

— 目 錄 —

出版序	I
推薦序（陳序）	V
推薦序（吳序）	VII
推薦序（王序）	IX
作者群心內話	XI
寫在本書最前面	XIX
本書章節編排	XXI

第一章 災害管理與國際人道援助通則

胡詠新 /1

- 一、前 言 2
- 二、何謂災難管理 3
- 三、2015 ~ 2030 年仙台減災綱領（SFDRR） 11
- 四、不要傷害原則 17
- 五、小 結 23

第二章 災害評估

謝祿宜、李祈恩 /25

- 一、前 言 26
- 二、災害現場評估的要素 28



- 三、災害現場評估的流程 31
- 四、非營利組織參與災害援助服務自我評估 33
- 五、小 結 36

第三章 災害援助現場的競爭與合作

謝祿宜、陳皇廷 /39

- 一、前 言 40
- 二、組織分工與協調 41
- 三、初步需求調查流程與項目 45
- 四、小 結 49

第四章 災害援助安置服務

謝祿宜、吳秉翰 /51

- 一、前 言 52
- 二、安置中心設置與權責分工 53
- 三、安置中心進駐準備 54
- 四、工作分工與協調 59
- 五、主要安置服務項目 64
- 六、小 結 69

第五章 災害安置復原中的組織工作與重建方案之形成

謝祿宜、李祈恩 /71

- 一、前 言 72
- 二、安置階段的培力與組織工作 72
- 三、重建方案形塑 75

四、培力工作的想像與實踐 78

五、小 結 81



第六章 災害援助工作者的身心安頓管理

謝祿宜、黃盈豪 /83

一、前 言 84

二、緊急救援援助階段 84

三、安置服務階段 87

四、災後復原重建階段 90

五、防／備災階段 93

六、小 結 94



第七章 災後生計重建與發展

謝祿宜、陳皇廷 /97

一、前 言 98

二、社區經濟發展的想像 102

三、現行法規下社區經濟發展三大可能 106

四、小 結 116



第八章 災害預防與備災準備

謝祿宜、吳秉翰 /117

一、前 言 118

二、災害預防與流程 119

三、備災準備 122

四、防／備災與社會倡導 125



五、小 結 128

 第九章 災害服務與非營利組織內部人力資源管理

謝祿宜、李祈恩 /131

- 一、前 言 132
- 二、非營利組織災害援助人力編組的可能 134
- 三、災害援助服務組：人員招募與培力 136
- 四、災後重建人力資源管理的類型 138
- 五、小 結 142

 第十章 結論：邁向災害服務援助系統性發展的可能

謝祿宜 /143

- 一、前 言 144
- 二、災害援助服務交流共學平臺 144
- 三、小 結 152

附 錄 153

參考資料 155

謝 誌 157



第二章

災害評估

謝祿宜、李祈恩



一 前言

在臺灣可能發生的自然災害，除了颱風和暴雨會有較長的預警時間外，其他的災難都難以預測。然而即使可以預警的災害，也很難準確判斷其所帶來的損害。以八八水災事件來說，它雖然是伴隨著颱風而來的豪雨所造成的，但因為最初雨量的預估與實際降雨有顯著的落差，使得臺灣中南部受創嚴重，光是在高雄地區 3 天內雨量就超過 2,500 毫米，多處道路中斷、橋樑損毀、溪流暴漲及潰堤。因為水災發生剛好是當年的父親節，又是周末，全臺公私部門基本上處於休假狀態，在災難發生的當下，多數是由受災區非營利組織分支機構的工作夥伴率先到達災區並回報總會，且同步啟動緊急援助的服務。

在八八水災的經驗裡，可以看見三種援助服務啟動的模式：

1. 在地草根組織（團體）自助自救模式；
2. 在地非營利組織服務啟動與同步回報總會模式；
3. 服務聯盟模式。

（一）在地草根組織（團體）自助自救模式

這類型的組織大多是在地的社區發展協會、慈善會或是宗教團體，由於他們是直接受到災害衝擊，所以在確認自身安全無虞之後，就會立即啟動自助互助的鄰里式災害援助服務，但因為他們的人力和物力極為有限，所以通常是以自身經驗和所見到的事

實作為災情判斷的標準。

（二）在地非營利組織服務啟動與同步回報總會模式

這個模式通常是在各社區／區域駐點辦公室／工作站的非營利組織會採用的方式，例如世界展望會、家扶基金會和慈濟基金會，都是在災害發生時由它們的在地分支辦公室（或以慈濟來說就是社區志工小組），作為第一線回報災情並且先行啟動服務的單位。然後總會會派出負責災害相關的服務團隊進行災情的整體評估，並擬定後續各項的服務計畫與接手後續的指揮權，此時在地分支辦公室的工作者就成為第一線的服務提供者。

