主體，自前身「基督教兒童福利基

金會」（CCF）於 1950 年成立，至目前以「台灣兒童暨家庭扶助基金會」（TFCF）為名，已在台服務滿 60 年。為因應台灣近代頻仍發生的重大災難，已制訂「重大災難應變辦法」，並隨當下環境變化，與時修訂。本文將藉由檢視家扶基金會在 921 震災以及 88 水災救援工作，來呈現在地 NGO 於國內災難援助體系中，可以有的角色與功能。另亦將在文中分享 88 水災救助工作中，以「兒童視野」推動受災社區/部落生活重建的幾項重要工作方法，就教於各先進。

貳、家扶基金會以弱勢受災兒童服務為核心，開展家庭及社區生活重建服務

災難之於所有受影響的地區而言，是巨大而全面的。每個投入救援工作的 NGO 都因著其使命精神與組織特性，發展與政府部門的合作關係，開展各自的救援任務乃至參與後續的災後生活重建工作。

家扶基金會長期以經濟弱勢兒童為主要服務對象，因此面對重大災難發生的當下，均以發生地的既有受助個案為服務開端，再逐步開展家庭、社區生活重建的各項服務。以下將透過災後生活重建服務的發展歷程，分「緊急應變階段」與「生活重建階段」來檢視與反思在 921 震災及 88 水災的救援工作。

一、緊急應變階段

災難發生初期，政府部門無法全面掌握災情，且必須集中資源於嚴重受災民眾的救援，降低其生命、財產的損失，因此無法對各層面的災難應變工作有完整的關照。這往往導致媒體公器的批評，但也彰顯 NGO 參與的重要性。

如前段所言，家扶基金會長期關照經濟弱勢兒童，因此在重大災難發生之際，如 921 震災以及 88 水災的緊急應變階段，均以各災難主要影響地區的工作據點，對災區現況與需求作即時性的掌握。並從既有受助個案的服務開始，將工作重點放在以兒童為核心的各項災後生活照顧協助工作。

換言之，家扶基金會非參與第一線緊急災難救援的 NGO，主要是針對災變事件提供功能性特定回應服務的「行動反應機構」(Operational Response Agencies)。如是，在 921 震災及 88 水災的緊急應變工作如下說明：

(一) 921 震災緊急應變工作

於 1999 年 9 月 21 日的 921 震災，影響範圍以中台灣為主，超過五個以上的縣市。因此，家扶基金會透過災難發生地區的社工伙伴，逐步調查已受助個案的受災

狀況，並直接提供服務。同時動員超過 400 位專業社工人員及志願服務人力投入苗栗縣、台中縣、台中市，以及南投縣等四個重災縣市，進行相關救助工作（家扶基金會，2000）。

經由立即性的服務，家扶基金會從兒童照顧的立場來掌握災難現場的樣貌。可看見受災住民除陷入立即性的生活物資缺乏外，產業破壞、失業帶來的長期性經濟困窘，將對家庭中的兒童帶來正常發展上的威脅。而成人們因投入家園重建工作，幼兒臨時托育成為一項迫切需要服務的需求。

故在以 1999 年的 9 月至 12 月作為緊急應變階段與災後生活重建的準備期後，主要開設的服務，便是因應需求而生，包含「緊急救援與賑災工作」、「幼兒臨時托育」以及「弱勢家庭經濟援助」等。

此外，由於震災是無法預期的突發性災難，伴隨災難過後，是嚴重驚嚇與恐懼的情緒，甚或發展出創傷症候。因此，所有社工伙伴在服務上，特別關切兒童的心理狀態，除了透過陪伴與撫慰外，提供「受災兒少及在地住民心理重建服務」更為後續生活重建工作上的重點項目。

(二) 88 水災緊急應變工作

2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風導致的水災，是台灣地區近 50 年來災區幅員最大的

災難，影響所及包含 173 個鄉鎮市區，撤離人數達 2 萬 4950 人，有 6007 人接受緊急安置（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010）。

由於本次災難係由颱風所引致，屬於可以預先警戒的危機。因此針對可能肇生的危機作預估性的救援工作計畫。並隨著災難趨於嚴重且影響範圍持續擴大之時，能立即性的投入物資及人力資源，提供即時服務。

在災難救援的工作上，NGO 的角色主要在彌補政府部門功能的不足。於此次災難現場，因著受災地區的幅員遼闊，使緊急救援與重建工作併呈。因此，家扶基金會除延續弱勢家庭經濟救助，生活物資供給的原有服務外。積極配合政府部門安置災民的生活照顧工作，協助受災住民清潔環境，儘快恢復常態生活，也是此階段的重點工作。整體而言，開展的服務包含「支援政府部門的災民緊急救援工作」（包含災民後送、環境復原工作、災民關懷）、「弱勢受災家庭慰問及經濟援助」、「受災學童生活照顧及安置收容服務」，以及「受災兒少及在地住民心理重建服務」（家扶基金會，2010）。

另外，由於本次幾個嚴重受災地區均為山地鄉的原住民部落，其同樣係屬長期資源弱勢地區。故為能長時間協助其災後生活重建工作，家扶基金會分別於南投縣信義鄉；嘉義縣阿里山鄉；高雄縣那瑪夏

鄉、桃源鄉；屏東縣三地門鄉、泰武鄉、林邊鄉；以及台東縣金峰鄉成立「彩虹工作站」，以及時掌握及回應在地住民需要，增進服務的可近性，並作為協助所在地區生活重建工作的基地。

二、生活重建階段

重大災難的影響非是緊急、短期的應變即可復原。如個人與家庭若失去親人，則需有時間與輔導協助，方可走出心理創傷。如學校面對校舍損壞、社區瀕臨既有產業破壞、傳統文化保存等問題時，除需經歷長時間的重建工作外，更迫切需要更多人力、物質等資源挹注。在 921 震災及 88 水災的生活重建階段上，因災難性質、受災地區的差異，而產生不同影響，引導出的需求也各異。

換言之，為滿足災難援助工作所產生的需求，組織角色與功能也漸次發展出不同的樣貌。如家扶基金會於 921 震災後，由兒童個案的心理創傷問題，特別發展災後心理創傷輔導服務予以因應。而在本次 88 水災後，在山地的原住民鄉鎮，循著整體部落在災後生活重建上的需要軌跡，以兒童視野來發展社區工作，擴張原有以個人及家庭為主的服務內容與型態，直接參與部落文化保存、社區組織培力、社區環境復原，以及災區學校重建等工作。

