

政府與民間的災變管理合作機制之探討

王秀燕

台中縣政府社會處處長

綱要

壹、前言

貳、天然災害熱點－台灣

- 一、1999-2009 年台灣重大災害概況。
- 二、需高度依靠人力完成工作－災難緊急救援和生活重建。

參、災難管理中的公私部門角色和任務

- 一、災難預防與整備期。
 - (一) 啓動緊急應難小組。
 - (二) 受災戶短期收容安置（緊急收容中心設置）。
 - (三) 公私協力合作提供即時物資－物資募集與管理。

二、災難應變期。

三、災難復原階段。

四、災難重建階段。

肆、典型的公私部門合作模式－以 1999 年台中縣 921 震災救災與重建為例

- 一、災難預防與整備期。
- 二、災難應變與復原期。
- 三、復原與重建期。

伍、記取經驗－公私部門還可以再做些什麼？為可能的災害作有效管理

- 一、災難預防與準備期。
- 二、災難應難期。
- 三、災難復原階段。
- 四、災難重建。

陸、結語

壹、前言

只不過是十年的光景，台灣就歷經兩次重大災難，1999 年的 921 大地震和 2009 年莫拉克風災，造成國人難以抹去的沉重記憶，歷次災變的救災與災後服務過程，從複雜多變的災變現場緊急救援、龐雜的物資管理和災後安置及重建等，處處可見公部門和民間攜手合作的場景，但這些經驗到底需不需要管理？921 大地震和莫拉克風災後，不變的是電視不斷的播放災難畫面、生活中充滿了罹難者、被沖走（倒塌）房子、緊急收容中心、交通中斷、無以棲身的人們等，但這些令人傷痛畫面過後呢？我們是否真正關注一個災難管理是需要跨專業團隊、公私部門的合作機制，它是在災前就必須被建制，在災害一發生時就能啟動機制，才能讓受災的個人、家庭、社區恢復社會功能，將災害降到最低。

貳、天然災害熱點－台灣

2005 年世界銀行出版《天然災害熱點：全球風險分析》（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis），對全球各國家天然災害危機分析，台灣有地質（地震）及水文（洪水、颱風、土石流），在各項天然災害危機分析都是「世界第一」，天然災害危險潛勢遠大於其他國家。臺灣地區約有 73.1% 的地區和人口暴露在天然災害危險下，這些災害包含四種：地震、洪水、颱風、土石流；另外，遭受各項天然災害造成高死亡率的風險亦為全球第一，台灣有 90.2% 的區域及 95.1% 的人口有高死亡率之風險（世界銀行，2005）。近年來，各界呼籲台灣需將防災教育和災害管理列為第一優先的工作不言可喻。

首先，臺灣位於亞洲大陸東南緣，屬於歐亞大陸板塊與菲律賓板塊的聚合交界處，為世界上有感地震最多的地區之一；其次，臺灣位於季風氣候帶與颱風行徑的路線上，每年夏季颱風水患等氣象災害造成的損失極為可觀。第三，其他天然災害如梅雨、寒流、乾旱等也造成臺灣經濟上不小的損失（林萬億，2010）。以下統計資料似乎呼應了世界銀行的觀點。

一、1999-2009 年台灣重大災害概況

1999 年 9 月 21 日發生芮氏規模 7.3 強烈集集大地震，由車籠埔斷層活動所起，並造成長約一百公里的表裂，創下臺灣百年最大災難。從消防署（2010）的統計資料來看（參見表一）臺灣地區近十年遭受天然災害的威脅機率頻繁，921 受災社

區經過多年努力才慢慢復甦，2009年又來個莫拉克風災（88水災）、最近2010年的凡那比颱風（919水災）再次造成南部慘重的人員、財務損害，引起國內外關注，國際與國內公私部門投入人力、物力可謂空前龐大。

表一：台灣近十年天然災害發生次數與人員財產損害統計表

年/西元	颱風 次數	地震 (造成傷 害)次數	豪雨 (水災山 洪)次數	傷亡人數 (死亡、失 蹤)	受 傷 人 數	房屋受損戶數		最大事件
						全倒	半倒	
1999	1	2	1	2,453	11,569	51,722	53,831	921 集集大地震
2000	6	2	3	126	232	434	1,725	象神風災
2001	8	1	0	354	588	646	1,978	桃芝風災 納莉風災
2002	3	1	0	11	281	6	0	
2003	7	1	0	7	20	0	0	
2004	9	1	2	94	525	376	151	敏督利風災、72 水災、艾利風災
2005	7	0	2	50	152	0	0	
2006	7	2	2	13	87	60	43	
2007	6	0	2	20	94	54	81	
2008	6	0	0	56	105	74	17	卡玫基風災 新樂克風災
2009	4	2	0	700	54	472	128	莫拉克風災
合計	64	32	12	3,884	13,707	53,844	57,954	