（三）服務聯盟模式

八八水災服務聯盟¹應該是臺灣在面對許多重大災害以來，第一次從災害發生起就以正式系統式組織工作的模式來進行災害援助工作。八八水災服務聯盟由許多非營利組織共同發起，以聯盟的形式進行災情判斷與評估，並作為與公部門災害相關情資彙報接收的單一窗口，協助統整各項資訊，作為參與聯盟的非營利組織後續工作協調與分工的基礎。

但無論是哪種形式，非營利組織的在地工作者（社工）雖然經常性的與服務對象接觸，但往往因為工作的關係，對於服務區

1 2009年由512川震臺灣服務聯盟（川盟）成員召開共識會議，隨後在中華民國紅十字會總會主導下，於8月19日召開第一次大會，在川盟的運作基礎上，成立「八八水災服務聯盟」，至2011年2月止，共有130個團體盟員。聯盟依成員的性質共分為10組，其中的社工／社區組由時任海棠文教基金會陸宛蘋執行長擔任召集人，主要成員多為社會福利服務類的非營利組織。



域資訊的掌握相對有其侷限性。為了避免災情判斷回報的偏誤，組織其實需要一套可以快速蒐集災情狀況的系統來協助工作的進行，並且需要在平日就能與在地組織互動及資訊交流，當災害發生時才有辦法快速啟動地方資訊回報網絡，協助工作者掌握災情與判斷，以便發展接下來緊急援助服務的對策。

二 災害現場評估的要素

由於災害援助服務需要與時間賽跑，尤其工作者是在災變現場協助救災團隊進行第一線的服務，因此災害簡易評估必須要能在最短時間內有效率地完成，因此借用非營利組織熟悉的方式來進行評估，會是一種可能的選項。以社福類的非營利組織來說，社區資源調查的技巧是大多數專職工作者（社工）相對熟悉的，因此以人、文、地、產、景為基礎，再加上安全的要素來簡易評估地區受到影響的程度，有助於非營利組織描繪出一個較為精準的災害現場與規模的實況。

（一）在人的部分

受災群體的背景與人數大約有多少？他們的人口特性為何（包含生理性別、5歲以下及5～14歲兒童、懷孕及哺乳婦女、65歲以上）？在此人口群中，是否有邊緣人口（如女性戶長、孤兒、身心障礙、疾病、老年人、少數民族等）？他們有無特殊需求？目前的危機事件是如何影響到他們？有關健康與受壓迫的問題，這些受災的群體面臨的最大危機是什麼？哪些機構在協助處理？

（二）在文的部分

災民中是否有特殊的家庭、種族、宗教信仰或其他族群？是否有特別難以接觸的群體？誰是聯絡／諮詢的關鍵人物？是否有社區成員或長輩是災民領袖？是否有當地機構（如教會、部落或其他在地組織）可參與決策等。

（三）在地的部分

受災地域範圍有多大？受災的情況是什麼（土石流、淹水、屋損等）？後續的受損情況為何（土石流停住了嗎？有餘震嗎？房屋是否持續偏移等）？動、植物受災的情況為何？在地原有常設避難設施受損情形／目前可供使用狀況？

（四）在產的部分

在受災範圍內的農、林、漁、牧、工、商等產品或產業活動被影響的情況。

（五）在景的部分

具特色的自然景觀或人文古蹟、歷史是否受到毀損？被毀損的情況如何？



（六）在安全的部分

安全評估分為「環境安全」與「人身安全」二部分。「環境安全」是指非營利組織工作者進入服務地點時，他們的安全是否能得到最低限度的保障（例如建物是否安全、發生餘震之安危、土石流潛勢區域等）？或換個角度思考，此地點提供服務是否合適？是否在可能造成救難風險之交通路線上？開放空間是否有維安議題？大量堆積物資可能會造成潛在的危險，如坍塌等。如果工作人員無法在安全的環境中工作，就沒有辦法提供受助對象最合宜的服務。「人身安全」係指非營利工作者進入災區服務，有可能帶著資源（水與糧食、物資、現金等）同行，若無法公平的分配資源或滿足受災者的需求，有可能會發生現場失控混亂、工作者受到辱罵、威脅與利誘，甚至會有身體傷害之情事發生。援助的工作者是否有事前的相關準備（風險意識）也是非營利組織需要考量的。

除此之外，如果非營利組織本身擁有訓練有素、可以解讀相關資訊的工作者，亦可結合當代科技（例如空照圖、空拍機）所得的情資來增加組織對災情的判讀。

藉由這樣的簡易快速評估，再佐以在災害發生地的組織原有工作人員相關資訊的回報，非營利組織就能對災害現場有一個比較全面性的理解和掌握，將有助於未來與居民的對話和後續工作排程，以及資源募集／動員的規劃。

至於非營利組織如何在極短的時間內（1天內）就能將所有的相關資訊掌握到位，取決於其防／備災工作的落實。相關的資料其實都是在平常時期就應該逐步建置與定期更新到組織的資料庫之中，因為這些資料也是非營利組織日常自我發展、工作者方