如以 Byman（2000）綜合人道救援 NGO 的組織規模、任務性質、功能性質、

運作模式，以及與公部門的合作關係所作的分類。家扶基金會於災後生活重建的工作發展，逐步由針對弱勢家庭提供援助的專門化（Specialized）組織型態，漸次成長出類似核心團隊型態（Core-Team）的綜合性救援服務樣貌。以下摘要說明家扶基金會在 921 震災及 88 水災的災後生活重建工作重點。

（一）921 震災的生活重建工作

在 921 震災之後，可見許多兒童經驗嚴重心理創傷，非短期能夠治癒。故家扶基金會將其視為主要的工作重點，並自日

本導入「足長育英會」於阪神地震後，所發展的「彩虹屋」方案。「彩虹屋」是日本足長育英會針對 1995 年 1 月的阪神地震受災兒童，所設立的創傷治療機構。第 1 所日本彩虹屋落成於 1999 年 1 月，藉由多元的輔導設施與服務來撫平兒童的心理創傷（王明仁、翁慧圓，2000）。

除上述服務，延續在緊急應變階段，透過兒童認養制度，對弱勢家庭提供經濟援助工作外，家扶基金會針對緊急應變的實務看見，規劃出中、長程服務計畫，如表 1 資料所呈。

表 1 家扶基金會 921 震災中長程救援工作表

期程	時間	服務內容
中程生活重建	2000 年 1 月至 2001 年 12 月	1、弱勢受災家庭的經濟補助及相關輔導服務 2、提供心理創傷個案輔導服務 3、災後生活適應關懷與輔導服務 4、建置災區服務據點，擴大服務網絡 5、進行社工人員災變工作能力訓練 6、提供受災家庭成員繼續升學資訊或轉介職訓服務
長程生活重建	2002 年 1 月至 2003 年 12 月	1、弱勢受災家庭的經濟補助 2、發展心理重建與生活適應服務 3、培植災區重建專業工作能力

（資料整理自家扶基金會，2004）

（二）88 水災的生活重建工作

在 88 水災的重建工作由緊急應變階

段，進入中、長期的生活重建工作後，家扶基金會由各嚴重受災地區所設置的彩虹

工作站，根據所在地區的住民需求，主要提供 11 項相關服務，如表 2 所呈。

家扶基金會各彩虹工作站，設定所在社區為服務範圍，以兒童為核心服務對象來推動融入兒童視野的社區工作，如在高雄縣那瑪夏鄉設立固定式的兒童核心服務空間。

其次，為協助文化保存與在地產業振興，也推動社會企業的工作模式。如在高雄縣桃源鄉、那瑪夏鄉；屏東鄉三地門鄉、

泰武鄉，各別成立文化產業工坊，提供在地弱勢家庭的婦女，有一個參與部落文化保存的就業機會。

此外，延伸 921 震災的工作經驗，將「彩虹屋」的運作帶入學校，目前已分別在嘉義阿里山鄉的山美國小；屏東縣瑪家鄉北葉國小（霧台鄉霧台國小的臨時校區）、三地門鄉三地國小德文分校、萬丹鄉新興國小等校興建提供兒童閱讀、心理輔導、教學等多功能的服務空間。

表 2 家扶基金會 88 水災救援工作歷程表

期程	時間	服務內容
中、長期生活重建階段	2010 年 1 月至 2012 年 8 月	1、弱勢受災家庭的經濟補助及相關輔導服務 2、受災兒少獎助學金 3、受災學校硬體重建 4、心理創傷個案輔導服務 5、受災住民生活適應關懷與輔導服務 6、建置災區服務據點，擴大服務網絡 7、部落文化保存及自治團體培力工作 8、受災部落學童專長才藝培育 9、開辦社會企業 10、部落/社區兒少核心服務空間 11、社工人員及志願服務人力的災變工作能力訓練

參、家扶基金會於災難救援網絡中的自我定位

無論是在 921 震災抑或是 88 水災的災難中，受災地區的求助需求無一不是撲天蓋地而來。對政府部門而言，受到科層、法令、預算財源、人力物資等體制及資源

上的限制，不足以即時令每個受災地區，乃至家庭、個體獲得援助。但純粹仰賴 NGO 的救援，同樣面對無適當及足以信賴的資源來因應問題或適切滿足需求的「慈善不足性」（Philanthropic Insufficiency）（Salamon，1987）的問題。因此，揉合政

府部門與 NGO 的力量，形成具有效能且綿密的救援網絡，是當代災難救援工作現場中最真實的景況。

如前段討論，家扶基金會自近代歷次災難中，漸由專門化服務逐步發展出綜合性的服務功能。而在整體災難救援工作的網絡中，如檢視在 88 水災的救援工作上與政府部門的關係，則依不同受災區域的救援工作進展，而有動態的互動關係。在與其他參與救援工作的 NGO 之間，也因所在地域的不同而有所差異。

一、依災區需要與重建歷程，彈性變化與政府部門的關係

在 921 震災之後，學者整理 Young (1999、2000)、Coston (1998)、Najam (2000) 等學者的見解，將 NGO 與政府部門的關係，分為「合作性」、「互補性」、「契約性」、「敵對性」，以及「補充性」等關係（呂朝賢，2001）。

如以高雄縣的災難救援工作歷程為例。面對災難發生之初，家扶基金會所屬的高雄縣家扶中心，除於第一時間關懷已受服務的個案、家庭，並即刻發放慰問金外。在協助政府部門的部分，則是支援工作人力協助後送桃源鄉、那瑪夏鄉等高山地區的受災住民至收容所接受緊急安置。同時也在旗山鎮的物資發放據點，協助寬慰災民，以及幫忙登記需要等接案建檔的事務。另外，與其他參與災後救援的 NGO

共同在鳳山市的陸軍官校，照顧接受緊急安置的災民。

據此檢視，可看見這較是補充性（Supplementary）的互動關係，即政府部門無法有效的逐一因應需求，而由 NGO 補助功能失靈或服務、財貨不足的部分。換言之，家扶基金會彌補高雄縣政府面對廣大受災地區與大批災民時，功能失靈以及服務不足的狀態。如是與政府部門的互動關係，也同樣在屏東縣發生。整體而言，在災難應變之初，家扶基金會著重於輔助性角色的扮演，並與政府部門形成補充性關係。

