

# 社會工作在重大災變服務提供的角色 及民間非政府組織（NGOs）介入所遭遇的挑戰

陸宛蘋

財團法人海棠文教基金會執行長

## 綱要

壹、前言

貳、重大災害與天然災害

參、天然災害中的社會工作者的角色

肆、重大災害中社會工作非營利組織的角色

伍、重大災變中社會工作的 NGO 介入服務的挑戰

陸、災害後重建工作對社會工作非營利組織的共同挑戰

柒、結語

## 壹、前言

記得 1999 年 921 大地震之後餘震不斷，許多人仍寧可住帳篷也不敢進房子，到了 10 月底在鹿谷辦理非營利組織復原力培訓時，好不容易在地參加者都願意進到鳳凰國小二樓的禮堂，卻在活動中又發生了有感的強震，樓下上課中的小朋友們則正在期中考，餘震一發生就看到小朋友手中抓著考卷，嘴裡喊著「地震來了地震來了」往外跑。基於 921 的經驗學校校長與老師都有了經驗與準備，立即以擊掌方式請小朋友們安靜並清點人數；參加活動的大人們則驚慌地衝下樓跑到操場中，有人蹲在地上發抖、有人目茫茫地呆站著、有人緊緊的抓著我的手臂、有人忙著打電話找人...等；餘震過後工作人員問我：「老師我們接下來怎麼辦？」我請工作人員詢問參加者要繼續活動？還是暫停？繼續的話是在操場？還是回到二樓禮堂？結果是「回禮堂繼續活動」，因此藉這個機會以大團體方式引導討論「地震與我」，經過 40 分鐘的分享與討論，結論是「地震是位不會預告就來的朋友，它將如影隨形的跟著我們，是躲不掉也抗拒不了的，所以我們學習到既然共同住在這裡就更應該彼此關心與互助，既使幫不上忙也覺得有支持，因為我們在一起」。

921 地震可以說是台灣歷史上重大的天然災害之一，但是接著而來的則是更頻繁更嚴重的災害不斷地蒞臨台灣，回應了那句「災害是位不預告的朋友，它如影隨形地與我們常在」。過去是以突發事件對待，如今防災、備災、避災、救災到減災則是成爲生活的一部份，不由你不面對它的存在與發生。

## 貳、重大災害與天然災害

根據 Toscani (1998) 的定義，天然災害 (natural disaster) 意指：地震 (earthquake)，颱風 (hurricane)，洪水 (floods)，火山暴發 (volcanic eruptions)，以及土石流 (landslides)。Toscani (1998) 是根據中南美洲的情形所下的定義，在澳洲，常見的天然災害則包括森林大火 (bushfire) 以及旱災 (droughts) (Cox, 1998; Finlay, 1998; Stehlik, Lawrence, & Gray, 2000)。

台灣的地理位置，位於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊聚合交界，屬頻繁的地震帶，爲世界上有感地震最多的地區之一。更因位於每年夏季西太平洋颱風行經的路線上，以自然環境而言，台灣地勢狹長高山坡度高，河川短淺，風災、水災、洪旱、地震頻繁，山坡地也因濫墾、搶建，過度開發而危機四伏。

台灣近年來頻傳的天然災害種類集中於地震，颱風，水災，與土石流，雖然都是天然災害，但是從災害服務的觀點來說，基於災害的種類以及在地地理、人文環境，則產生不同的災害救助與服務模式，例如：921 地震在救災時是定點受災以及有黃金七十二小時的救援機會；但是在 88 水災則是水、土、石以及急速與強大力量流動式地的傷害，幾乎沒有黃金七十二小時的機會以及難以在地定點搜救。天然災害的發生，由於多樣性災害伴隨發生，經常造成生命財產不可彌補的傷害與損失，更因政治、經濟、社會與國家發展的交互影響，對台灣經濟建設的危害相當大。但就社會工作者的立場來看，每次災害對人民的生命與財產所造成的損傷，實爲優先要重視的。

## 參、天然災害中的社會工作者的角色

學理上說：社會工作是一門助人的專業，也是一門藝術；社會工作者是：專業助人的工作者；助人的專業是：以案主的最佳利益爲優先，以案主的需要結合適當的資源，以解決其問題滿足需求，達到案主在社區及社會能自立生活。

從 1999 年的 921 地震開始，以及之後的納莉颱風，及 2004 年夏天的敏督利颱風 (又稱：七二水災)，艾利颱風，到 2009 年 88 水災等都造成不少的家庭面臨危機或是家破人亡的悲劇。過程中到處都看到「社會工作者」在處理各式各樣的疑難任務、必須快速應變，整合多元專業、多層次溝通調配資源....看來就是個吃力又不