資料來源：整理自內政部消防署（2010）。

二、需高度依靠人力完成工作－災難緊急救援和生活重建

在災難中除了緊急救援階段的救人、救財物、搶修道路、橋樑、物資提供、災民的緊急安置、慰問與協助外，復原階段還包含社區生活重建、災難創傷症候群和重建階段的社區復甦與組織培力等。這些工作高度倚賴人力才能完成，更現

實的是，只有公部門資源是無法獨立完成的，防災與救災可以運作順暢，端賴平時是否建立一個堅固的公私部門合作機制，災害預警之準確性、強化災害應變能力，才可以有效降低災害所帶來的風險及損失。

參、災難管理中的公私部門角色和任務

重大災害是一個危機，近年來頻繁的災害讓災難管理(Disaster Management)愈顯重要。災難管理在時序上分爲「災前預防、災臨應難、災時救援、災後重建」四個工作循環。且災難管理體系之規劃與設計，尚必須具有處理多重複合災難(Multiple Disaster)之能力。換言之，對於災難的管理，必須兼顧災前預防、災臨應難、災時救援以及災後重建四個面向(朱奕嵐，2010)。從預防災難到災後復原的一系列過程，目的是減少災難造成的傷害，通常可分爲四個階段：災難預防期、災難整備期、災難應變期、災難復原階段(Kreuger and Stretch,2003;引自林萬億，2010)。因此，要做好災難管理，階段性任務是相當重要的。本文爲利社會工作實務運用，擬將災難管理階段分爲災難預防與準備期、災難應變期、災難復原與重建階段等四個時期，運用實務和文獻(災害防救法，2010；林萬億，2010)將公私部門角色和任務分述如下。

一、災難預防與整備期

(一)預防期

災難性質分析、風險分析、預警系統建構、災難管理政策與規劃等由中央主管機關負責。爲執行災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設災害防救委員會，置主任委員一人，由副院長兼任，並配置專職人員，分組處理有關業務；組織由行政院定之。爲提供災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發與落實，強化災害防救政策與措施，行政院災害防救委員會設災害防救專家諮詢委員會，並得設災害防救科技中心(災害防救法，2010)；防災教育、防災措施則中央到各縣市均需訂定計畫，結合民間定時演練。

(二)整備期

緊急災難應難小組、作業與行動計畫，組訓與演練，救災資源與器材充實與管理等。緊急災難應難小組成員除各目的主管單位外，包含民間組織定期組訓與

演練，一般在社政部門包含生活重建組、緊急收容組、社會工作組、資源運用組、勘災救助組、物資管理組（台中縣政府，2005）。

本期著重社會資源管理與盤點、社會網絡建構。社會資源管理與盤點包括四個重要的要素：資源的盤點、開發、連結與維繫。正確的做法應是在論及資源不足或匱乏之前，宜先藉由盤點資源(Resources Inventory)來瞭解既存或潛在的資源，並掌握這些資源的運用狀況。從四大面向進行檢視，即服務目標群、服務提供者、服務提供內容、服務容量（吳來信等，2004）。平時建立盤點機制，包括瞭解目前組織有哪些管道可獲得所需的資源，如人力（公、私組織人力管理與訓練）、物力、財力、服務等；系統化的方式挖掘已存在和潛在的各項資源，儲備與維繫資源以利發生災害時及時運用。

社會網絡建構係運用社福單位平時有一套服務弱勢人口（獨居老人、身心障礙者等）的機制，這些弱勢人口群網絡單位可能是社區、居服員、志工、鄰里，平時即將這些網絡建制完備，在災害發生時，就可啓動這個機制由網絡單位自動送至安全的安置場所，才不至於發生平時歸平時，災害發生時再創一些人去作這件事（王秀燕，2010）。