隨時間進展至災後重建與復原的階段，如前段文章說明，家扶基金會在嚴重受災的社區/部落設置彩虹工作站，並以當地住民的生活重建需求，規劃三年期程的服務工作。

上述各工作站之服務計畫，均是經由自主的專業能力與經費來規劃與執行，並且以恢復及發展其所在地區受災住民的生活為目的。因此，一方面與政府部門在災後推動的生活重建工作目的相謀合，但另一方面又保有計畫執行的高度自主性，不依賴政府部門的資源。綜論之，兩者間較沒有資源依存的情形，實傾向於「互補性關係」（Complementary）的狀態。

另外，家扶基金會承接內政部「莫拉克颱風災區生活重建中心巡迴輔導及考核委託專業服務」的業務。因此，除前述的

互補性關係外，在與政府部門之間，也同時建立起「契約性關係」(Contracting)。

綜合以上論述，在與政府部門由災難應變至災後生活重建的歷程中，兩者間的關係是動態而流動的。作為 NGO 的家扶基金會是依著政府部門的功能發揮程度，在組織精神與使命下，不斷彈性變化自己的角色。

二、主要與其他 NGO 形成水平式的服務網絡

在 88 水災的災後救援工作中，家扶基金會與其他 NGO 的協調合作關係依著區域性差異、工作歷程，而有所不同與演變。如在南投縣、嘉義縣、高雄縣那瑪夏鄉、屏東縣及台東縣救助工作上，多為獨立運作各項災後救助工作，但透過基層實務的聯繫，如個案轉介、交換重建工作資訊等，或參與公部門發起的工作聯繫會報，建立有效的互動連結。據此，與其地 NGO 形成水平式的服務網絡 (horizontal service networks)，讓受災住民能夠獲得較完整、連續的服務。

有別於上述服務網絡的協調合作關係，在高雄縣桃源鄉的協助工作上，則是參與由紅十字總會主持，以「512 川震台灣服務聯盟」為班底的「八八水災服務聯盟」(88 水災服務聯盟，2010)，形成組織聯盟 (coalitions) 的關係模式。尤其在災民返鄉道路中斷，接受緊急安置於陸軍官

校的 2009 年 9 至 12 月的三個月期間，透過與各 NGO 每週固定或任務性的會議，協調討論資源共享原則，並確認如何妥適照顧受災住民的共同目標，發展出一致行動。

於災民陸續返鄉，結束緊急安置之後，隨同災民的移動，家扶基金會進入高雄縣桃源鄉設立長期工作據點。而在與其他 NGO 的關係上，則由聯盟關係漸次演變為同是服務網路成員的互動關係。惟在曾為聯盟關係的基礎上，基層工作人員的互動密切。因此，如在面對 2010 年 5 月及 6 月的梅雨季節所導致的零星災難中，共同在桃源鄉服務的 NGO 之間，有著更頻繁且緊密的物質資源共享，與資訊交換的連結。

據此，家扶基金會於 88 水災的災後救援工作上，與其他 NGO 之間，不僅共同建構一個兼具廣度與深度的服務網絡，同時也能針對較複雜、困難的災民緊急安置、照顧問題，形成聯盟關係予以共同因應。

肆、災難應變中核心服務的發展

家扶基金會以弱勢兒童及其家庭為核心服務對象，因此在面對災變時，同樣思考兒童可能遭遇的問題與衍生的相關需求，發展出相對應的服務方案。如前述，在 921 震災期間，曾導入日本針對地震中受災兒童所發展出的心理創傷復原服務。

在本次 88 水災的災後重建工作中，則以兒童視野為導向，援用「國際兒童援助基金會」（International Save the Children Alliance）所研擬的「兒童引導式-降低災變風險計畫」（CLDRR, Child-Led Disaster Risk Reduction Program）的概念來發展相關重建工作。

此外，家扶基金會為「家扶國際聯盟」（ChildFund Alliance）的會員之一。因此於 88 水災發生時，除轉知各國會員組織瞭解相關訊息外，也在聯盟的國際災難管理團隊協助下，引入「兒童核心服務空間」（Child Centered Space, CCS）的工作方法，於各受災部落/社區的長期工作據點中，成立具備相關功能的服務空間。以下將透過舉例說明，呈現 CLDRR 在屏東縣三地門、霧台及泰武鄉的運用概況，以及 CCS 在高雄縣那瑪夏鄉的設置歷程與重點工作。

在本次 88 水災的援助工作中，以社區工作來陪同及協助受災社區/部落進行災後的復原重建，是多數 NGO 所採用的社會工作方法。家扶基金會以兒童為核心服務對象，CLDRR、CSS 的概念與工作技巧導入，是讓受災兒童直接參與社區工作。重要的效益是：讓兒童有發聲訴求自己需求的可能，同時協助了提供服務的社會工作者與在地的成人住民，能透過兒童視野來看見社區需求。

一、兒童引導式-降低災變風險計畫

（CLDRR）：

有別於傳統以社區為中心所開展的災後重建計畫，CLDRR 強調以兒童需求為基礎，規劃實質服務內容。本項計畫在泰國、孟加拉、印尼、菲律賓、越南及尼泊爾等國已有超過 10 年的實踐經驗（Benson & Bugge, 2007）。其進行原則說明如下：

- 1、以兒童為中心：兒童扮演計畫流程中的關鍵行動者。
- 2、兒童參與：協助兒童投入評估、計畫、執行、監控，以及評價與影響政策的實務工作。
- 3、社區的主體性：讓成人參與，協助兒童在進行計畫的歷程中均以社區整體為基礎。
- 4、兒童權利原則：包含兒童最佳利益原則、兒童生存與發展權、合乎倫理的參與權（ethical participation）、公平對待不受族群歧視的權利，以及擔負責任的權利。
- 5、完全整合管理：以 CLDRR 為緊急應變、災後發展計畫的母計畫，確保各子項方案能與本概念範疇相結合。
- 6、永續性：藉由社區夥伴關係與生產力的建構歷程，讓在地組織與公部門能有系統的與 CLDRR 計畫作整合。（引自王明仁、林秉賢，2010）

