

研究論文

# 社區復原韌性與社會工作災害重建的關係

黃松林

朝陽科技大學社會工作系副教授

郭銀漢\*

國立台南護理專科學校助理教授

楊秋燕

台灣社會發展研究學會社會工作督導

汪中華

亞洲大學社會工作學系研究所研究生

## 中文摘要

近年來，災害的發生愈來愈是不可預期，而任何大小災害發生，首先衝擊的第一線是社區，而社區民眾能否在平時有適當的萬全的準備，事後能有災害的動員與復原韌性與強度，是使社區人民生命財產在傷害中減到最少的重要關鍵。事實上災害重建要面對的是「地方或社區」現象。如果社區是災害的直接與最初衝擊的前線，那麼它的復原韌性也是拯救多數人們生命的關鍵。本文有以下二個目的：一為了解在此一多變化與多災難的時刻，社區復原韌性（community resilience）為何？如何在災害前後運作？一為探討台灣社區發展協會的復原韌性何在？有什麼人力資源？社會工作者可以如何做？本文訪問兩社區，提出相關觀點，結論中提出社會工作者如何以此為重點來進行社區災害的預防與重建。

**關鍵字：**社區復原韌性、社會工作災害重建

# **The Relationship between Community Resilience and Social Work Disaster Recovery**

**Song-Lin Huang**

Associate Professor, Social Work Dept. Chao-Yang Technology of University.

**Yin-Han Kuo<sup>\*</sup>**

Assistant Professor, National Tainan Institute of Nursing,

**Chiu-Yen Yang**

Social Work Supervisor, Taiwan Social Development Association.

**Chung-Hua Wang**

Social Worker, Taiwan Social Development Association.

## **Abstract**

In recent years, more and more disasters are unpredictable. The front line that any size of the disaster impact on is always the community. However, whether community residents can be well prepared before the disaster, and can be mobilized, or switch on the resilient recovery right after it are the key issues. In fact, the disaster recovery is the “local or community phenomenon”. It is the key factor of saving most people’s lives in the community while disasters happening. The purposes of this article are: 1. To understand the meaning of community resilience in the era of uncertainty and disasters and how to operate it before and after them. 2. To explore the community resilience in the community development association in Taiwan, and where the human resources are or how a social worker may be involved in. In this research, a set of secondary data were analyzed, in which showed where the community human resources are. Meanwhile, two community leaders were interviewed. Their opinions were coded and interpreted in terms of community resilience model theories. Findings and suggestions in

---

\* Correspondent author, E-mail : andykuo@mail.ntin.edu.tw

4 台灣社區工作與社區研究學刊

related to the community resilience and community recovery were proposed in the conclusion.

**Key words: community resilience, social work disaster recovery**

## 壹、緒論

災害的發生愈來愈是不可預期，而任何大小災害發生，首先衝擊的第一線是社區，社區民眾能否在平時有適當的萬全的準備，事後能有災害的動員與復原韌性與強度，是使社區人民生命財產在傷害中減到最少的最重要關鍵。如果社區是災害的直接與最初衝擊的前線，那麼它的復原韌性也是拯救多數人們生命關鍵的第一道防線。

多年來，台灣的社區發展是以三大建設為主軸，包括基礎工程建設，生產福利建設，精神倫理建設。三者可以說是從硬體建設到軟體建設均能兼顧。1990年代以後，更陸續推動極多元化的工作落實在社區中，包括1992年將社區發展組織由社區理事會型態改變為社區發展協會之人民團體型態，並針對社區中的服務內容進行一連串的改革與推展，將環境保護、社區治安、社區文史與社區營造部分注入社區發展工作，使社區發展服務面向更加擴張；在社區社會福利人文關懷部分亦多所開創，如1993年的祥和志願服務、1997年的福利社區化與社區照顧、2002年的照顧服務產業的發展計畫及2005年整合社區六大面向的六星計畫，社區照顧關懷據點等計畫，以促使社區發展的工作從原有的硬體建設邁入軟體人文關懷的服務上。眾多的社區民眾平日只求生活糊口，對於這樣的作為雖有相當的回應與歡迎，但這種承平時期的作為，其實是建構在極為脆弱的基礎上，當面對社區災害發生時，這一切建設都變成了花拳繡腿，難以為繼。只有在社區能為整體安全做考量，並對災害的應變措施做準備，以及建立災後的社區復原韌性（community resilience），才能使社區長期經營，永續發展變成可能，也是社區永續生存的唯一機會。

其實社區的永續生存發展，除了依賴「順天者昌」的大環境保護外，政府的運用的專業與管理動員力絕對是必要的；個人家庭的警覺與自我保護能力是

重要的，但介乎家庭個人與政府之間更有極重要的媒介—社區投入更是不可少，家庭個人的力量常能符合需要，但卻是微不足道；政府的措施力量大，但常是大而無當，難以符合個別地區的需要，以鄉鎮與村里為範圍的社區概念是超乎家庭個人，也可關注社區整體生態發展的重要性，很多災害的發生不再是僅以家庭個人考量，但也難以縣市考量，鄉鎮與村里為範圍的概念逐漸形成，包括災害停課上班的機制，逐漸以鄉鎮市區為範圍，救援機制逐漸以村里為區域，社區的概念在災害發生時人們心裡自然形成。