二、災難應變期

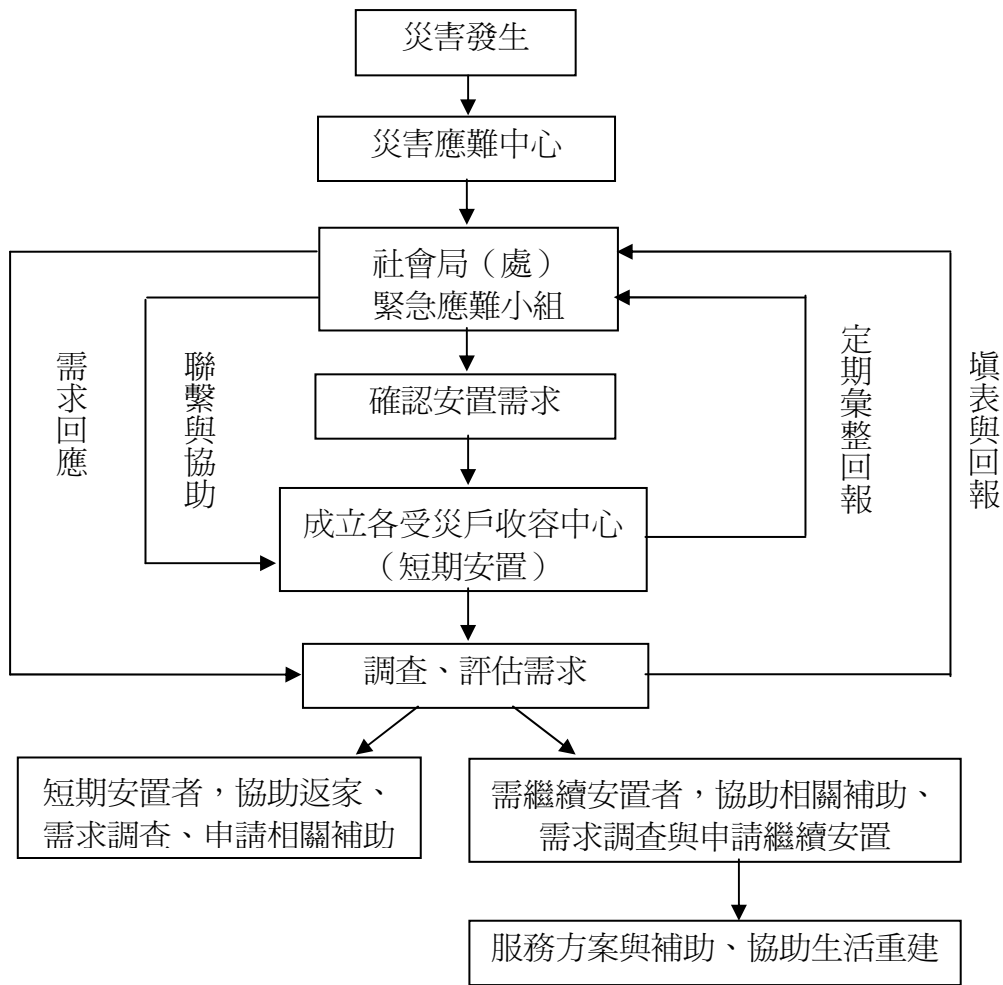
災難應變期包括災難預警、救災資源的動員、災難現場指揮系統的建立、緊急救難行動的執行，包括財物、人員、設施的搶救，並減少二度傷害。這是真正進入災難救援階段了。在社會工作領域結合民間力量在此階段的主要工作包含：

（一）啟動緊急應難小組

在災害發生第一時間依原「緊急應難小組」編組，依災害性質下設綜合服務、救濟、慰助、勤務、收容服務、弱勢人口安置與服務、生活重建、物資管理等小組立即啓動運作，收容服務、弱勢人口安置與服務、生活重建、物資管理等組依平時建立區域分工與社福、慈善、救難組織等分工設立。

（二）受災戶短期收容安置（緊急收容中心設置）

各鄉（鎮、市）災害應難中心調查實際需求與狀況後，於災害發生前先行安置危險地區居民，或發現當災難倖存者無法繼續留在家中，且無其它地方可暫時居住時，結合公私團體建立合適且安全的緊急收容中心，並回報縣市災害應難中心與社會局（處）。緊急收容中心設綜合作業組、物資管理組、關懷照顧組、治安組、人力資源組，緊急收容工作流程，參見圖一。各組成員包含公部門（縣市政府與鄉鎮公所、慈善組織、紅十字會、救難團體、醫護團體等組成）。