討好的角色；其實本著的就是：社會工作者就是專業的助人工作者，面對這樣的大災害，當受災者需專業人員的協助時，社會工作者擔負起這樣的工作，即是捨我其誰責無旁貸的社會工作專業價值與使命感的驅使。

至於社會工作者在重大災害發生的角色與任務，根據台中縣政府（2004）回覆監察院有關敏督利颱風七二水災善後處理及安置情形的回覆文中，明確的定出，社工員需訪視所有罹難、失蹤及重傷家戶，以了解個案需求並提供相關服務；又，根據同一回覆文，天然災害受災戶在生活重建過程中所需要的資源，需經由社工員評估後發放。因此，社工員在天然災害受災戶的協助過程中，開始扮演重要的角色。在此明確的定出，社工員需訪視所有罹難、失蹤及重傷家戶，以了解個案需求並提供相關服務，以及天然災害受災戶在生活重建過程中所需要的資源，需經由社工員評估後發放。

許多學者將天然災難的過程分為：災難發生前的準備期，災難發生時的警告撤退期，或緊急救援，臨時或緊急安置期，中繼安置以及重建期。警告撤退或緊急救援階段其目標在救人減少傷亡與損失；臨時或緊急收容安置階段其目標則是身心的安全；中繼安置階段的目標則是安頓身心後準備重建；最後長期重建階段的目標則是重建生活與家園

有些學者詳細的列出不同階段的工作重點，有些則是以大原則來討論社會工作的服務內容。從台灣與西方的已出版的文獻中，社會工作提供災難服務的內容計有：Zakour（1996）提出在災難中社會工作的服務應包括：

- 一、結合並動員社區中的資源及志願團體，為災民提供資源。
- 二、防止更嚴重的身心健康問題產生。
- 三、協助災民建立個人的資源系統。
- 四、發掘多元資源的可近性。
- 五、促使巨視及微視系統的改變，以促進案主的福祉。

莫藜藜、李易蓁（2000）總結她們在 921 大地震發生後，進入災區所執行的社會服務工作，以在災區第一線工作社工員的工作內容可分為：

- 一、以災民為主體，災民在哪裡服務在到哪裡。
- 二、以案主的最佳利益為優先。
- 三、以家戶為個管，以社區為導向。
- 四、以針對性，點對點的服務。
- 五、以在地服務在地。
- 六、連結與培力在地組織。

加上此次受災族人有布農族、排灣族、魯凱族、平埔族、泰雅族、鄒族等等，因此特別請所有社工夥伴應請先了解與尊重族群精神與文化，以及關懷的技巧。

基於此，在第一時間前往緊急收容安置受災最重的小林村村民的高雄縣甲仙鄉龍鳳寺，整個寺裡擠滿了受災的村民、前來關心支持的親友、前來服務的政府單位人員(例如醫療單位)、前來提供資源的民間志願組織、新聞媒體、來上香的信徒、以及熱心的志願者等等。社工抵達寺裡先觀察安置的資源與脈絡，接著尋找與小林村受災民眾中的關鍵人物，經過初步的訪談與觀察，發現災民需要許多的聯絡和溝通，以及與親友抒發受創的情緒和心情，但是手中緊緊握著手機卻不常用，因為在災難時匆促逃離而且已知家園受重創，身上沒足夠的錢以及對花錢的擔憂，所以不敢用手機。確認需求後，透過紅十字會與中華電信溝通，於當日下午便設置及開通五部免費公共電話，不但方便受災村民的相關聯繫，也讓晚上睡不著覺而有需要的村民可以透過電話與遠方的親友談心情疏解情緒，雖然只有五部免費電話，但已滿足災民當時最需要的需求。

接下來將災民從緊急收容安置轉銜到軍營的中繼安置，在中繼安置災民的軍營中，從設計模式及生活安排也有很大的問題要克服。以高雄縣災民分別安置於四個軍營為例，軍營是被管制的區域，且房間是通鋪形式，有可能是一個大空間要住兩、三家人，頂多只有以置物櫃隔開，毫無隱私；各地集中來的災民，難有回歸家庭和社區自主的機會和彈性，對災民來說生活作息都要重新適應。這些連社工人員對於軍營的安置模式，也需花時間熟悉及溝通拉鋸。同時也挑戰社工對於基本案主優先及重視人權的倫理及專業價值的實踐。