據此原則，家扶基金會發展出在屏東縣三地門、霧台及泰武鄉等三個鄉鎮的災後重建計畫。其中規劃出五個類別屬性的

任務工作，包含有(1)建立介入處遇根基、內容如圖 1 所示。
(2) 引導共同參與、(3) 研擬實踐計畫、
(4) 紀錄與評量，以及 (5) 倡導。細節

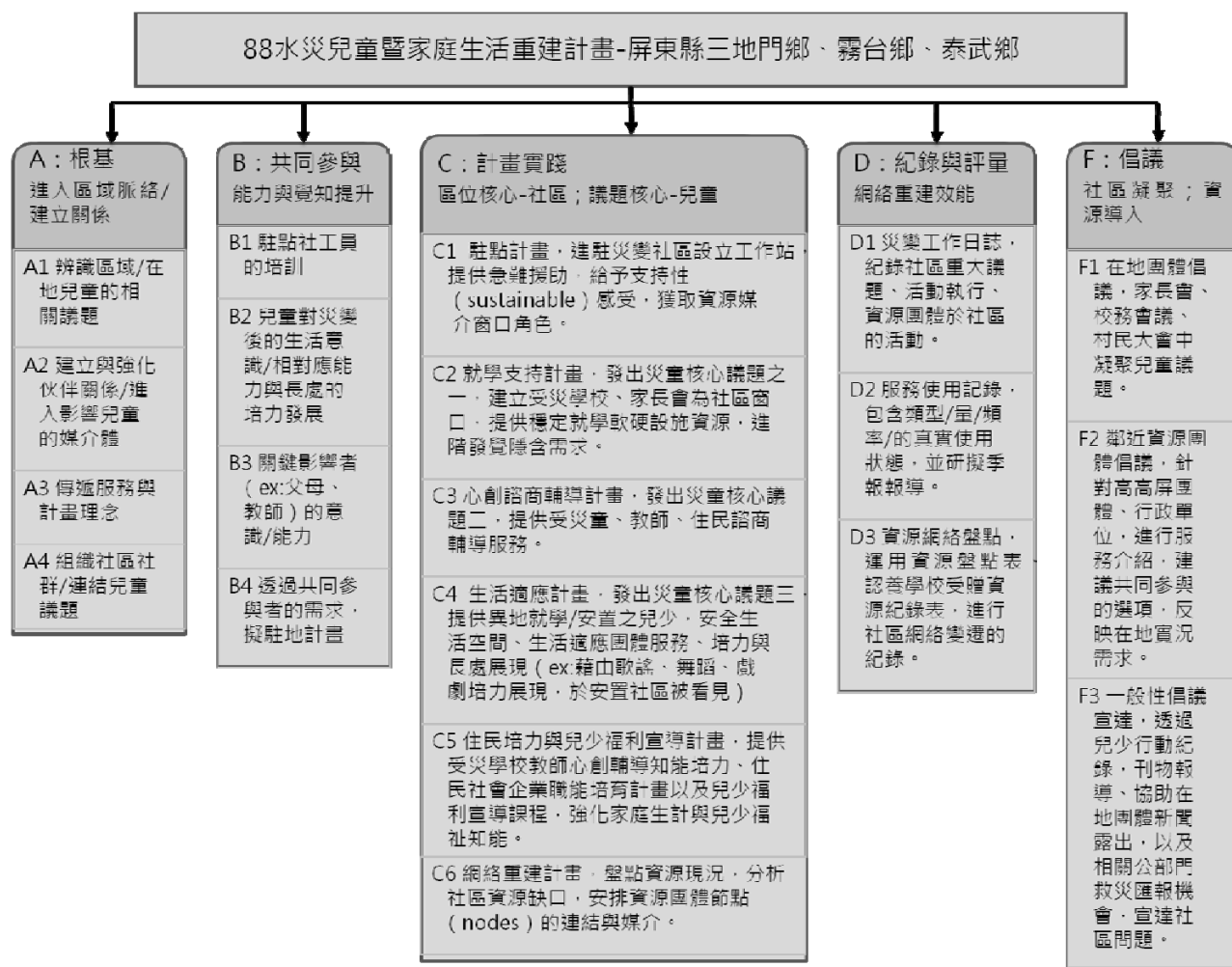


圖 1 88 水災兒童暨家庭生活重建計畫-任務架構圖
(修訂自 Benson & Bugge, 2007)

於具體實踐此項計畫後，首要的實務觀察是「兒童可以為災後重建的最佳起點」。由於兒童需要多元協助，才能良好適應災變後的生活環境。且其對災變影響的敏感度遠高於成人，因此關注其相關議

題，將能引導受災社區與外界資源建立起一致性的重建共識，同時也可發展為在地服務的基礎。

另外，在長期進駐後則發現「建立持續性關係是災後重建的重要關鍵」。由於受

災社區或部落往往爲了能緊抓住投入重建工作的外在資源，因此經常「配合演出」，在 NGO 所欲投入的服務項目表現出需求，這是持續性關係不足所導致。所以，建立起長期穩定的持續性關係，將可避免是類問題產生，並在受災社區/部落的確切需要上提供協助。

二、兒童核心服務空間（CCS）

延續前段敘述，受災兒童需有更完整的照顧服務，方能良好因應災難帶來的各項生活變化。而 CCS 即是家扶國際聯盟災難管理團隊用於協助受災兒童的重要工作方法之一。在過去，這項工作方法已用於查德共和國、肯亞、印度及斯里蘭卡的災難救援工作上，同時實證有好的成效。（家

扶基金會，2010）

（一）CCS 積極性效益（Positive Outcomes）與功能：

面對災變發生的當下，乃至災變發生之後，受災兒童無不需要一個擁有安全飲食、關注健康發展、回復常態生活，乃至於遊戲的空間。CCS 即是在這樣的需求基礎下，透過集合在地受災住民的力量，共同開展它的各項服務。根據過去的實務運用成果，CCS 所發揮的積極性效益包含：增加兒童保護；降低災難對情緒與行為的負面影響；以同儕互動來減少獨處產生的問題；以及增加自我照顧能力等。此外，就 CCS 整體而言，主要具備 11 項功能，細節內容如表 3 所列。

表 3 兒童核心服務空間（CCS）功能表

項目	功能	說明
1	受災兒童能獲得最直接的保護與安全福祉	兒童可以在一個有成人關注的空間中，減低災變生活環境帶來的危害，並學習辨識危機。
2	受災兒童能重新回到常態，並獲得復原力與希望感	透過有結構性活動協助兒童經驗到安全感與規律性，明顯感受「生活已經回到常態」。
3	讓受災兒童在遊戲與引導性的活動中，緩和負面事件的影響	透過一些創造性的活動，像是遊戲、繪畫、說故事，來釋放憂鬱情緒。引導式的活動則能協助兒童正確感受壓力事件的影響，同時能更健康的因應困苦的環境。
4	讓受災兒童與同儕互動，並感受成人們的關懷	協助受災兒童建立與同儕間的關係，以及感受友善成人的關懷，讓他們在面對壓力經驗中有較佳的社會行為及情緒發展。