因此，事實上災害要面對的是「地方或社區」現象。經驗顯示，地方社區是災害的直接與最初衝擊的前線，是拯救多數人們生命的關鍵。因此如何共同對自然風險災害，一起合作集中力量來增進地方社區的復原韌性是極重要的議題。地方社區是在我們拯救生命和生計的行動資源架構的實用工具的根本基石。減少災害風險應從我們的學校、工作崗位與家庭和所屬的地方社區開始。在這裡我們是否救其生命或失去其生命，完全有賴於我們今天採取的步驟以降低社區脆弱的部分來面對明日的危險災害。為了面對最巨大的衝擊，這些步驟必需要紮根於對地方的知識與對社區廣泛的認識，以便促使大家從一個本地小學生到村莊老祖母，以至都會的市長都知道如何保護自己免受自然災害變遷的影響。社區內與社區間分享災害重建的經驗教育是不可或缺的。做為重要的災害風險管理人需要從基層傾聽和學習，以建立減少災害的典範與本土的經驗。建立有災害復原韌性的社區，來做好的實務與經驗學習，當形成整體的全球性「運動」來減少災害風險時，我們希望它對社區教育及災害防治之啓發有進一步實際的努力。社區一起團結合作，便能拯救更多的生命( *International Strategy for Disaster Reduction, 2007* )。整體而言，社區與地方在災害前的預防，災害中的搶救，災害後的重建，都是極為重要的關鍵規劃者。

當前台灣的社區均有社區發展協會為主要組織，其中除了發展社區產業協

會組織可以投入外，相關救災的體系在警政及消防系統，亦將社區發展協會列為主要輔導的對象，特別是在災害的搶救及災後的重建均有相當的著力點。然而社區發展協會中，有何韌性或能量可以發展社區復原的可能？其中社區發展協會的守望相助隊是縣市警政及消防系統所寄予厚望的一個社區協會下的組織，幾乎可以說社區復原的韌性在人力組織部分，守望相助隊及其相關組織是其主要的社區人力來源。或謂社區可能另有其他民間團體或商業組織可以進行自救，雖不無道理，但也是在倉促中組織而成，難與社區發展協會的守望相助隊之事前組織的準備、事中依序的投入、事後規劃的重建與復原能力所能比擬。本研究綜合社區發展工作的服務結果，社區發展協會之救災重建的能量，是出自社區本土就近形成自助人助的動員力（黃源協、蕭文高，2010）。如不能動員社區發展協會，特別是守望相助組織，社區復原韌性之發生，將有極大的障礙與困難，即或發生也將很快出現並消失。

因此，本研究之探討有以下二個目的：

一、了解在此一多變化與多災難的時刻，社區復原韌性的意義為何？又此種韌性如何在災害前後來運作？

二、探討台灣社區發展協會的復原韌性何在？有什麼人力資源？實務工作者可以如何發展社區復原韌性？

## 貳、社區復原韌性意義與模式

社區工作本是一個人力組織動員的工作，進入社區、了解社區、組織社區居民、規劃與執行計畫與永續發展社區是社區工作的程序。發展社區復原韌性的工作模式有其特殊性亦有其相似性，一般而言，大多數人討論復原韌性都是指著個人與家庭創傷後的復原韌性力量，如果有社區的復原韌性最大者是論及

社會支持的部分，當然社區的復原韌性社會支持是一個極重要的力量，但是論及以「社區」為受災對象時，如何在社區中組織運作中，進行社區災害預防、社區緊急應變、社區災害復原與重建是較少論及的一部分。針對此一工作，社區復原韌性便是極重要的重點。

## 一、社區復原韌性概念

學者對社區復原韌性的定義有相當大的差異（Bowen, 1998:5; Sonn and Fisher, 1998; Rose, 2004; Pfefferbaum et al. 2005; Norris et al., 2008），Bowen（1998:5）界定所謂社區復原韌性是指一個社區面對常態性的災患或非常態性的災患或其後果，能建立、維持或重獲一個預期或滿意的功能範圍，而此一功能範圍是與災害前壓力或功能運作相同或更提昇。而 Sonn and Fisher（1998）認為（一）社區復原韌性是對於明確社區層次之壓力源（如文化壓迫、災患）可以有反應；（二）社區復原韌性是指社區的才能；（三）強調解決問題之替代設施的重要性，另外，在社區內之文化設施是社區復原韌性的必要據點；（四）強調社區意識（sense of community）的重要性，正如家庭的家庭連結或家庭團結一般。至於 Blankenship（1998）則認為社區復原韌性是：（一）社區可以開始去尋求探索不同的社區資源；（二）社區尋求的過程方法中，是促使社區民眾覺知並界定患難壓力來源；（三）了解社區對於災難壓力如何因應的方法。另外，Norris et al.（2008）則認為社區復原韌性是一個社區有地理區域的範圍及共同命運，早期的社區復原韌性是泛指草根人群與鄰里到複雜的正式機關和區域複雜混合系統，今日社區復原韌性是「整體並非各個部分的集合」，亦即是，如果社區中僅有「個體復原韌性」力量的總集合，並不保障可以建立有「復原韌性的整體社區」（Pfefferbaum et al. 2005; Rose, 2004; Landau & Saul,



2004)，正如 Brown and Kulig（1996/1997:43）之前所提出的看法，「人們在社區中是一起復原的，但不僅僅使用相似的方式」。

## 二、社區復原韌性模式

社區復原韌性有幾個值得重視的模式，包括「優勢系統的 4R 預防模式」（The Strengthening Systems 4R Prevention Model）(Ronan & Johnston, 2010)，或「人力系統連結之社區復原韌性模式」（LINC Community Resilience Model）(Bowen, 1998; Bowen & Martin, 1998; VanBreda, 2001)，茲分別說明如下：