圖一：緊急收容作業與流程
資料來源：台中縣政府（2005）

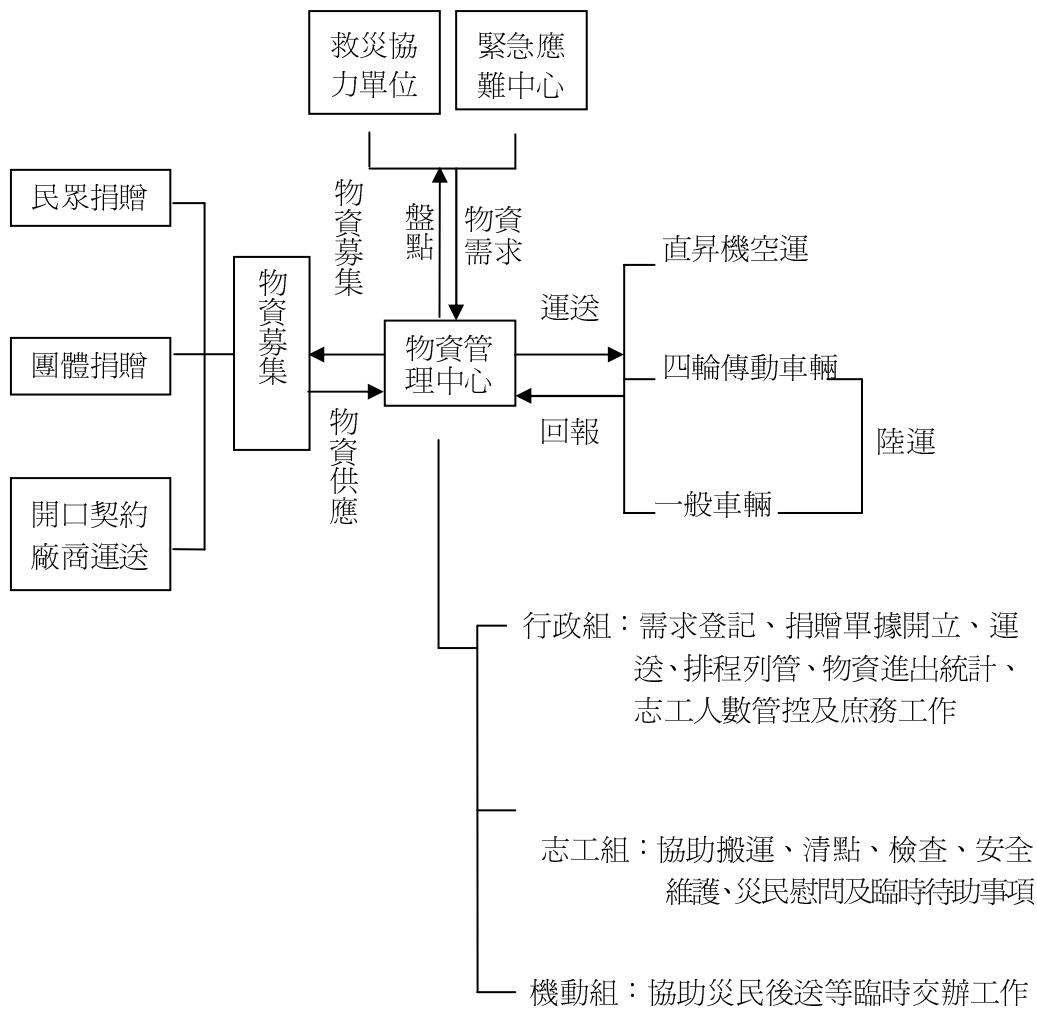
(三)公私協力合作提供即時物資—物資募集與管理

1. 物資管理中心開設

緊急應變中心指揮官下達設置指令後 24 小時內物資管理中心即需成立，並展開相關物資募集運送工作。設置地點以交通方便，進出動線分明為考量，同時具有開闊廣場與儲放物品空間，以使直昇機、貨運車輛可順利起降或進出迴轉，儲放物資，流程參見圖二。

2. 任務編組分工

物資管理中心依實際需要設置行政總務組、志工支援組、物資搬運管制組、機動支援組等，由公私部門與軍方組成。



圖二：物資募集運送流程及任務編組
資料來源：台中縣政府（2010）

3. 緊急物資募集

包括一般模式：透過新聞媒體、有線電視跑馬燈、電台廣播等方式，向社會大眾募集所需要的物資；焦點模式：確定所需大宗物資種類與數量，再個別向特定對象如公益團體、慈善社團、生產廠商（供應商）、機關等進行連繫募集；契約模式：事先與大賣場、福利中心等廠商訂定開口契約，依物資需求數量再連絡送達。

4. 緊急物資運送

與消防單位合作路斷與偏遠地區動用直昇機、民間四輪傳動吉普車運送以及一般車輛運送緊急物資。

5. 剩餘物資處理原則

除依保存期限及用途，確實清點剩餘物資種類及數量，製作清冊；留存緊急物資管理中心作為備用物資；分送災區各鄉鎮市公所轉存災民緊急避難中心或物

資供應中心；轉送相關救災救難機關單位，做為備用存糧；保存期限短或即將到期之物資，可轉送社會福利機構、慈善團體或社工人員分送低收入戶、獨居老人等弱勢人口與團體。

(四)公部門勘災與救助

1. 慰問：於接獲鄉鎮市公所或消防局等通報人員傷亡或失蹤時，立即進行訪視與慰問後，由轄區社工提供案主後續服務與經濟扶助。
2. 勘災：當災情發生後，先由各鄉鎮市（區）公所進行災情現場勘查，如遇有疑義時，則會同相關人員進行複勘。
3. 救助金發放：依據災害防救法令相關規定，如「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」、「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」等災害類別及天然災害災情勘查表發放災害救助金。

(五)公、私部門成立專戶辦理募款

公部門成立捐款專戶，除單一窗口受理捐款外，每日公佈收支情形，並成立管理運用委員會向主管單位核備；民間法人組織依公益勸募條例辦理特定目的募款救災。

(六)公部門辦理罹難者家屬及重傷、弱勢家庭關懷訪視與慰助

1. 慰問關懷死亡、失蹤家屬及重傷者並完成家庭訪視（參見附表一、二）評估緊急需求，提供即時服務
2. 訪視各緊急收容中心受災戶，調查並通報迫切需求建立基本資料，作為後續規劃與提供服務之參考依據。
3. 調查並通報轄內受災戶及災區弱勢人口（含輔導中個案）以個案管理模式提供服務。

(七)公私福利機構受災協助

轄內各福利機構受災情狀況由公私部門合力提供協助，如物資濟助、人員疏散或安置等。

(八)志工人力資源管理

1. 志工招募：建立待處理之事項及需求人數，由社會局（處）單一窗口協調及分派，以避免人力重複、混亂，不足人力每日刊登新聞稿及利用媒體、廣播節目招募各類志工。結合網絡志工人力提供短期與即時性服務。
2. 管理：招募志工由專人負責帶領及管理，核發志工證，定期召開會議，分配任務。
3. 結合既有志工，如社區媽媽、環保、保健志工隊、守望相助等，負責緊急收