5	讓受災兒童有接受非正規的受教機會	透過非一般學校性質的教育活動，讓兒童規律的學習重要的生活技能。同時也協助他們建構重新回到常態的校園群體生活的能力。
6	讓受災兒童獲得健康照顧資源	兒童可能在災變中長時間暴露在對健康有為害的環境中。因此由 CCS 提供健康照顧的資源，或者教育受災兒童或照顧者擁有健康照顧的能力。
7	讓受災兒童參與在地文化活動	協助兒童參與或維持文化活動，透過歌唱、跳舞或其他相類似的活動，有意義的發展出同一團體的歸屬感。並且形成與過去生活相同的意義。
8	有嚴重心理創傷的受災兒童能夠獲得妥適的服務	少數有嚴重心理創傷的兒童能夠獲得適當的輔導服務。而在地社區的成人也能獲得教育，進而清楚辨識出有類似需求的兒童。
9	讓兒童是行動參與者	兒童與少年能夠透過實質行動參與社區活動，包含需求評估、危機地圖的繪製、方案的規劃等。而少年也能被教育訓練為照顧兒童的志願服務者。
10	讓社區住民關注兒童的福祉	由 CCS 扮演一個聯繫的平台，建立受災社區的住民共同關注兒童的福利，以及協助受災兒童的保護工作。
11	受災社區需求能被清楚看見	CCS 能成為社區家庭與住民聚集的據點，由兒童需求的關注，發展至看見整個社區需求。

(二) 成立 CCS 的步驟與相關活動的必要元素

CCS 的成立與社區方案執行的模式相近，由社區訪視的需求評估開始，進而邀請住民參與社區會議，成為志願工作者。接續藉由在職訓練，以及長期性的監

控與評估，來增加服務廣度與深度，同時確保服務品質。

於執行 CCS 的服務活動時，則需參照表 4 所陳之相關注意事項，方能確切讓服務有效落實，產生效益。

表 4 CCS 服務執行注意事項

項目	注意事項
1	CCS 及其周圍的環境是安全，遠離危險的。
2	服務及活動均需尊重在地文化。

3	有足夠的空間可以提供給受災兒童自由的活動、遊戲與運動。
4	各年齡層的服務，均能經由評估而有不同設計。
5	服務及活動能適當的符合受災兒童、少年的發展階段。
6	服務及活動能增強受災兒童的安全感與復原力。
7	能提供生活技能的教育以協助有較佳的生活適應。
8	能平等的對待男孩與女孩。
9	能夠讓身心障礙的受災兒童也有參與的機會。
10	青少年能夠參與這些服務及活動。
11	受災兒童不會被強迫述說自己的生命經驗。
12	受災兒童可以安全進入或離開 CCS。
13	尊重在地服務兒童、家庭與社區的組織，以及提供服務的每位工作者。
14	受災兒童所提的建議能夠納入服務、活動形成或調整的歷程。
15	能公開各項服務或活動的時間表。
16	各項的活動物品、器材均能被妥善的收納。
17	CCS 工作者能夠每天針對各項回饋進行討論會議。

(三) CCS 在高雄縣那瑪夏鄉的實務執行狀況

高雄縣那瑪夏鄉是本次 88 水災的嚴重受災鄉鎮之一，自災難發生日起，家扶基金會即開始各項災後援助工作，包含支援政府部門後送災民進行安置等。為能整全的協助災後復原與重建工作，於 2009 年 9 月 7 日正式取三個緊急安置所的中間點，也是災民當時的生活核心地區-高雄縣旗山鎮，成立「家扶彩虹工作站」。而後在 2010 年 1 月 4 日，工作站伴隨著災民返鄉的腳步，遷移至那瑪夏鄉瑪雅村繼續提供服務迄今。

因此，在實踐 CCS 服務上也區分為「緊急安置階段」以及「返鄉重建階段」。以下將分別予以說明：

1、緊急安置階段：機動設置的 CCS。於此階段，那瑪夏鄉的兒童、少年除與父母共同接受緊急安置外，主要配合學校的學習安排。因此，家扶基金會與鄉內三所國小的合作，在臨時校區以及緊急安置地點，機動化設置 CCS 來提供服務。接續將以那瑪夏鄉民生國小的 CCS 為例，說明服務落實概況。

有別於其他國小，民生國小的學童在 2009 年 9 月份正式開學後，是與父母分開

安置，集體生活在高雄縣美濃鎮的「高雄休閒農場」。為能協助這群孩子適應安置期間的生活，培養獨立的自我照顧能力，同時也給予兼任照顧者的學校老師一個喘息服務。透過與校長、教師的訪談，以及實

質觀察學童的生活樣貌後，家扶基金會連結旗山地區的社會資源，設置機動化的 CCS，規劃各服務活動，同時藉由正式公告與說明，讓學童週知、參與。主要服務如表 5 所呈現：

表 5 那瑪夏鄉民生國小 CCS 主要服務工作說明表

項目	服務時間	服務型態	CCS 工作重點與內涵
(1)	週一至五的夜間	課後輔導 團體活動 醫療協助	<p>A. 延續正式教育。利用夜間協助學習落後的學童完成家庭作業以及補充教育。</p> <p>B. 強調健康照顧。與駐點服務的醫療機構，共同建立急症兒童的夜間緊急醫療與後送機制。</p> <p>C. 提供教師喘息服務，避免教師陷入 24 小時輪值的照顧者角色，而產生工作耗竭。</p>
(2)	週六、日	團體活動 運動活動 慶典活動 個案輔導	<p>A. 培養學童獨立生活能力，提供自我照顧及家事技能的學習活動。</p> <p>B. 規劃開放式遊戲活動與運動，讓學童可以自由參與，並創造同儕互助機會。</p> <p>C. 配合節日辦理慶祝活動，協助學童擁有回復常態作息的感受與希望感。</p> <p>D. 針對特別心理創傷的個案，由社工員提供個案輔導工作。</p>

此後，隨著民生國小導入在地教會以及更多的 NGO 參與服務後，CCS 添加了文化及宗教活動的元素，同時在創傷症候的心理諮商上有更專業的提升。整體而言，受助學童於安置生活的安全、健康以及基本福祉，均能得到周全關照，並且能以規律、常態的生活樣貌與心理狀態，進

入學校的常規學習。

2、返鄉重建階段：常態化固定式的 CCS。伴隨災民返鄉，兒童回歸正常家庭生活後。家扶基金會遷移工作站至鄉內住民的主要公眾活動區域-瑪雅村。同時在以兒童為核心服務對象下，於站內設立常態性的 CCS。主要規劃有閱讀角以及遊戲角等設