在過去服務經驗多針對特定族群的情況下，許多社工對“受災後以家庭為基礎”的工作方法較不熟悉，而且營區只是暫時性安置，終究災民要回家重建，無論是原地重建或是遷居重建，甚至遷村重建都需要以家戶以及社區為社會工作主要的工作模式；雖然有著「離災不離村，離村不離鄉」的原則，但在永久重建的過程中仍然充滿了變數。故在協助災民走向重建之路時，無論在哪裡重建都將以回歸社區體系為目標的方向，社工在這部分運用賦能（Empowerment）的理論協助災民強化自助、自主的能力，將對於幫助災民及社區來說，會發揮舉足輕重的影響力。

以 88 水災為例災害至今，受災族人已因道路通了而陸續回村重建，面對其他村落族人可以回村，有些村落則因災造成必須遷村重建的族人們，心理的焦慮與忐忑更是社工所必須關注的。因為面對的「案主」其內外環境是處於完全變動的狀態，災害社工的服務對應的是一連串的「變」，必須具備積極、靈活、動

態的概念與態度，因此在營區提供安置服務的社工紛紛期許陪伴村民回村，繼續提供重建的服務工作。由於緊急救助階段時間緊急、變動大、以及主要的角色在救援人員，社工多為後勤支持角色。在安置與重建階段，社工則具有關鍵角色，而社工多任職於非營利組織，並透過組織提供服務。

## 肆、重大災害中社會工作非營利組織的角色

### 一、重大災害中非營利組織的角色與功能

當重大災害發生時，許多的個人都熱切地希望參與救援、賑災與服務的工作，但是個人是分散的，能力與資源都有限，尤其無法了解整個災害的影響、救災與賑災的資源脈絡，因此需要透過組織來參與和提供服務，非營利組織則是最佳的管道，尤其是災害發生時的在地組織。這其中多數是以社會工作為核心的非政府組織（非營利組織或志願組織），或是以擁有較多的社會工作者，提供專業的助人工作的民間組織。過去這些民間非營利組織在災害救援工作上呈現的特質是：

1. 即時掌握救援時效；尤其以原來即為在地的組織，具有在地資源的優勢，便能及時掌握救援時效。
2. 資源募集極為迅速，除了募集財務資源之外，對於物資資源也能透過民間網絡迅速募集。
3. 服務內容與人道關懷及本身的專業合而為一；但是對於救災與災害服務的相關專業資源脈絡則較不熟悉。

然而這類組織的投入重大天然災害的工作行列時，也明顯有下列的限制：

1. 各自為政，互不統屬，多以自身為目標，並不與整體的脈絡作連結。
2. 由於沒有相互連結與協調，造成資源分配與使用的重疊與浪費。
3. 平日的服務用於重大災害時，組織對於天然災害救助專業服務知能的普遍不足，以及特定服務項目的欠缺。
4. 最嚴重的是，組織與組織之間普遍不願意結盟與互通訊息、互為分享資源，以致服務災民的成效大打折扣。

在 1999 年的 921 地震發生之後台灣許多民間非營利組織，如慈濟、世界展望會、佛光山、法鼓山、中華家庭扶助基金會等以及其他中小型機構，在地震發生後即刻投入賑災與救援的工作。一般而言，非營利組織(或志願組織)在重大的天然災害發生時，可扮演重要的救災與協助資源整合的角色，此類型的組織可在災難發生後的極短時間之內，動員義工投入救災相關的活動。非營利組織也擅長在災難現場照護受傷的災民、協助料理死亡者的後事、輸送需要的物資資源，以及鼓

勵災民彼此在心理上的復健與支持等活動；並於特定災民如兒童、老人、殘障者、以及親人死亡的家庭等提供針對性的服務。以台灣 921 地震的災害服務，則除了緊急救援階段之外，從帳篷到貨櫃屋到組合屋以及到家屋重建，受災後民眾的生活與社區重建都需要投入長期的支持與陪伴的資源，直到今日受地震影響的災區仍有許多的非營利組織繼續進行重建工作。

## 二、重大災害中非營利組織策略聯盟力量大

任何一個組織都不可能擁有服務所需的所有資源，因此需要與組織外部的資源做有效的連結，如何將投入災難救援的許多非營利組織加以有系統的結合，對於災害救助系統的協調、合作，以及救援工作效果的發揮具有無比的重要性。從 921 到 88 則發現無論是「921 全盟」、「921 社會工作資源中心」、「512 川震台灣服務聯盟」、「88 水災服務聯盟」等等，則都是以策略聯盟或是建構資源平台等方式來促進服務與資源的有效連結。