### （一）優勢系統的 4R 預防模式

在「優勢系統的 4R 預防模式」部分，即針對社區中發生的自然災害或人為形成的災害，運用 4R 的運作程序，包括準備（Readiness）、降低危機（Risk）reduction、回應（Response）和復原（Recovery），進行災害教育與緊急危機管理。其重點在於假定社區居民會在災害事件發生時會持續與連結，在一個健康的社區中，不同的因素會促成社區增加保護優勢，反之則會造成社區更大的弱勢。在「優勢系統的 4R 預防模式」中，其復原韌性是受災社區可以透過不同多元組織、專家、社區團體進行合作與溝通以面對社區的災害與危機。其中過程說明如下：

#### 1. 在準備期及降低危機階段：

在準備期及降低危機階段，首先需了解各種災害對社區的影響，及推動災害教育方案，此包括了對對災害發生時，了解個人的責任並有意願負起責任（willing），提昇或調整自我效能（able），掌握關鍵時間（ready）。另外，了解學校的角色及家戶的緊急災害防範規劃，其一是了解本社區會發生何種災害；其二是規劃一個災害防範計畫；其三完成準備活動計畫；其四演練並維護

該活動計畫。此應屬進入、了解、組織社區及規劃居民階段。

## 2. 回應階段：

在回應階段，針對災害警示系統、疏散計畫與集結安置做規劃，包括進行公共教育及對災害的回應，指定總指揮中心及後勤單位，規範其工作任務，進行疏散計畫與協助受災家人相會集結安置。此應屬執行計畫階段。

## 3. 復原階段：

在復原階段，規劃復原重建方案，首先針對心理與社會因素進行復建，其是採行多元管道與階段性的照顧，提供友善資源哲學，最初期的管道是考量基礎的預防保護因子，其次是立即反應與早期介入協助；再次是促進自然復原；其次以多元管道與階段性的照顧模式（Multiple-gating, stepped care model, MGSC）提供教育與直接服務輸送系統，並提供創傷後壓力症候群之介入服務，社區家庭之調適與回復真實的生活。此應屬永續發展社區階段。

### （二）人力系統連結之社區復原韌性模式

至於「人力系統連結之社區復原韌性模式」(Bowen, 1998; Bowen & Martin, 1998; VanBreda, 2001) 是最近大家所提及極重要的模式。大致而言，「人力系統連結之社區復原韌性模式」之重點原則乃在提昇社區復原之整備來因應大型災難，其模式與社區工作模式有其基本雷同之處，茲簡要說明如下：

1. 確認受社區之邀請、授權許可與相關使命任務，應屬進入社區階段。
2. 擴大整體社區系統，包括文化族群、經濟文化與地位等次系統，應屬進入社區階段。
3. 了解社區代間之型態題材和社區歷史，應屬了解社區階段。
4. 維持對文化、性別和靈性的問題的敏感性，亦屬了解社區階段。
5. 鼓勵取得所有自然和輔助資源，包括生物心理社會、文化，生態等資源在內，即組織社區居民階段。

6. 建立有效的預防管理脈絡，並跨系統合作，亦屬組織社區居民階段。
7. 促進社區各組織間的平衡和諧，亦屬組織社區居民階段。
8. 建構整合已存在的現有資源，亦屬規劃與執行計畫階段。
9. 將方案之需求評估與社區目標、未來之方向及社區最大利益連結，亦屬規劃與執行計畫階段。
10. 運用資源將目標轉化為具體任務與方案，亦屬規劃與執行計畫階段。
11. 社工人員提供過程方法，但社區負責其內容與目標，亦屬規劃與執行階段。
12. 鼓勵社區連結之組織成員爭取擔任社區領袖，亦屬規劃與執行計畫階段。
13. 社會工作者越是在周邊，方案與社區越是成功，屬永續發展社區階段。
14. 方案成功屬於運用此一指南的受災社區，屬永續發展社區階段。

