

災變管理與受災者生活重建 - 921大地震的社工經驗

臺灣大學社會工作學系教授
兼學務長

馮燕

2009.08.20臺大公共論壇

1

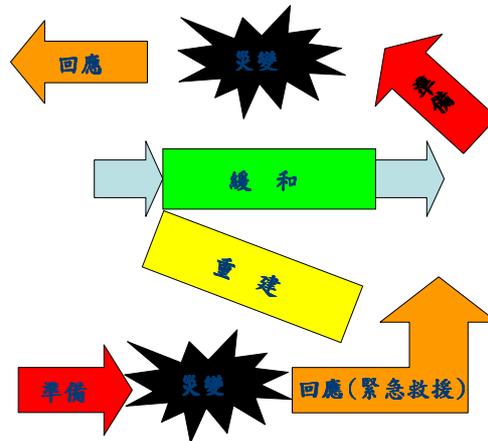
災變管理週期

根據災變研究的發現及災變服務組織的經驗，災變管理週期（disaster management cycle）可分為四個階段：

1. 準備計畫期（preparedness plans）
2. 回應計畫期（response plans）
3. 重建計畫期（recovery plans）
4. 緩和期（mitigation）

2

災變管理週期



改編自：Banerjee, M. M., & Gillespie, D. F. (1994). Linking disaster preparedness and organizational response effectiveness. *Journal of Community Practice*, 1(3), 129-142.
周月清、王增勇、陶蕃瀛、謝東儒（2001）。921地震社會工作者災難服務角色與功能評估。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

1. 準備計畫期 (preparedness)

- 目的為將因災變而死亡的情形減至最低，該階段的工作包括訓練、演習、警報系統的處理…等。以組織來說，準備期包括組織內部和外部的準備，也就是物質與社會專案的準備。

2. 回應計畫期 (responses)

- 此為緊急救援階段，工作含括緊急救援、疏散、道路清除、食物與避難所的供應、醫療協助、危機諮詢與處遇、協助災區農產品在市面的供應…等。通常此階段不會超過二至三周，針對地震的緊急救援尤其如此。

5

3. 重建計畫期 (recovery)

- 此階段屬中長期災後處理，包括恢復必要的基礎建設，如恢復公共事業、醫院和社區的功能，以及其他生活所需的服務、生活回復正常…等；此重建階段有可能會持續好幾年。

6

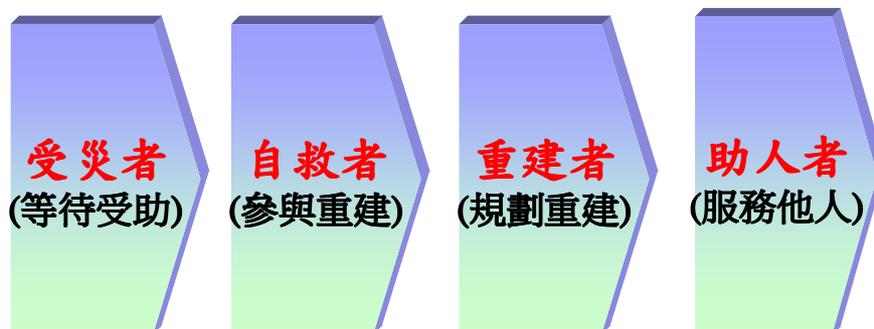
4.緩和期（mitigation）

- 是指從上一次災變後的重建，到準備下一次災變之間，必須推展各項預防長期性危機的活動及方案，包括重新安置災民到非斷層區、強化建築物相關法規、減少災民損失的各項建設及相關教育…等。