案撰寫和資源開發的重要基礎。以八八水災來說，其發生主因是颱風所帶來的豪雨，而颱風和豪雨都是目前少數能夠被預測掌握的天然風險，因此在預報發出後，組織就可以逕行從資料庫中做資料勾稽的準備，一旦有災情傳出時，可以即刻取得作為交叉比較的基礎。另一方面，如果組織內部設有災害服務相關的任務編組，可以在災害發生的當下立即出動，進行快速的訪談與現場勘查，並同步取得公部門公告的相關資訊來進行評估的工作，為組織決策小組提供第一手的資料，並作為組織判斷是否投入災害援助服務的重要參考。

三 災害現場評估的流程

由於災害援助服務有極高與時間賽跑的壓力，因此一旦決策小組做出參與援助工作的決定之後，整個組織就必須立刻行動。然而在災害現場資訊其實是瞬息萬變的，因此服務啟動後，還要持續回報相關的消息給決策小組，讓決策小組可以即時做出最合適的回應與調整，來作為服務執行的引導。此外，非營利組織雖然擁有完全的組織運作管理自主權，但災害服務工作最高的法定權力**主導權**還是在**公部門**，因此當公部門有特定的災害協助服務要求時，非營利組織是需要**適時**配合並做出調整的。

除了單一組織針對災害發生時的自主行動之外，八八水災也出現臺灣第一次以聯合平臺的形式：即八八水災聯盟來啟動災害援助服務。八八水災聯盟的成員，除了經由平臺交換各自掌握的情資外，也接收來自公部門的資料，進行資料彙整，並由聯盟擔任單一窗口，同步與公部門再次確認相關災情的最新處理狀況



後，就會展開各小組的工作會議，進行不同非營利組織間的工作協調與分工，讓所有的災害援助服務可以順利展開，且減低服務輸送時資源重疊與分配不均的情形。

也因為藉由八八水災聯盟作為直接與政府對話連結的窗口，聯盟的成員就可以簡省自行進行各項情資比對的工作，還可同步交換不同組織間所掌握的消息，協調彼此的工作，讓組織投入災害援助服務的成本能有比較好的控管，也使得援助服務可以展現出最大的效果。

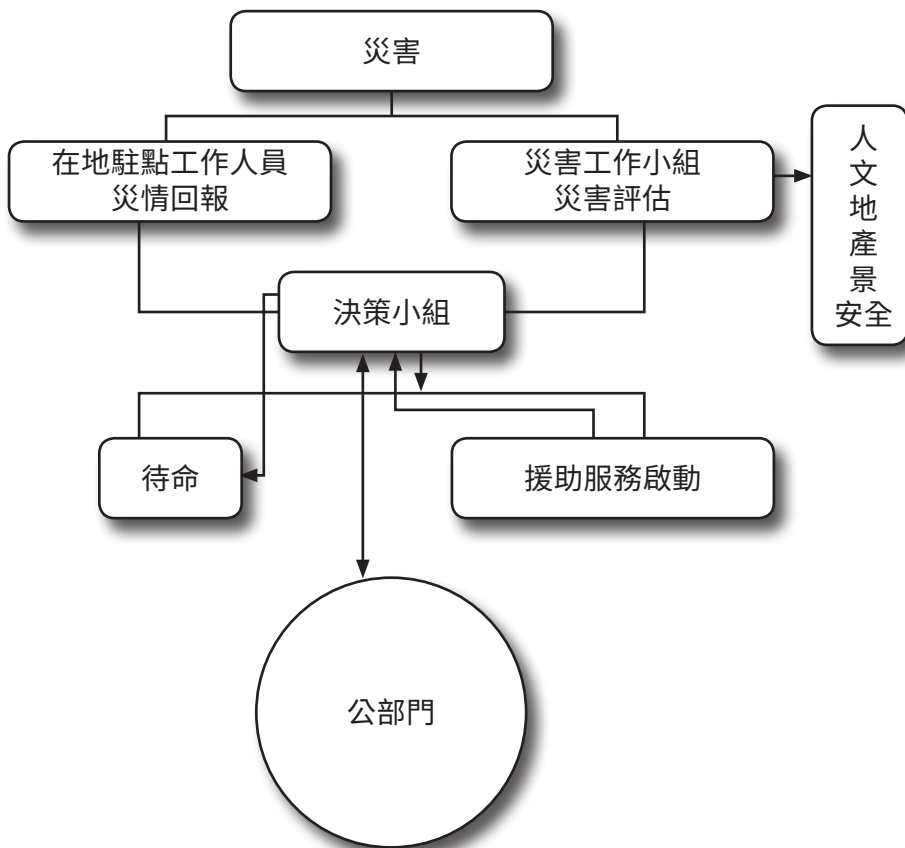


圖 2.1 災害援救服務啟動（單一組織）

資料來源：作者整理。