施、設備，並辦理各項成長或發展性活動。其次提供弱勢兒童健康維持、基本生活照顧的物資資源，以及特殊創傷個案的輔導

服務。最後則組織在地青年與少年共同投入兒童照顧的志願服務工作上。具體服務規劃如圖 2。

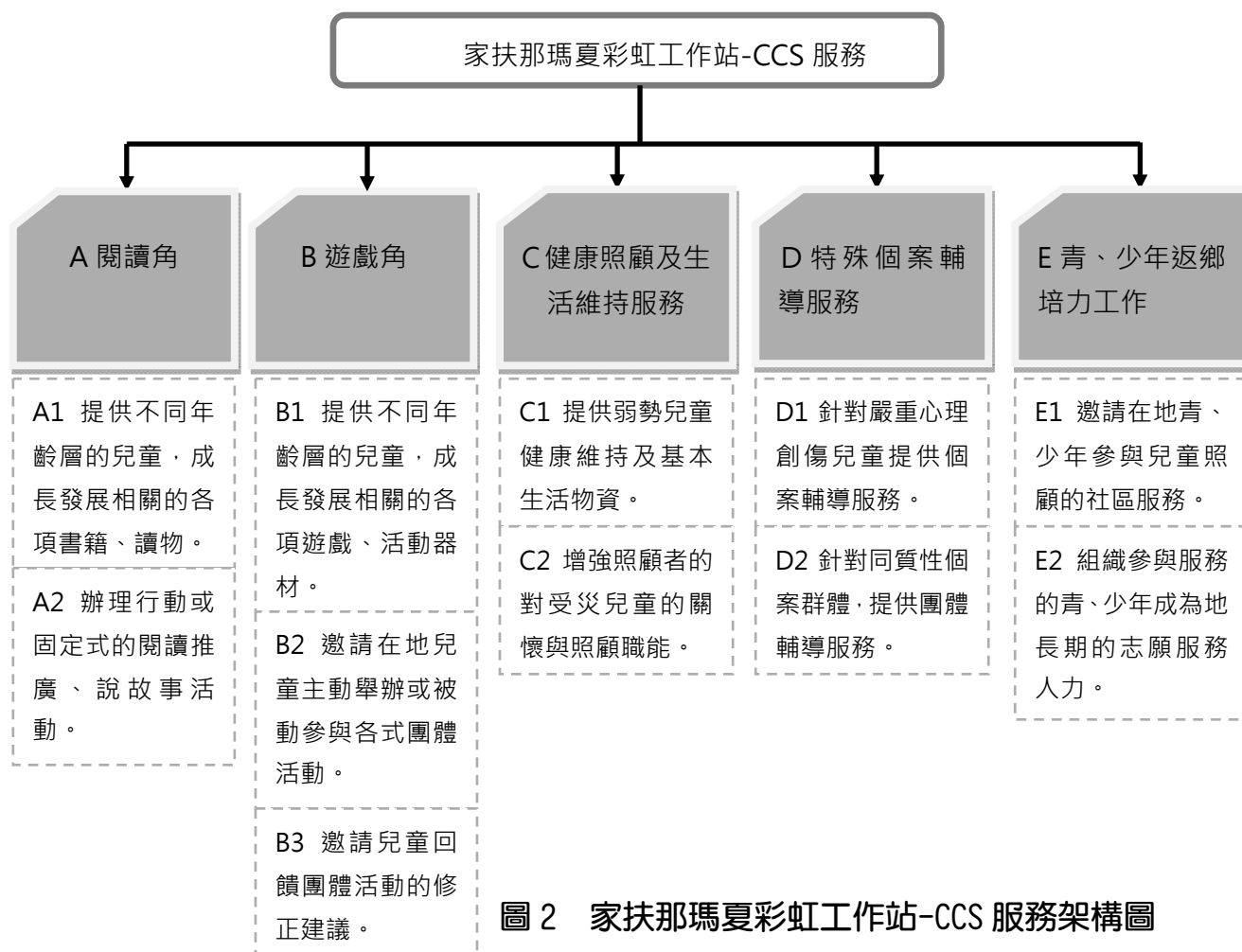


圖 2 家扶那瑪夏彩虹工作站-CCS 服務架構圖

由 2010 年 1 月份開始迄今，CCS 已具體在那瑪夏鄉落實近半年的時間。可發現兒童除獲得妥適照顧之外，其相關需求已是部落內生活重建的主體之一。當然，經由潛移默化的社區教育歷程，有更多社

區住民瞭解兒童在成長歷程受到災難破壞、中斷可能產生的發展問題。

伍、家扶基金會面對災難頻仍挑戰下的組織質變

大規模自然災難的頻繁發生，已是台灣地區乃至全球社會不可避免的趨勢。迎接而來的挑戰，往往顯得複雜且艱困。許多國內的 NGO 在創立精神與既有使命下，無法免於災難救援工作之外，甚需負擔起社會期待，發揮超過組織原有的功能與角色。

換言之，如何引導內部質變，協助組織在災難中可以延續對服務對象的照顧，進而擴大服務範圍，已是許多 NGO 在本世紀的重要發展課題。因此，在這挑戰情境下，嘗試由「健全制度」以及「強化人力」是可以作為組織更加進步的方向。

一、危機應變制度的調整與落實

除已制訂的「重大災難應變處理辦法」外，家扶基金會在 88 水災的檢驗後，更進一步覺察日常備災制度建立的重要性。因此，在災難的不可預測性之下，由全國各工作據點依各所在地區的「公私部門關係」、「社會資源現況」以及「NGO 之間的協調合作關係」等三個條件的不同，來發展各自所屬的備災工作計畫。計畫的重點內容，說明如圖 3。