前述的4. 緩和期和1. 準備計畫期兩階段，是回應計畫期與重建計畫期的關鍵。換言之，有效的預防和準備可以提升救災、重建工作的效能。

7

從受災者復原歷程看生活重建之必要



8

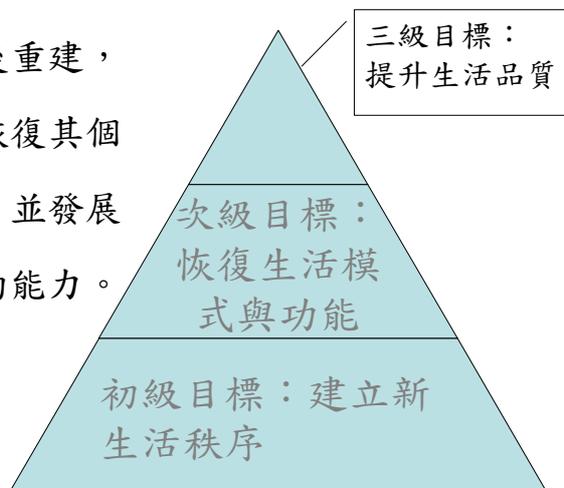
開展受災者生活重建之步驟

- 安心、安身
- 生活庇護與安置
- 物資發放、分配
- 關懷訪視
- 社區普查--需求與問題評估
- 社區資源盤點
- 凝聚社區居民共識—組織工作小組、召開居民會議
- 社區重建—規劃社區計畫與服務方案
- 建立社區資源網絡

9

生活重建的願景

協助受災者進行災後重建，
增進其生活適應，恢復其個人
功能與生活秩序，並發展
其災變預防與因應的能力。



10

生活重建的目標

階段	期間	助人者主要工作目標
第一階段	災後一個月內	維護生命安全 ，包括：緊急救援、臨時安置、危機處理及需求評估…等
第二階段	災後一個月至災後半年	建立新的生活秩序 ，包括：安置服務、情緒安撫、賑災措施、資源協調…等
第三階段	災後半年至災後若干年	恢復生活模式與功能 ，提升生活品質，包括：生活重建、心理重建、關懷弱勢、建立制度、提升社區生活品質…等

11

921大地震的社工經驗

- 1999年9月21日凌晨1點47分，在中台灣發生集集大地震（簡稱921大地震）。
- 直接到位展開服務的社會力展現，除第一線的救難及醫療團隊外，宗教性團體迅速展開救援、賑濟、安撫工作；另一種是社會福利團體，其社工專業人員除在災後第二天起，即自行集結組織前往災區，協助做資源整合分配、災情調查、安置區服務…等工作外，更促成「全國民間災後重建協調監督聯盟」，期能及時建立具有公信力的民間組織，推動捐款監督及重建服務協調的工作。

12

- 重大災難後救援安置重建社會工作的規劃，可分成三個階段來進行

第一階段：災後一個月內的臨時安置階段

- 災難發生後七十二小時以內，這個期間的工作目標是生命安全的維護。
- 災難發生第三天至第十天是所謂的「危機處理期」，此階段要預防進一步的傷害。

13

第二階段：災後一個月至半年內：

- 災區的工作很重要的是要建立臨時屋，協助災民遷入。社工人員要讓災民知道政府撫卹內容、他們可以到哪裡尋求協助，讓災民感覺有保障。
- 政府最重要的工作應在於資源的整合、規劃和分配，讓由下而上的愛心能做最有效的運用，受災民眾可因此獲得最好的照顧。
- 對社會大眾來說，要做的則是情緒重整、機會教育和復原力的復健等工作；傳播媒體尤其具有影響力。

14

第三階段：災後六個月至三年的中長期復健階段

• 家庭重建：

- **受災家庭重建**—受災民眾因成員改變，家庭結構跟著改變，家人關係由於缺乏私領域，其互動變得相當粗糙，這些都需要用社會個案工作或小團體技術進一步去關心、支持。
- **一般家庭重建**—因籠罩在重大災難的陰影中，也可能出現不安、恐慌等情緒，這些負面情緒的處理及互動方式的重新調整，則是用社區工作、社會教育，或是觀念倡導的方式處理。

15

• 社區重建：應考慮「社區總體營造」觀點。

- **新建社區**—在於協助也許並不互相熟識的社區居民產生認同感，才可能在新的「組織關係」中，有新的社會內容及社會行為，形成一種城鄉的風貌。
- **原有社區重建**—重點是促成或加強居民的社區共識，讓居民就自己的房屋、社區、公共空間等的需要和想法，先進行討論，整合聚落的重建計畫，凝聚社區意識，並配合外界力量加速重建。