由以上的觀點可見社區復原韌性的運作，其實與社區組織工作有相當多雷同之處，如何運用於社區災難之預防與重建，是值得我們考量之處。

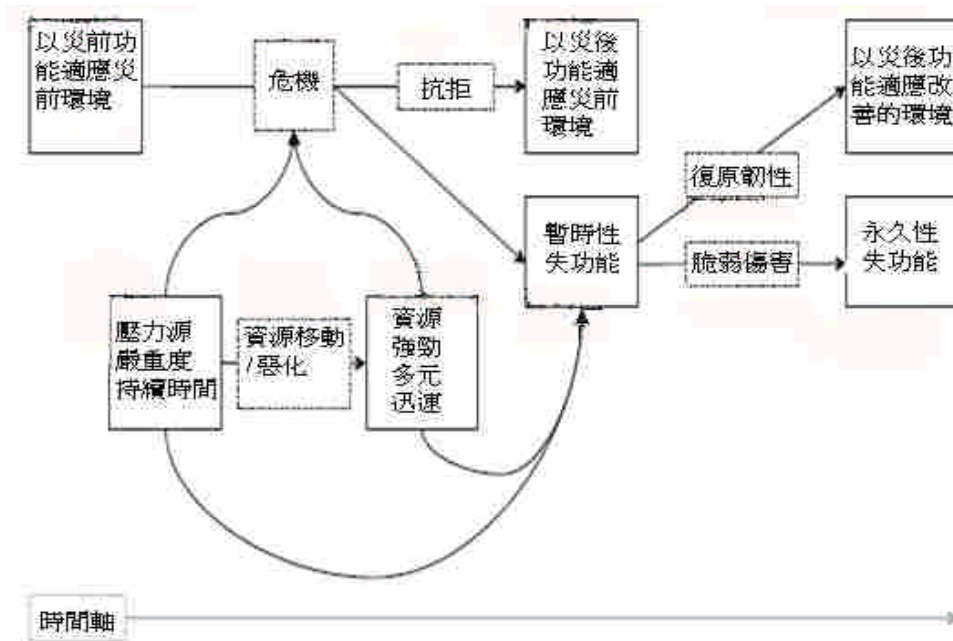
### 三、社區復原韌性的產生

Norris et al. (2008) 依時間推移來看壓力抵抗和韌性模型（如圖 1），社區抵抗或韌性是發生於資源是足夠的、重複或多元的情況下，其社區失功能不會發生。越嚴峻的患難與災難，愈需有愈強的資源才能創造抵抗或韌性。

Norris et al. (2008) 亦建構四個主要的網絡資源：經濟發展，社會資本、資訊溝通及社區能力（如圖2），由此圖看出其所謂社區復原韌性之資源組合，有可能遠離社區復原韌性之建立本意。其目的並非要提供全面、特定的能力概念，而是建立社區復原韌性能力的組合理論。從圖1可以發現社區的復原韌性在災害發生前功能適應的情形，在發生危機後，組織直接採取抗拒的方式，以災後功能適應災前環境，似乎在某種情況下，可以解除危機，但是在壓力源發

生之後，危機形成使社區資源移動或惡化，造成暫時性失功能，如能有強勁、多元與迅速到達的資源，則即使有暫時性失功能，亦可以透過復原韌性，以改善災後環境。反之，則形成永久性失功能。

圖1：依時間推移來看社區復原韌性模型

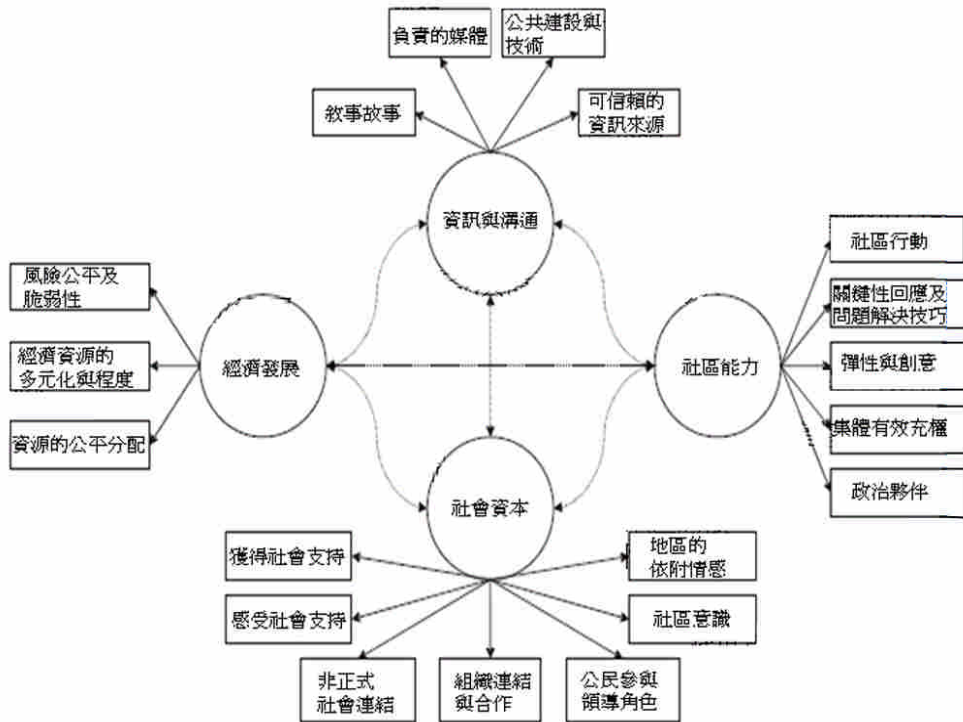


資料來源：Norris et al., 2008

從圖2來看，社區在一般經濟發展的情況下，本就有風險公平及脆弱性，其經濟資源也可能因多元化及不同程度而形成不同的社區經濟發展。另外，資源的公平分配也會對社區的經濟發展有相當的影響。在災害發生後，所有社區的資訊與溝通必須能掌握可信賴的資訊來源、公共建設與技術的提供，配合負責任的媒體與相關的敘事真實性，是社區可以動員社區的社會資本，從而建立社區能力。此一社區能力包括社區的實際行動、問題解決技巧、關鍵性回應、彈性與創意、集體有效的充權並有社區相關的政治伙伴與人力。而這些在台灣大致有賴社區發展組織志工或守望相助之人力，以達社區復原韌性所欲達成之

目標。

圖 2：網絡組合的社區復原韌性模型



資料來源：Norris et al., 2008

綜合來說，社區復原韌性是社區從災患發生前的預期準備，災患發生後的反應與才能或能力，特別是有社區復原韌性社區是社區能在患難過程中知道如何調整因應，才不致全部依賴他人、政府與非營利組織的投入。而Norris et al. (2008) 所呈現之圖1，是建構目前社區復原韌性的特定能力，而圖2則呈現其社區復原韌性建構的網絡組合，從近程來看前者極為重要，而從長程來看，後者亦是不可或缺的關鍵工作。