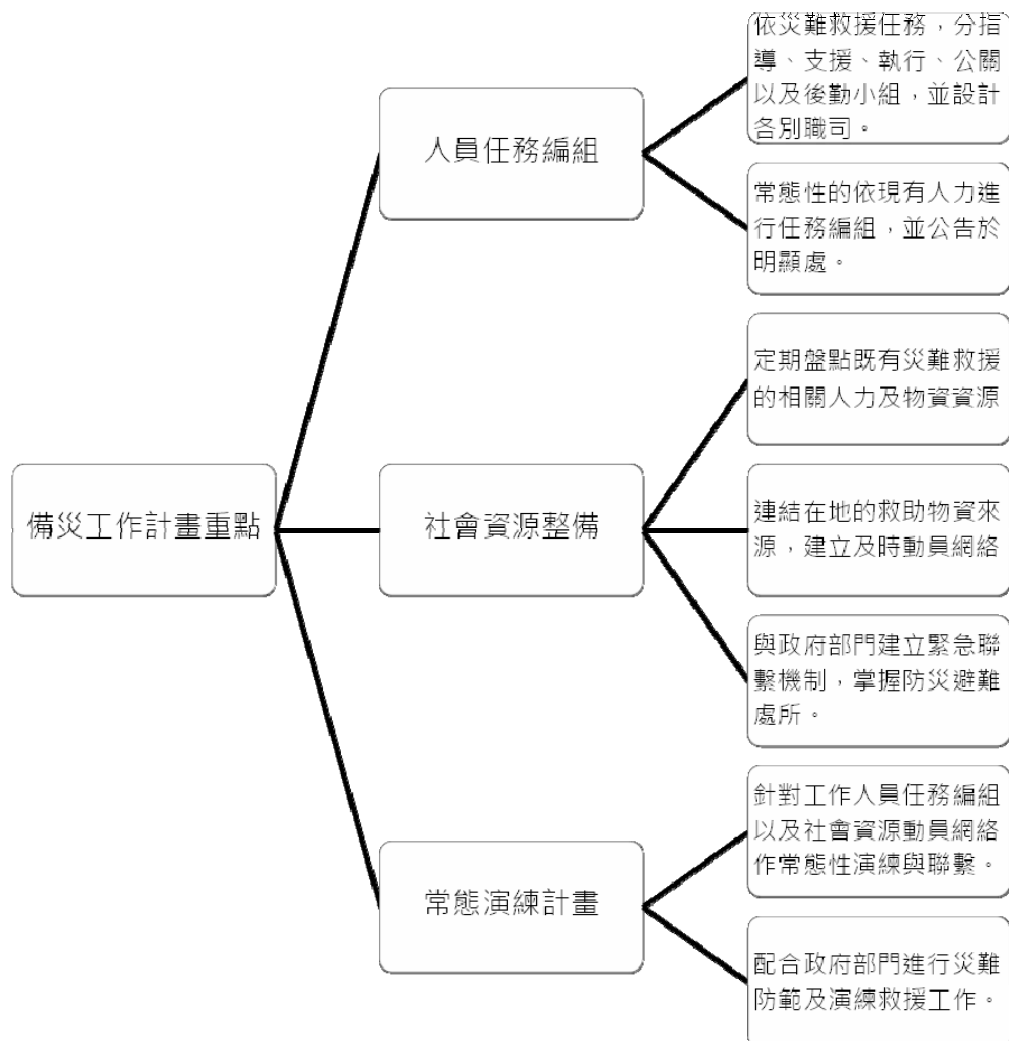


圖 3 備災工作計畫重點內容架構圖

如圖 3 所列，透過制度讓災難應變的任務編組有常態性的設置，同時配合政府部門及自行規劃的工作演練，使每一服務據點的工作人員在面對所屬地區發生重大災難時，能夠更為熟稔的各司其職，盡可能縮短慌亂時間，使救助工作可以快速到

位。

再者，經常性的盤點人力及物資資源，特別是建立起緊急動員的資源網絡，使家扶基金會在面對災難後，服務對象湧現、需求激增時，可以更精準掌握服務限制，並瞭解如何擴大服務能量予以因應。

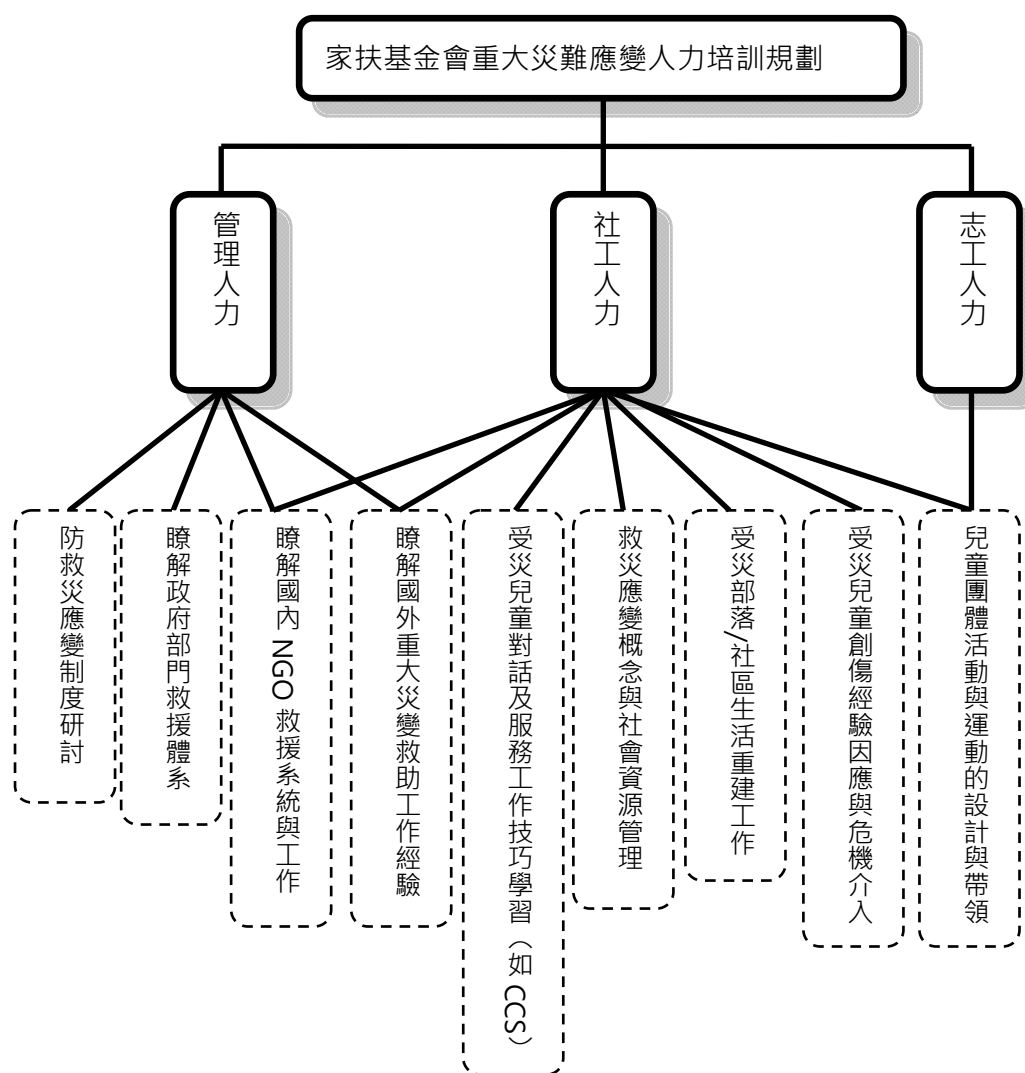


圖 4 家扶基金會重大災難應變人力培訓規劃圖

二、培養災難應變人力資源

在 921 震災之後，家扶基金會透過內部員工的教育訓練讓全國每一服務據點逐步建置兒少心理創傷復原服務的軟硬體設施，並協助社工人員具備相關工作能力。持續發展至今，已屬常軌服務項目的一