• 社會重建：

- 政府的角色功能顯著，包括法規制度的建立、價值觀與倫理的建立、資源的整合和分配；
- 社工的任務除了在體制中工作者，是要協助

16

災變社會工作者基本準備

- 災變社會工作者至少需有幾種基本準備：
 - 擁有社工核心狀況，亦即真誠、溫暖與同理心，才能在驚惶不安的環境中，建立工作關係和溝通橋樑。
 - 具有社工專業態度，尊重案主及其他專業人員，了解組織和團隊的重要性，並盡力吸收新知，在每個機會中擴大自己的知識範圍。
 - 掌握社工知識與技術，以靈活運用面對問題；尤其是要懂得充分使用督導或同儕督導方式，互相支持教育，以維繫專業服務品質與提高工作能量。若是面對多元文化案主，更應具備文化敏感度
- 所以，有經驗的資深社工員/督導能在災變中發揮更大的功能，而跟隨有經驗督導的新手，亦可獲得專業成長；921大地震中，台灣社工服務經驗就十足見證了這個論述。
- 災後重建是個漫長的過程，參與重建的社工宜多運用充權模式，培育在地人才和組織以保長效。

17

災後重建的社會工作功能

- 資源整合的功能
 - 整體面的資源整合
 - 個案面的資源連結
- 規劃與倡導的功能
 - 整體面的規劃與倡導
 - 個案服務面的規劃與倡導
 - 失依兒童財產信託
 - 民法一〇九四條修正案
- 支援服務的功能
 - 專業人員組織間的支援
 - 民間專業組織對政府單位的支援
- 反應需求的功能
- 個案管理功能

18

台灣921地震災後重建的社會工作特色

- 協調整合能力高
- 直接行動能力強
- 服務轉介照顧全
- 微視鉅視均兼顧



921地震後，石岡社區就業重建，成立石岡媽媽傳統美食小舖和石岡媽媽劇團

如何協助受災者生活重建 --以921災後重建經驗為例

1. 社區生活重建服務中心模式
2. 專案委託重建工作模式
3. 跨區域方案合作模式

1-1 生活重建服務中心模式之特色

- 由災區政府編列設立、運作所需之經費
- 結合政府資源與民間組織，提供社會福利服務予受災者（公設民營）
- 建立普及式的社區服務體系，使該中心成為受災者接受服務的窗口
- 在台灣係首創，亦符合政府推動之「福利社區化」原則

21

1-2 生活重建服務中心之工作內容

- **福利服務**：提供預防、支持與發展之服務。
- **心理輔導**：提供諮商輔導，並協助醫療轉介。
- **組織訓練**：協助發展社區組織，辦理重建工作人員社會福利、心理重建相關教育訓練。
- **諮詢轉介**：提供受災者有關福利措施、就業、法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建及其他相關服務與資訊之轉介、諮詢、媒合。

22

1-3生活重建服務中心之執行重點

- 災區政府得視人口密度、受災程度及弱勢需要，增設生活重建服務中心
- 於臨時住屋聚集處(如板房)設置生活重建服務連絡站
- 應配置社工、心理輔導及其他相關專業人員
- 此中心之非專業人員，應優先聘僱當地受災者
- 政府得採專案補助民間組織辦理

23

2-1專案委託重建工作模式特色

- 延續災前政府與民間合作模式
- 由政府將各項生活重建服務方案委託民間組織辦理（購買服務）
- 適用民間服務輸送組織發展較為蓬勃之受災地區

24

2-2 專案委託重建工作方案內容

- 失依兒童少年暨家庭輔導方案
- 受災兒童照顧者親職團體
- 罹難者家庭倖存者服務方案
- 單親婦女就業服務
- 災區受創及不幸婦女復原力計畫
- 因災致殘身心障礙者照顧計畫
- 災區老人居家服務
-

25

3-1 跨區域方案合作模式

- 為特定對象所提供的方案，服務區域跨縣市，不限僅與單一行政單位合作
- 多半由民間組織之總會規劃，而以設於各地之分會、中心、工作站提供服務輸送
- 適用災後受災者家庭成員有跨區遷移之情況

26

3-2跨區域方案合作模式

- 例如：兒福聯盟「921失依兒童暨扶養家庭輔導方案」→與企業(ING安泰人壽)、政府(南投縣、台中縣政府)合作

27

促成受災者生活重建之要素

- 政府救災、賑災與推動重建之規劃與效能
- 民間組織彈性動員並積極回應受災者需求
- 政府扶植災區在地民間組織之發展
- 政府與民間組織協力合作
- 於「社區」生根，擴大形成社會連結

28

感謝聆聽
敬請指教