88 水災後高雄縣四個營區的中繼安置（鳳雄、陸官安置桃源鄉災民；工兵、仁美安置那瑪夏鄉災民）共安置 2,000 多位災民，共有八個非營利組織組成團隊（勵馨、世展、至善、TA、兒盟、CCF、介惠、紅十字會）駐站營區提供安置的直接服務，並由 88 水災聯盟社工組召集人海棠文教基金會扮演這些非營利組織與政府單位（縣政府與軍方）在服務工作的合作協調之工作角色。由此可見，非營利組織在災害發生時，除了動員各自的資源也透過聯盟來滿足各類的服務需求以及地理上的覆蓋面。88 水災服務聯盟共有上百家的非營利組織參與其中，透過結盟力量大來從事災害服務已成爲台灣災害服務的策略之一。

## 伍、重大災變中社會工作的 NGO 介入服務的挑戰

依如前述許多學者將天然災難的過程分為：災難發生前的準備期，災難發生時的警告撤退期，或緊急救援，臨時或緊急安置期，中繼安置以及重建期。此節將針對災害發生後各階段的目標、服務項目與非營利組織的挑戰作以下分析：

### 一、「緊急救援及安置」階段

(一) 這階段的主要目標：保住生命安全。

(二) 服務項目：搜救、救難、募物資、送物資、招募志工、緊急安置、做調查掌握受災人戶狀況、對受災人戶提供關懷與陪伴。

(三) 非營利組織的挑戰有：

1. 如果不是在地組織，對災害脈絡不清楚時，想要參與服務的社會工作非營利組織如何介入服務？

2.如果可以介入則在整個災變服務網絡中的位置為何？

3.要決定是階段性?還是持續性？

4.組織有何能力與資源如何因應災害「秒殺」的變？

(四)因應挑戰的重點：要先了解災害的狀況與災害救助的脈絡，由於緊急救援階段常常是一片混亂，如果無法清楚範圍與脈絡，則需要有足夠的敏感度才能提供適宜的服務。

## 二、「中繼期安置」階段

(一)這階段的主要目標：讓受災民眾可以身心安頓，檢視損傷，整備重建。

(二)服務項目：確認災民及其家屬親友的生命、生理、心理、財產的受災狀況與程度，提供陪伴及依需求所需的相關資源以滿足此階段受災的人（家庭）的需求、並賦能災民整備未來的重建。

(三)非營利組織的挑戰有：

1.因安置型態不同，例如：貨櫃屋、組合屋、軍營等而呈現多元需求，服務如何因應？

2.對各類的中繼安置服務模式，社會工作非營利組織不但沒經驗也複製性不高，如何提供客制化服務？

3.任何一個組織都包辦不了全部的服務，所以是框起來?還是開放連結？

4.是以組織暨有的能力提供服務?還是為災民需要找服務資源？

5.必要時的倡導要不要做?資源與能力夠不夠？

6.資源連結時的角色，誰為主？誰為輔？

7.資訊紛亂、快速變動、不同認知等與行動的關係？

(四)因應挑戰的重點：要能面對組織自己的限制，對服務與應變能力需要早做準備、需要有資源協調的機制、以及組織與工作人員要有足夠的開放度與成熟度。

## 三、「長期重建」階段

(一)這階段的主要目標：原地重建或遷地重建的生活與社區重建，其目標是要回復到原來的生活?還是將此次的災害將危機變轉機？創造新的契機？

(二)服務項目：重建的工作項目可以多元與關聯的，其中包括生活、心理、就學就業、生計、環境、產業、賦能自治組織、安全、健康、社區培力等。

(三)非營利組織的挑戰有：

1.面對組織使命與組織發展：多數的組織其設立時的使命是沒有包括災害服務或是社區重建，因此是否要修訂章程擴展服務到災害與到社區重建工作？是組織決策單位需要討論決定的議題。

2. 組織既有的能力與資源是否需要增減：社會工作非營利組織原有的能力與資源是否足夠？面對災後個人、家庭生活與社區重建工作的能力是否足夠？組織的資源分配是否需要做調整？其調整的幅度如何？
  3. 組織定位：重建工作是否會混淆組織原來的定位？會不會繼續得到原有擁護者或擴展更多擁護者的認可與支持？
  4. 組織設計與組織領導：組織內部對於社區重建的工作、人員、制度的設計以及領導是否需要調整與另設制度與機制？
- (四) 因應挑戰的重點：過去多數的非營利組織的使命與服務項目內並沒有災害服務，但是因應近年來頻繁地發生重大天然災害，而促動非營利組織參與災害服務，因此在組織的定位與組織發展策略上應有所討論與決定，也因而組織需要不斷地學習與成長。