#### 四、社區復原韌性的資源整合者與個案管理者

馮燕（2008）指出，社會工作者對於社區發生災難後，其第一階段是生命安全的維護：發生大約在災難之後的一個月內，包括「生命救援、臨時安置、危機處理以及需求評估」等。第二階段是安置服務等，大約是在一個月到半年之間，主要的工作目標是在「安置服務、情緒安撫、賑災措施、資源協調」等。第三階段大約是生活重建，在半年到三年之間，主要工作目標是「生活重建、關懷弱勢、心理重建以及建立制度」等。其負擔的角色及任務，有支援的角色、需求反應的角色、個案管理的角色、資源整合的角色、服務提供的角色，當然另外仍應有個案輔導者的角色，特別在個案管理者與社區資源整合者的角色最為重要。

因此，社區實務工作者如能配合前所論及社區工作及社區復原韌性重建工作，結合社區發展協會組織及其守望相助隊之人力，發展從社區災害預防、救災工作與社區重建工作，發揮社會工作資源整合之能力，將促使社區擔負起基本防災、救災及重建角色。

## 伍、當前台灣社區發展的社區復原韌性

台灣社區發展的社區復原韌性應是來自 64 歲以下的志工，透過平時之社區參與，逐步接受訓練，發展社區災害的自我預防與社區復原韌性，此一人口群，包括了社區照顧據點服務人力，也常涵蓋社區發展中的守望相助的隊員，茲說明如下：

### （一）社區長青志工是社區復原韌性的人力組織資源

以 2004 年以後來說，社區中 64 歲以下之志工者，由 2004 年的 1,866 人增至 2008 年 5,015 人，再減至 2009 年 3,711 人；至於 65 歲以上之長青志工者，則由 2004 年的 1,798 人增至 2008 年 3,374 人，再減至 2009 年 2,322 人（如表 1）。由於社區照顧關懷據點正是由 94 年至 96 間，於 97 年進入一般補助項目，特別是新據點不再補助開辦費等，是否為其原因，值得討論。然而如能在社區中充份應用此一人力，將是社區復原韌性的人力組織資源。

表 1：台灣長青志工人數之消長表

年度	長青志工隊數	合計	64 歲以下社區志工
2004	167	3,664	1,866
2005	118	4,789	2,344
2006	104	4,336	2,066
2007	123	5,512	2,858
2008	179	8,389	5,015
2009	139	6,033	3,711

資料來源：內政部統計處，2009。

## 參、探討方法

本研究採質性方法進行研究，其研究方法說明如下：

### 一、資料收集方法

次級資料分析法：本研究於 100 年 3 月 2 日針對 2011 年內政部統計處統計年報網站資料進行次級資料分析，採用 SPSS 套裝軟體進行次數圖表分析其結果。

個人訪談法：本研究於進行次級資料分析後，為瞭解部分社區進行防災、救災與重建所做的工作，本研究於 100 年 5 月 10 日及 12 日採用個案訪談法，針對

發生98年發生重大災變，並成功復原之嘉義縣兩社區，訪問具有社區防災經驗之社區負責人，了解社區運用社區中的志工及社區守望相助的人力資源之情形。本研究訪問內容包括探討其社區發展協會的復原韌性何在？有什麼人力資源？實務工作者可以如何做？等相關問題。

## 二、資料收集經過與分析

在次級資料分析法部分，本研究於100年3月2日針對2011年內政部統計處統計年報網站資料進行次級資料分析，顯示各縣市之守望相助隊志工差異情形。

在個人訪談法部分，本研究亦採用個人訪談法訪問具有社區防災經驗之社區幹部，針對台灣南部嘉義縣兩社區進行訪問，了解社區受災後，運用社區中的志工及社區守望相助的人力資源之情形，各計訪問時間約為兩小時，作者在訪問期間除了注意保密原則外，亦重視對受訪問者在受訪時之知後同意做確認。訪問後，形成質性逐字稿，先行編碼，進行質性分析，再請受訪者確認完成初步之三角檢定。其受訪者基本特質說明如下（表2）：

**表2：受訪者基本資料與受訪時間表**

社區	社區受災情形	最近一次	受訪者 性別	年 齡	受訪時間
C1	多次遭受風災水災	莫拉克風災	男	60	100年5月10日上午 10:10至12:14
C2	曾遭受風災水災 社區，幾乎全毀	莫拉克風災	男	42	100年5月12日上午 10:00至12:03

## 肆、結果與分析



本研究在各個社區發展協會中，發現人力資源是社區復原韌性最重要的關鍵，而協會中除了婦女的志工、環保的志工外，主要的救災人力是守望相助隊，而事實上，守望相助隊的組成已不再只是針對社區人為的事故與安全為主軸，其本身組織起來面對社區的天然災害，更是極為重要的議題。因此，不僅在事前的災害準備、編組訓練與預防措施，更在災害發生後，立即的組織編組發揮社區救災的實務工作。本研究乃在社區實務的人力資源部分做探討，也對守望相助隊如何進行相關的預防與救災議題，訪視著有績效之社區幹部做分析。茲說明如下：

## 一、社區中守望相助隊更是社區復原韌性的人力資源

社區災害與社區安全最有關係者為守望相助隊之人力，災難發生時社區守望相助隊員以做為社區成員的一份子，自然可以投入救災與災後重建輔導服務，台灣各縣市社區守望相助隊的數量，由於他們均是當前社區治安的重要基礎，未來應可以是社區復原韌性的最重要的人力資源（如表3）。