容中心安置之受災戶膳食、環境維護、秩序維持等；動員慈善基金會志工協助物資管理。

(九)公部門資訊提供與媒體公關

定期發佈賑災、救濟相關資訊，不要讓民眾僅能透過媒體才得知訊息，進行傳播媒體危機公關，如：1. 善用網際網路 2. 高階主管定期公佈各項協助措施 3. 指派專責發言人 4. 擬定溝通策略 5. 主動溝通應難計畫等。

三、災難復原階段

包括家園毀損建物清除、道路修建，災民救濟、災後創傷壓力減輕，社區生活機能與組織重建，住宅安置或重建等。在社會工作領域結合民間力量在此階段的主要工作包含：

(一)提供短期住宅安置

如協助安居資源，包括租屋（民間公會）、毀損住宅整修、提供教會、寺廟、研習或訓練中心、旅館、軍營或組合屋安置等供受災戶選擇。

(二)生活機能之重建

依受災戶同意方式，提供就學、工作、就醫、復健、就養、社交、休閒活動等。

(三)開創就業，紓解經濟壓力

公部門針對失業、有就業能力之受災居民擬定改變任務，如提供職訓、短期及固定之工作機會，以紓解經濟壓力。

(四)弱勢人口之安置與服務

公部門調查失依兒少、獨居老人、單親、因傷致殘與身心障礙者、病患、孕婦等人口需求，結合民間組織提供照顧與服務。

(五)壓力疾患症候群（PTSD）諮商與轉介

結合衛生、醫療單位提供受災戶成員處理壓力、心理諮商與輔導等相關服務。

(六)提供學童就學安排與輔導

公部門提供就學學童就學、轉學安排、交通與輔導等服務

(七)救災物資發放與管理

公部門依受災戶之需求與人口數發放救災物資，管理救災物資訂定物資募集結束時間與公佈剩餘物資處理。

(八)發放慰助金或相關補助

由公部門發放受災戶慰助金或相關補助。如：生活扶助金、房屋租金、就學扶助與學子工讀等。

(九)救災人員減壓工作

結合醫療資源提供第一線救災工作人員紓解壓力之管道或支持方案。

(十)自殺預防

結合醫療資源針對因災所帶來衝擊而無法調適有自殺之虞者，結合各種心理衛生資源，提供輔導與協助。

(十一)輔導受災戶成立自助組織

不管在組合屋、或臨時性住宅引導受災戶成立自助組織，凝聚共識，自行維護周遭環境、秩序與參與重建等。

(十二)訂定與規劃家庭、社區重建方案

依受災狀況不同結合民間組織提供各種家庭重建方案，受損社區修建與新社區之組織籌組、教育及參與重建之規劃。

(十三)權益倡導

針對各種資源之取得因權益受損或不公平對待時，舉辦公聽會或發起行動，以伸張權益。

四、災難重建階段

進入災難重建期，是屬於長期社會暨心理重建階段，需提供較穩定性之服務，規劃中、長期的災後生活重建計劃，包括以下工作：

(一)家庭支持方案

規劃家庭支持方案，結合非營利事業組織辦理，如經濟協助、老人、因災致殘主要照顧者家庭援助方案等。

(二)壓力疾患症候群（PTSD）治療與追蹤服務

結合醫療團隊針對以建檔或新增之壓力疾患症候群，提供治療與補助治療費用，定期追蹤。

(三)興建與提供永久住宅

興建或釋放國民住宅以及結合民間資源（企業、宗教等）興建之永久屋、提供低率貸款購置住宅等。

(四)成立生活重建中心

結合社福團體、機構於受災嚴重之區域成立生活建中心，運用專業社工，以個案、團體、社區工作方法，單一窗口提供可近性、連續性之服務。

(五)提供受災戶戶內就學中之子女各種扶助

由公部門提供受災戶就學中子女獎助學金、課業輔導、托育服務等。

(六)辨識社會網絡中的優勢和資源，與服務網絡連結（正式與非正式、志願服務等），達成受災居民能自助與使用網絡服務的能力

(七)增加受災戶改善生活的能力

探索與發現案主進一步希望和夢想（發掘受災戶專長與未來規劃），增加受災戶改善生活的能力。

(八)組織籌組與運作

國民住宅或永久屋都可能是一個新興的社區，生活重建中心以社區發展方法協助社區居民進行社區組織工作。

(九)建構社區資源體系與培植社區人才

建構社區支持網絡，提供工具性與情感性支持；培植社區人才，如社區規劃師等，進行社區營造，充權社區居民，增加解決社區問題能力。

肆、典型的公私部門合作模式—以 1999 年台中縣 921 震災救災與重建為例

一、災難預防與整備期

公部門平時建立民間資源資料庫，資源與器材充實與管理，隨時更新，和民間維持良好互動。例如建立救災資源與器材充實與管理資源表，包含運輸類、收容中心服務、物資管理、關懷慰問，清掃街道、公益慈善人、物力資源、公私立設施設備類等等。