環。於 88 水災的災後重建工作上，除上述導入 CLDRR 以及 CSS 的概念與工作技巧外，針對管理階層、直接服務的社工人員，乃至志願服務人力上，均嘗試透過有系統的培訓規劃，來擴大員工視野、學習專業知識、建構工作技巧，進而形塑整體

的防災應變精神態度與組織文化。據此，整體規劃實施的人力培訓藍圖與細節內容，如圖 4 所呈。

如上圖，在落實各項訓練主題過程，除直接參訪防災應變組織與工作外，也大量連結國內外參與災難救援工作的大型 NGO，如家扶國際聯盟、美慈組織（Mercy Corps）、紅十字總會等；或社區型的公益組織，如桃米社區發展協會。此一歷程，也呈現公私部門之間，各 NGO 之間的知識共享樣貌。

陸、未來的災難挑戰與家扶基金會同步陪伴災民的承諾

檢視家扶基金會參與 921 震災至 88 水災，超過 10 年的服務期間，於災難應變的服務範疇上，漸次由專門化的組織型態發展出綜合性的服務功能。這轉變歷程一方面回應了組織成長的曲線，另一方面也凸顯社會參與公益事務，逐漸發展成熟的公民力量，以及受災住民在接受政府援助外，對於其他協助力量的殷切盼望與需要。

據此氛圍，未來面對重大災難的當下，家扶基金會顯然會肩負更大的社會責任與期許。換言之，這將是一項艱難的挑戰。如以系統觀來思考如何回應這項挑戰，上述制度建立與人力培訓僅是內在系統，微視（micro）層次的增強。

但在 921 震災，抑或是 88 水災的災

後，無不看見許多 NGO 承載資源投入各項重建工作，與政府部門間發展出不同程度的互動關係。在這居間（meso）層次的系統中，NGO 彼此之間，與政府部門之間的服務網絡，充斥著服務重疊以及資源虛擲的情形。這視而不見之惡，顯然是網絡中所有成員必須面對的問題。當然，筆者所服務的家扶基金會同為成員之一，如何發展與政府部門的互動關係，以及與其他 NGO 的協調合作關係等，屬於「自我定位」論述的確認，和前段所述的組織內部能力增強是同等重要。

對參與 88 水災的災後生活重建工作的所有 NGO 來說，最嚴峻的思考議題是在於鉅視（macro）層次的文化挑戰。由於，這次嚴重受災地區多在山地的原民部落，而原住民族人基於對自有文化的看重，以及對成長土地的濃郁情感，發展出的「遷村等同滅族」、「拒絕或後悔遷入永久屋」等激情訴求，都一再考驗著政府部門以及 NGO 的工作智慧。如若以震撼主義（The Shock Doctrine）（Naomi Klein，2009），檢視 NGO 的角色，則必須更謹慎的避免在重大災難（天災人禍）之下，成為削弱在地住民反抗當權者，爭取天賦生存權利的無知共犯。

綜合上述，面對 88 水災乃至未來重大災難所帶來的挑戰，NGO 當如履冰臨淵一般，亦步亦趨的妥適因應。但危機意謂著「危險」與「轉機」，因此對於單一的 NGO

乃至整個災難救援與重建工作的服務系統，災難危險同樣是一次深自反思與再次提升的轉機。

今年，是筆者所服務的家扶基金會在台灣服務，跨越 60 年的時間點。組織因參與這次 88 水災的重建工作歷程，有了重新回顧使命與精神的機會，並且檢視制度，創新服務方法，再次確認組織在整體災難救助系統中的角色。也在此過程，本會對

於 88 水災各嚴重受災社區/部落住民作了同步陪伴生活重建歷程的承諾。面對未來不可預測的災難，自我盼望能將持續保有創新、彈性與效率的 NGO 特質，嘗試延伸服務範圍，協助更多受災住民，能夠一同走出陰霾，迎接雨後重生的彩虹。（本文作者前為台灣兒童暨家庭扶助基金會執行長，後為台灣兒童暨家庭扶助基金會社會工作處資深專員）

參考文獻

- 八八水災服務聯盟（2010）。<http://www.88alliance.org>。
- 王明仁、翁慧圓（2000）。九二一賑災家扶基金會的參與暨家扶彩虹屋的設立。社區發展季刊，19 期，頁 111-120。
- 王明仁、林秉賢（2010）。由孩子的需求、視野、行動-帶領災後社區網絡的重建：家扶基金會 88 水災屏東原鄉生活重建經驗。「因應風險社會—社會工作的終身專業成長研討會」論文集，台北：台灣社會工作專業協會。
- 台灣兒童暨家庭扶助基金會（2000）。921 週年紀念特輯。
- 台灣兒童暨家庭扶助基金會（2004）。家園重建-彩虹再現-家扶基金會 921 災區服務工作記實特輯。
- 台灣兒童暨家庭扶助基金會（2010）。彩虹的心願-家扶八八水災救援服務工作報告。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（2010）。<http://88flood.www.gov.tw>。
- 呂朝賢（2001）。非營利組織與政府的關係：以九二一地震為例。第二屆非營利組織研討會論文集，嘉義：南華大學管理學院。
- Benson, L. & Bugge, J.（2007）。Child-led Disaster Risk Reduction: A Practical Guide. UK：International Save the Children Alliance Press.
- Byman, Daniel（2000）Strengthening the Partnership. New York: RAND press.
- 吳國卿、王柏鴻譯（2009）。Naomi Klein（2009）。震撼主義-災難經濟的興起。台北：

時報文化。

Salamon, L. M. (1987). Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations. In Powel, W. W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A research Handbook* (pp.99-117). New Haven: Yale University Press.

Salamon, L. M. (1992). *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center.