根據內政部對於守望相助隊所作之補助作業要點（內政部，2005）指出，守望相助隊之工作事項除了社區之交通安全與犯罪舉發事件外，對於家庭暴力兒少虐待事件亦有通報防範之責任。另外更重要的工作是協助社區防災與急難救護，其工作事項在各縣市極多的社區中已初步發揮其必要的功效，包括宜蘭縣、苗栗縣、大台中市、彰化縣、南投縣、大高雄市均能建構較佳的守望相助隊伍，發揮社區防災救護的功能。由於守望相助隊係依附於社區發展協會，社工人員投入社區發展工作的過程中，如能針對守望相助隊的災害預防與救護訓練予與加強辦理，將可以加強社區災害的復原韌性。

表3：台灣社區守望相助隊數

年度及區域別	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
台灣地區	1,837	1,776	1,713	1,714	1,752	1,619	1,711	1,691	1,701	1,570	1,567
臺灣省	1,721	1,677	1,569	1,577	1,585	1,457	1,477	1,493	1,529	1,412	1,448
臺北縣	164	87	71	79	102	55	33	47	49	29	35
宜蘭縣	59	71	81	86	92	92	99	106	104	101	105
桃園縣	71	80	44	62	44	34	36	29	27	27	27
新竹縣	49	51	61	62	66	66	54	50	54	58	56
苗栗縣	71	122	132	143	147	144	146	144	144	146	149
臺中縣	108	118	127	113	119	122	125	126	136	146	135
彰化縣	143	139	145	151	159	155	118	132	124	118	121
南投縣	170	141	163	156	142	134	118	98	104	85	100
雲林縣	139	98	68	62	36	32	37	40	44	57	56
嘉義縣	147	93	97	97	97	83	88	92	97	94	97
臺南縣	62	81	70	76	83	55	106	101	102	100	96
高雄縣	80	60	58	90	88	98	117	120	122	127	121
屏東縣	194	169	158	159	151	149	147	150	161	77	83
臺東縣	41	57	47	34	29	30	41	41	40	40	40
花蓮縣	43	43	53	47	51	47	52	53	50	44	49
澎湖縣	56	58	44	46	47	36	9	9	4	4	5
基隆市	28	106	46	39	47	41	41	33	37	36	36
新竹市	11	23	29	28	36	33	40	45	47	52	54
臺中市	27	36	28	2	3	6	8	10	10	—	—
嘉義市	11	2	2	2	1	1	6	15	15	15	10
臺南市	47	42	45	43	45	44	56	52	58	56	73
臺北市	96	46	77	71	76	75	134	91	63	54	51
高雄市	20	53	62	57	81	74	87	86	88	86	48

資料來源：內政部統計處，2010。

## 二、台灣社區災害實務工作的實踐

### (一) 初期設立守望相助隊的因素

社區守望隊的組成初期是以社區治安為主，如 C1 社區是於 93 年開始成立的。C2 初期並未組織此一隊伍，而且最早成立守望相助隊並不是針對救災，乃是因為社區小偷非常多，經常有村民的家庭中遭遇小偷，大家討論要如何防止，後來決定成立守望相助隊。

守望相助隊是 93 年開始成立的。最早成立守望相助隊並不是針對救災，乃是因為這個地區小偷非常多，經常有村民的家庭中遭遇小偷，總幹事的家庭中也已被小偷偷了四次，他非常的生氣，為什麼要抓不到小偷嗎！大家討論要什麼辦法可以防止這樣的事發生，後來決定成立守望相助隊，最早想要試辦，警察分局對我們說：你們辦得非常好可以成立守望相助隊。(C1)

### (二) 災害發生的社區組織與動員

C1 社區因容易有水災，以前不知道如何辦，目前只要一有颱風警報，社區即會廣播警示，社區民眾便要有準備，而且守望相助隊便前來待命；C2 社區因屬山區，本無救災的準備，但在災害發生後，透過組織的動員，重建了新而成功的休閒社區設施，此時的守望相助隊便可以與社區相互合作達到重建的目的。

我們這個地區容易有水災，只要有水災這裏一定都會有，以前大家都不知道要怎麼辦，現在只要一有颱風警報，村長就會廣播，理事長與總幹事就說可能會有水災，我們應該要準備了。就叫守望相助隊待命……。(C1)

### (三) 守望相助成員是救災的基本成員

由於未發生很嚴重的災害，C2 在災前並未有任何健全的守望相助隊組

織，及至莫拉克颱風過後，在原有的社區組織上動員志工也要借力使力，推動組織守望相助隊，他們現在是救災的基本成員，只要有颱風警報，我們會廣播，使民眾做好完全準備，組織守望相助隊可以隨時集結提供初祭的救助與救災。

我們本來沒有發生很嚴重的災害，這一次大災害使我們全社區的人都動員起來，我召集他們一起來，不僅要在原有的社區組織上動員志工也要借力使力，推動組織守望相助隊，他們現在是救災的基本成員，只要有颱風警報，我們會廣播，使民眾做好完全準備。(C2)

#### (四) 社區守望隊如何在災害中運作

大致來說，只要社區有發生水災情形，守望相助隊就要開始值班，以 C1 社區來說，他們會特別要注意社區附近溝渠水位是否上升，全村最會淹水的地方是村莊的某一部分，巡視時即要特別注意哪些人家淹水，就要幫助他們遷移到高處去，有些無法離開家門的，中午即開始使用塑膠筏來回送便當了，因為淹水的時候社區村民沒有辦法煮飯。大多數的時候，鄉公所也會成立災害防治中心，可配合他們的求助的要求。