二、災難應變與復原期

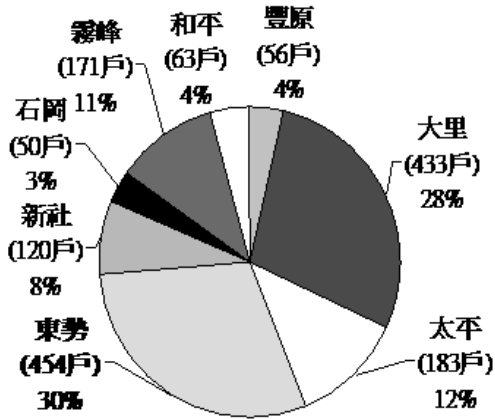
(一)臨時托育服務

於各災區及組合屋提供臨時托育服務讓災民安心重建家園。補助社福團體設立，包含大里市大愛新村、爽文一村、展望一村，太平市愛平新村，東勢鎮馨園一村、友誼村、大愛村、合作新村，石岡鄉遠東新村，新社鄉興安新村，和平鄉松鶴部落，霧峰鄉吉峰新村、大愛村及豐原市大愛村等地成立臨托中心，收托兒童達 760 人（王秀燕，2001）。提供師資培育機會並預留災區行政人員名額予災區婦女提供就業機會，以解決其經濟壓力。

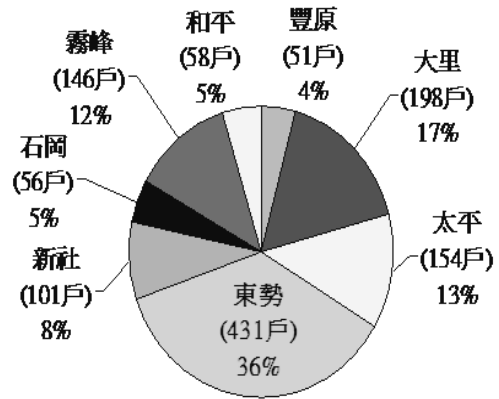
(二)災民安置與重建

台中縣在 921 震災時有八大災區，在復原期提供受災戶短期安置是由政府及民間公益團體興建臨時組合屋，自 1999 年 10 月起完工陸續安排進住之受災戶，經 2000 年辦理組合屋續住資格清查，組合屋續住戶計有 1,530 戶，2001 年複查計

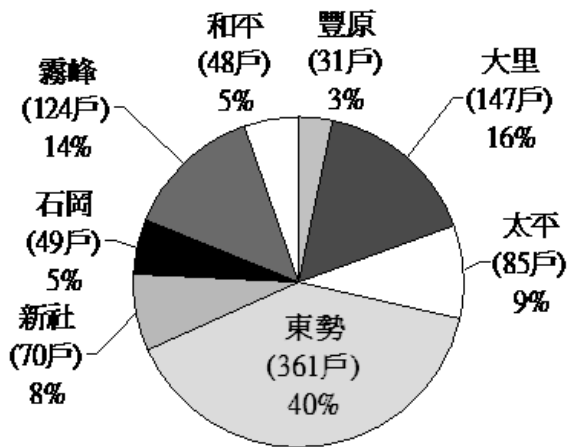
有 1,195 戶，2002 年續住戶計有 533 戶，2003 年 12 月底續住戶計有 385 戶，組合屋住戶四年當中陸續遷離組合屋者約計有 1,145 戶（如圖三、四）