## 陸、災害後重建工作對社會工作非營利組織的共同挑戰

### 一、組織外部的挑戰

- (一) 文化的挑戰：受災的人具有其文化的差異，例如：512 川震有羌族、及少數民族等；88 水災則有各族的原住人民，各有文化的本質。
- (二) 地理的挑戰：地理位置(大陸與台灣)；山區與部落(交通不便)；地震是原地、土石流是流動的區域，在地組織有其地理上的優勢，但對外來組織而言則是嚴重的挑戰。
- (三) 面對政府與災民的挑戰：尤其政策與災民期待有落差時，非營利組織如何協調彼此？還是陪著災民進行政策倡導？
- (四) 個別非營利組織的挑戰：每個非營利組織都有其使命與價值之所在，也因此各有所限制，是否適合服務的災民？對災民來說何者是最適合？
- (五) 協調工作的挑戰：資源是動態狀態，有的過多、有的不足、有的太集中、有的太分散，其中如何對焦將最適資源與需求做連結與協調？台灣多數組織是直接提供服務，少有中介型組織來擔任協調角色，例如 88 水災的營區安智則需要與政府、與軍方、與 NGO、與災民組織（不只一個）等的協調，由誰來做客觀的協調者為宜？
- (六) 學習與成長：災害服務促發非營利組織需要尊重不同的價值、學習不同的專業與長處、學習創新、學習不本位、開放接納等，過去台灣社會工作並無「災害社會工作」的教育，近年學術界與實務界積極發展相關教案、教材等，也舉辦各種論壇、工作坊，較缺的是無誤督導。但是社會工作是個實踐性的學



門，工作中的督導是幫助社工學習與成長的關鍵，因此透過聯盟在這部份是否可以發揮溝通、協調與跨界學習的功能，是值得再觀察。

## 二、組織內部的挑戰

除了組織文化、組織制度、服務的人力與能力等的挑戰之外，組織內部更需要面對以下的挑戰：

- (一)學習與成長：由於受災的地區與住民，是各式各類的包括：都市的社區、鄉村的農民、靠海的漁村、原住民族的部落等等，因此宗教、文化與族群精神的尊重成爲所有服務的前題，過程中不同專業彼此之間的合作與協調也是在重災後的服務中需要相互學習的課題，在大家都忙於現實的服務工作，還需要抬起頭、伸出手、空出時間來從事個人與組織的學習成長，組織內能否做較佳的平衡安排。
- (二)非營利組織仍需要面對政府強大的政策與權力之影響，非營利組織更需堅守其本質與該有的角色，學習與政府協調配合，而不宜只與政府起舞。
- (三)安全的概念不是「永保安全」，而是「有備災的安全」，因此不但是災時的投入服務，更須在平日做好備災的準備，這樣的觀念對非營利組織來說是個新挑戰。
- (四)時時覺察是「社會工作的專業價值」？還是「個人或機構的主觀價值」？是因為災害的資源多而參與災害服務？還是因災民的需求正好符合我們的使命，是我們想要幫忙以及我們有能力服務的？

## 柒、結語

災『變』，重點在『變』，因爲環境變因此影響在地生活的人語聲或改變，對以助人爲專業核心的非營利組織來說，無論環境發生何種重大改變，都需要面對且做好必要的因應。對非營利組織來說第一是隨時對環境做偵測，二是偵測環境後要檢視組織的使命與既有的能力與資源，第三才是做決策決定因應之道。重大天然災害的發生已是無可避免的趨勢，那麼以助人專業爲核心的非營利組織則應及早面對以及做好準備。

## 作者簡介

陸宛蘋

現職：財團法人海棠文教基金會執行長

學歷：澳門科技大學工商管理博士

經歷：1. 中華民國社會工作專業人員協會秘書長。

2. 亞洲協會專案負責人(1997.8~1998.6)。

3. 中華社會福利聯合勸募協會秘書長(1992.10~1995.6)。

4. 聲寶文教基金會執行秘書(1988.4~1991.4)。

5. 台北縣政府社會局社會工作及督導員 (1979~1985)。

6. 新竹縣政府社會科社會工作員 (1978.9~1979.6)。