只要有水災守望相助隊就要開始值班，特別要注意水位是否上升，全村最會淹水的地方是村莊的後面部分，巡視的時候就要特別注意由哪些人家淹水，就要幫助他們遷移到高處去，有些無法離開家門的，中午我們就要開始使用塑膠筏來送便當了，因為淹水的時候村民沒有辦法煮飯。(C1)

大多數鄉公所會成立災害防治中心，我們隨時會通知他們有多少戶需要協助，因為這樣大家覺得不錯.....(C2)

#### (五) 社區自助便可獲得人助

以兩個社區來看，由於社區有自主自助的能力，便得政府支持，社區便可提出計畫，包括 C1 社區提出需要 1 台橡皮艇也獲得塑膠筏，消防局也補助需

要的裝備救生衣等，而 C2 社區在災後組織成形後，獲得政府的災後重建補助與宣導，使災後的重建加速復原。

.....因為這樣大家覺得不錯，去年開始向政府提出計畫，我們也跟他們提出我需要 1 台橡皮艇，可是，橡皮艇需要學習操作並不是這麼容易，所以，我們自己準備了塑膠筏，鄉公所說我們如此用心，就補助我們橡皮艇，消防局也對我們說：需要什麼裝備..救生衣等，他也會提供給我們，我們提出申請消防局也派了人員來訓練我們如何使用橡皮艇、以及如何救災、運送資源、救人、送便當等，如今大家都很熟練了。(C1)

.....由於發生災害後，我們覺得要等政府來協助，不如自助，因為自助才可能獲得他人協助，於是在社區成員自組守望相助隊及形成災後組織後，我們便請媒體協助，接著便獲得政府的災後重建補助與宣導，使災後的重建加速復原。(C2)

#### (六) 守望相助隊如何輪值運作

一般而言，守望相助隊成員均為社區居民，理事長、村長與村里幹事及村內年輕人都要輪值，輪值的時間是晚上 10 時到凌晨一時，為了社區居民安全，守望相助隊成員願犧牲以協助社區。

守望相助隊成員都是社區居民，我也有參加輪值，村長、村里幹事以及村內年輕人也要輪值，輪值的時間是晚上 10 點到半夜一點，大約 10 天-11 天輪值一次，我跟大家說 10 天輪值一次為了社區居民安全犧牲一點。(C1)。

#### (七) 警示系統與社區第一線救災是社區守望相助隊最重要的工作

大致來說，社區守望相助隊可以發揮警示系統與社區第一線救災的工作，如 C1 社區，爭取經費裝置監視器，如果有水災也看得到；而 C2 社區，則在災後發展出休閒設施，社區守望相助隊可以在災害發生前後，進行防災警示及

社區民安置，平時亦可針對社區安全提供協助。

我向政府爭取 16 萬的經費裝了監視器，如果有水跑進來我在這裏也看得到，水災的時候需要用塑膠筏去載出來的都是一些行動不方便的人，我們這個地區只是淹水，其他地方比我們嚴重，消防隊的救生艇要去救其它地方，我們靠自己。但第一次是在納莉颱風時也的是最嚴重的一次，使用塑膠筏載了很多人到社區活動中心來，這裏也就是社區避難所，但是，這裏也會淹水其實是很不合適當避難所的，有一家工廠位置比較高不會淹水，我跟老闆借當作避難所，他也很高興的同意。(C1)

在災害發生後，我們的確因未有週全的準備受許多的苦，但後來，我們發展出休閒設施，也組織了社區守望相助隊，可以在災害發生前後，進行防災警示及社區民安置，平時亦可針對社區安全提供協助。(C2)

#### (八) 除了災害社區安全仍是極重要的工作

守望相助隊也是要發揮社區安全的嚇阻作用，若有發現什麼事，第一件事就是要通知派出所，因此除了災害社區安全仍是極重要的工作。小偷以及通緝犯仍可能是社區安全的嚇阻對象。

.....我跟大家說：守望相助隊是要發揮嚇阻作用，若有發現什麼事，第一件事就是要通知派出所，曾經捉到過小偷以及通緝犯，都是無意間抓到的，如果知道他們是小偷及通緝犯就不敢去抓，有一戶人家在喝酒有一個人在那裏吵鬧，那戶人家來報守望相助隊，通知警察來一查才知那人是通緝犯。也抓到小偷在那裏用網子偷抓魚，看到以後不打草驚蛇，正好被我看到打電話給派出所警察來時小偷跑了，但是，最後還是抓到了。有一次守望相助隊巡邏時，在產業道路上看到地上有一捆一捆的電線，暗暗他的隊員不知道什麼事看到電線就把它放在車上，結果車子往前開到前面才發現有人在剪電線，小偷一看到人來就把大剪刀丟了趕快逃

走，小偷非常可惡，村莊裏來罵人說你們要吃替子彈了，後來警察來了追了好久也沒有抓到。成立守望相助隊以後，闖空門的事件就比較少了。

(C1)

## 伍、討論與反思

根據社區復原韌性模型來看，社區實務工作者面對社區災害之預防與重建，應可依照此一相關順序與過程提供相關服務，在人力運用上，社區的守望相助隊應是主要的成員；在組織訓練上，守望相助隊是主要的主訓幹部。茲做以下之討論與反思：