圖三：2000 年組合屋各區分布圖



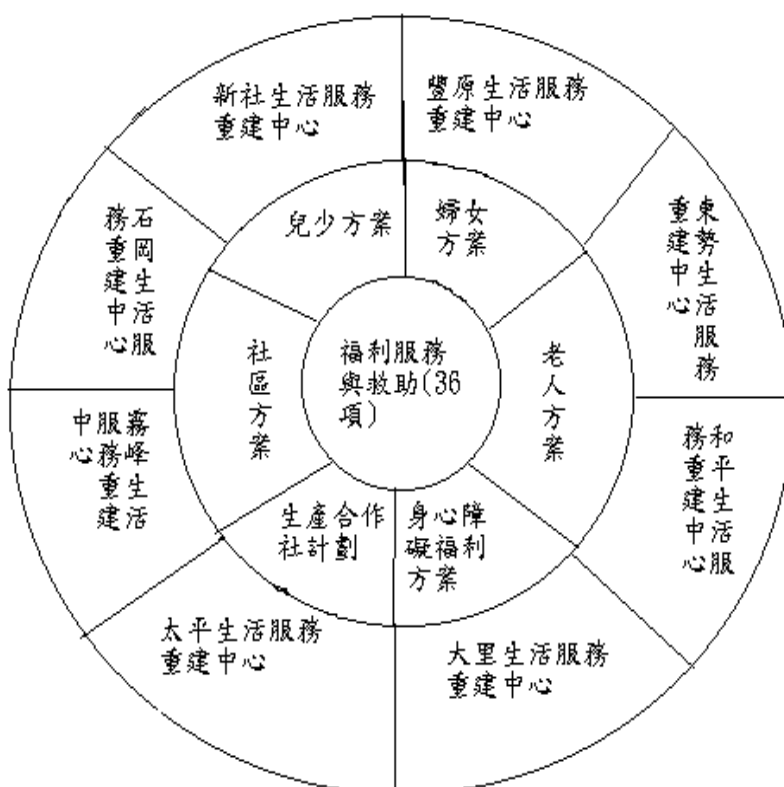
圖四：2001 年組合屋各區分布



圖五：2002 年組合屋各區分布圖

三、復原與重建期

台中縣在震災的生活重建福利服務供給模式是一個近似圓形網狀圖，以公、私（非營利事業組織）合作方式進行，內圍為公部門所推行的各種福利方案與措施，中間為公、私部門合作的各種人口別福利方案（圖六）與在外部的單一窗口~生活重建服務中心。



圖六：台中縣政府生活重建福利服務供給圖
資料來源：台中縣政府（1999）

針對生活重建區福利服務與各項重建依輕重緩急訂定階段性之工作計畫最長以 5 年為目標，第 1 年以最迫切項目優先實施，至少有 36 方案，包含失依兒少輔導方案、設置臨時托育中心、托育費用補助、身心障礙者社區照顧、災區婦女就業專案、組合屋行政管理費、受災戶福利需求訪查、專案急難補助等計畫，有些計畫是跨年度辦理。

成立單一窗口生活重建服務中心－聘用社工員於辦理直接服務及標的人口訪查、救助與各項家庭服務等 2000 年由公部門設立者有大里、東勢二處，結合民間設立有和平雙崎（至善協會）、新社（老五老社會福利基金會）、霧峰（勵馨社會福利基金會）等 3 處，2001 年起增設和平大甲溪沿岸（世界展望會）、豐原（勵馨社會福利基金會）、太平（天主教聖心聖母修女會）、石岡等（老五老社會福利基金會）4 處，合計 9 處，並增設生活重建區連絡站。

伍、記取經驗—公私部門還可以再做些什麼？為可能的災害作有效管理

一、災難預防與準備期

(一) 災難計畫準備：落實平時訓練與演習，建立 SOP (Standard Operation Procedure, 標準作業程序) 操作流程。

台灣近年來多次面對颱風、洪水、地震、災難等挑戰，似乎未記取慘痛經驗，每次災害，仍然重蹈過去一再發生的問題，災後檢討的常是同樣問題，原因在於平時訓練與演習流於形式，應結合有受災經驗公、民間單位定期實地演習，在事前制訂 SOP 流程，包括撤村路線規劃，緊急收容中心設置、後勤支援系統等。

(二) 訂定獎勵與罰則

落實者給予獎勵，未確實訓練與演習單位應公佈名單並給予處罰。

二、災難應難期

(一) 訂定疏散規範，結合民間與社區領導人引導

土石流警戒區，需遵從撤村路線規劃，結合民間與社區領導人引導民眾疏散並至安置場所接受工作人員引導，如果危險區域民眾不接受疏散，應落實處以罰款、公佈姓名。

(二) 民間志工投入物資管理增列募集物資用途

物資中心所募集物資大多給受災戶，地震頻繁的日本常因動員眾多志工，不能將募集來之物資供志工使用引起困擾，未免惹起爭議，日本常在某一段期間公開募集一部份物資專供長期投入救災之志工使用，以資區隔並獲民眾之認可。

(三) 針對民間自發性提供物資，需加以規範

921 震災和 88 水災發現很多民眾將家中不用物品，如舊衣物、高跟鞋、香水、過期食品、電話機等，往物資管理中心送，徒增工作人員之困擾，應仿照日本對捐贈物資種類加以規範。

(四) 民間網路志工運用

2010 年台灣發生的 88 水災，網路志工盛行，網路志工以快速、富行動力投入救災已是一個必然的事實，必須加以重視，平時即應建立溝通管道與合作方式，在災害發生時可以將該人力加以連結。

(五) 服務資源運用與連結

1. 弱勢人口安置

社福單位平時服務弱勢人口（獨居老人、重度身心障礙者）機制，網絡單位是居服員、志工、鄰居等，在災害發生時，啟動機制自動把這些人送至安全

的安置場所，亦即在平時即需建立連結機制。

2. 跨單位資源連結與運用

中央土石流防治網已花費可觀經費建制，並由村里長將社區中危險人口建置於該資訊系統中，但這些資源未與社福單位連結，流於各自其政、資源重疊、浪費，因此，應確立主責單位加以統籌管理。

3. 跨縣市支援

目前內政部建立跨縣市社工人力支援機制，惟平時未協調與建立溝通平台，致發生災害時又重新分工，無法有效推動與發揮該機制之功能，應重新檢討建立共識。

三、災難復原階段

(一) 以家庭、社區為核心之公私部門重建方案

雖然 921 震災和 88 水災在災難復原階段各縣市均訂有家庭、社區服務方案，但卻是分立的，應在調查與分析受災戶需求後，發展以家庭、社區為核心之生活重建方案，分散在各單位之服務方案應連結成整體。

(二) 住宅安置政策需有一套完整規劃

88 水災後，爲了是否蓋臨時組合屋爭論不休，在初期友邦國家運送來台之組合屋廢棄不用，政策多變，在平時即應宣導組合屋非永久性住宅，定位清楚係過渡期之安置性房屋。在復原與重建期的住宅安置，必需在準備期就應評估需求來進行規劃，並讓受災戶參與，以免重蹈覆轍。

四、災難重建

(一) 公、私合作的生活重建中心模式

921 震災、88 水災都制定生活重建暫行條例，設置生活重建中心成爲重點工作，具體生活重建項目如居住問題、罹難者家庭生、心理輔導、失依、單親兒少生活輔導與追蹤、就學、就醫、就養、社區重建（組織、教育）等，社會工作者是主要人力，但公、私單位協調與默契似乎不夠緊密，政府各層級亦無良善合作機制，公、私組織募集來經費各作各的，有待建立良好合作模式，以避免資源重疊、浪費。

(二) 建構跨單位合作體系與培植社區人才

921 震災、88 水災後投入很多資源在社區重建與培植社區人才，但和一般時期沒有兩樣，各目的事業主管單位只做自己的部份，社區必須自己摸清楚要與哪些單位合作。因此，常選擇與較有資源的合作。跨單位合作機制一直無法有效建制，這個問題始終存在，實值得改善。

(三) 規劃分階段資源投入計畫

因應災難的處置計畫，應依不同救災階段性質，投入不同人力與資源，在社福方面第一階段的救人及補給，除國軍、災防系統外，各方面補給需在整備期建立機制，以利第一階段之動員。第二階段安置災民、清理家園等工作，除國軍協助橋樑、道路搶通及家園清理外，應以中央與地方政府合作為主，共同協助災民安置。第三階段，災區及受災戶生活重新接軌工作，除社工是基本成員外，更需規劃一套整體且跨單位合作系統，才能協助受災戶重拾信心，儘速恢復常態生活。

陸、結語

台灣地區位處地震、颱風帶，重大天然災害或重大事故很難避免；隨著科技日新月異，但對於天然災害與重大災害亦無法有效掌握或完全防止。但過去這些災害都具有強大的殺傷力。因此，除了事前做好預防措施，規劃災難管理每一個階段的任務更顯重要，災害發生時，即能將傷害減至最低。在歷次災害中，公私部門第一線人員一直是救災與災後生活重建的主力軍，永不缺席。因此，對於具備災害應變及生活重建的知識與技巧對公私部門都相當重要，惟有在平時建立好合作機制，在災害發生時才能運作順暢，將助人工作發揮到淋漓盡致。

參考文獻

- 全國法規資料庫 (2010)。災害防救法。取自 <http://law.moj.gov.tw/>。
- 內政部消防署 (2010)。臺灣近十年天然災害發生次數與人員財產損害統計表。取自 <http://www.nfa.gov.tw/index.aspx>。
- 台中縣政府 (2005)。台中縣社政防災及救災實務手冊。台中：台中縣政府編印。
- 台中縣政府 (1999)。921 震災生活重建五年實施計畫。台中：台中縣政府編印。
- 王秀燕 (2010)。災難因應與生活重建永不缺席的角色--社會工作。社區發展季刊，
- 王秀燕 (2001)。921 生活重建區臨時托育服務行銷與輸送評估，災變社會福利服務研究研討會研習手冊。台中：中國社會工作教育協會。
- 吳來信、黃源協、廖榮利等 (2005)。社會工作管理。台北：空大。
- 朱奕嵐 (2006)。參與並推動 APEC 災難管理機制之意義，中華台北研究中心。取自 http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_19_2.asp。

林萬億 (2010)。災難管理與社工實務工作手冊。台北：內政部委託台灣社會工作專業人員協會編印。

The World Bank。Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis。Retrieved from <http://publications.worldbank.org/index>

作者簡介

王秀燕

現職：台中縣政府社會處處長

學歷：東海大學社會工作研究所碩士、博士候選人

經歷：1.內政部社會工作實務經驗及業務年資審議小組委員，2008—2010年。

2.內政部國民年金第一屆監理會爭議審議委員會委員，2008—2010年。

3.台灣社會工作人員協會常務監事，2008—2011年。

4.內政部推動地方政府充實社工人力配置及進用專案小組委員，2008年。

專長：社工直接服務、志願服務、社工管理、社區照顧、社會政策與立法。

著作：1.吳來信、張淑英、王秀燕、詹秀員、張玲如等 (2008)。社會個案工作。台北：國立空中大學編印。

2.李瑞金、李明政、陳琇惠、王秀燕等 (2006)。社會政策與立法。台北：松惠。