### 一、社區發生災難之前

在社區發生災難之前，實務工作者投入社區災害預防工作是需要確認受社區之認可，並且採取多元文化的基本角度與概念，擴充多元社區之次系統參與之可能；了解社區代間之不同型態與社區歷史，特別敏銳察覺並維護社區人文、性別與宗教的敏感性，也對當地社區之自然資源、產業資源進行調查，並鼓勵社區居民依法迅速取得相關資源；更要建立有效的預防管理脈絡，並跨系統合作。在台灣，組織社區守望相助隊，申請相關設施與設備，教育社區民眾，建立各種害警示系統，選擇災民集中高處，進行預防演練。

### 二、社區發生災難之後

在社區發生災難之後，除了生命安全維護，包括生命救援、臨時安置、危

機處理及需求評估等工作外，更需重視促進社區各組織間的平衡和諧；再行建構整合已存在的現有資源；另外要使社區重建服務方案之需求評估能與社區目標、未來之方向及社區最大利益連結。在台灣，執行演練的操作，提供真正救助，依不同的災害提供最立即的服務。

### 三、在災害安置服務期間

在災害安置服務期間，安置服務、情緒安撫、資源協調以及個案管理工作是實務工作者關鍵性的工作，此時期實務工作人員提供過程方法，但社區協會幹部能負責其內容與目標，並且鼓勵社區連結之組織成員爭取擔任社區領袖；適時調整災害安置服務。

### 四、在最後生活就業之重建階段

在最後階段，實務工作者可以投入生活就業之重建，社區系統制度的建構，其原則是實務工作者越是在周邊協助，方案與社區越是成功。整體而言，社區災害的預防與重建有賴實務工作人員對於社區組織工作之技巧與運作，也間接促使社區的生存永續與發展，值得我們有更多的投入與關切。

### 五、災害發生的社區組織與動員以守望相助隊為主

從前文發現兩個社區組織所推動守望相助隊，現在是救災的基本成員，只要有颱風警報，我們會廣播，使民眾做好完全準備，組織守望相助隊可以隨時集結提供初級的救助與救災。



## 六、社區自助自組守望相助，可獲得人助

以兩個社區來看，由於社區有自主自助，便得政府支持，包括相關的機具或災後重建補助與宣導，使災後的重建加速復原。可見社區自助，也自組守望相助，便可獲得他人所助。

## 七、警示系統與社區第一線救災是社區守望相助隊最重要的工作

在災害頻仍的時代，社區守望相助隊不僅可以發揮警示系統，也可以是社區第一線救災的工作人力，他們可以在災害發生前後，進行防災警示，也在災害發生後，及時進行社區民安置。綜合來說，警示系統與社區第一線救災已是社區守望相助隊最重要的工作。

如前所言，今日的社區守望相助隊之工作事項除了社區安全外，更重要的工作是協助社區防災與急難救護，社區實務工作者如何充分運用此一人力資源，發展不同的社區災害復原韌性，實為當前極其重要的課題。

## 參考書目

- 內政部（2005）。《內政部法規彙編》。台北：內政部。
- 內政部統計處（2009）。《內政部統計年報》。台北：內政部。
- 內政部統計處（2010）。《內政部統計年報》。台北：內政部。
- 黃源協、蕭文高（2010）。《社區工作》。台北：空大。
- 馮燕（2008）。《台灣 921 災後重建中的社會工作》。資料檢索日期：2010.10.20。  
網址：<http://to-night.blogbus.com/logs/20813310.html>。
- Blankenship, K. M. (1998). A race, class and gender analysis. *Journal of Social Issues*, 54(2), Sum 98, 393-404.
- Bowen, G. L. (1998). *Community Resiliency: A Research Roadmap*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina at Chapel Hill, School of Social Work.
- Bowen, G. L., & Martin, J. A. (1998). Community Capacity: A Core Component of the 21st Century Military Community. *Military Family Issues: Research Digest*, 2(3), 1-4.
- Brown, D. & Kulig, J. (1996/1997). The concept of resilience: Theoretical lesson from community research. *Health and Canadian Society*, 4(1), 29-50
- Landau, J. & Saul, J. (2004). Facilitating Family and Community Resilience in Response to Major Disaster, In (Eds.) F. Walsh and M. McGoldrick, *Living Beyond Loss*. 2004. New York: Norton.
- International Strategy for Disaster Reduction (I S D R) (2007). Building Disaster Resilient Communities: Good Practices and Lessons Learned. A Publication of the “Global Network of NGOs” for Disaster Risk Reduction. Geneva: UN.
- Norris, F.H., Stevens S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L.

- (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness, *Am J Community Psychol*, 41:127–150.
- Pfefferbaum, B. J., Reissman, D. B., Pfefferbaum, R. L., Klomp, R. W., & Gurwitch, R. H. (2005). Building resilience to mass trauma events. In L. S. Doll, S. E. Bonzo, J. A. Mercy & D. A. Sleet (Eds.), *Handbook on injury and violence prevention interventions*. New York: Kluwer Academic Publishers.
- Ronan, K. R. & Johnston, D. M. (2010). Promoting community resilience in disasters: The role for schools, youth, and families. NY:Springer Science Business Media, Inc..
- Rose, A (2004). "Defining and measuring economic resilience to disasters", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 13 Iss: 4, pp.307 – 314.
- Sonn, C. C., & Fisher, A. T. (1998). Sense of community: Community resilient responses to oppression and change. *Journal of Community Psychology*, 26(5), 457-472.
- VanBreda, A. D. (2001). *Resilience Theory: A Literature Review*. Pretoria, South Africa: South African Military Health Service, Military Psychological Institute, Social Work Research & Development.

