

災難考驗臺灣

文・圖／林萬億

災難考驗臺灣。2014年7月23日復興航空222號班機空難，機上人員48人死亡，10人重傷，並波及11棟民宅，5人輕傷。7月31日高雄發生氣爆事件，死亡30人，受傷310人。

災難具突發性、難預料、不熟悉、地區性、重傷害的特性。因此，每一災難發生都嚴厲地考驗政府的應變能力。依世界銀行的《天然災害熱點：全球風險分析》（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）（2005）報告指出，臺灣可能是世界上最易受到天然災害衝擊的地方，因為臺灣約有73%的人口居住在颱風、水災、地震，及其他天然災害可能衝擊的地區。

經歷了1999年921大地震之後，2009年發生莫拉克風災，政府似乎沒有從災難中學到如何救災。中央政府對災難救援的遲鈍與漠視、過多的政治考量、中央與地方救災分工不清、地方政府經驗不足等都造成救災步伐混亂與效率低。在備受批評後，政府就加速安置的腳步，過度重視重建結果，迷信用錢擺平，忽略災民參與過程，導致快速將原住民為主（占72.5%）的災區160處，劃定為不安全地區，強制遷徙一萬多居民到20處永久屋社區，3546戶。造成原住民部落離散、生計困難、文化斷裂的後遺症。而這樣的戲碼持續在上演著。

救災第一步：緊急救援

一般說來，救災分三個階段：第一階段是緊急救援，救人第一。即使眼看著財務受損，也必須保命為要。救人的黃金時間是72小時，最多7天。不管是地震、水災、火災、爆炸，所有用得上的機具都要調動前來支援，國軍要立即指揮上

陣，醫護人員與救護車在旁待命，現場交通要管制，安全要維護，家屬傷痛要安撫，殯葬事宜要準備，倖存者要緊急安置，救災物資要籌募管理，志工人力開始募集，災損資料要精確掌握，救災資訊要迅速公開。

緊急收容中心通常設在鄰近學校、活動中心、廟宇等有水電、浴廁、臥舖的地方，能維持生活必需。雖無法舒適，但要尊嚴、安全。進住昂貴旅館難持久，也不實際。緊急收容中心由社會工作人員管理與提供服務，例如：悲傷輔導、創傷壓力舒緩、需求評估等，志工分發物資與陪伴災民。

只要是跨縣市或大型的災難，統籌支援責任就是中央政府。中央有權調動軍隊、統合部會、指揮區域醫院、動用財主系統資源，甚至宣布緊急命令；而地方政府最熟悉地方政治、社會、文化脈絡。除非地方政府癱瘓，或是需求人力、機具超出地方政府層級能力之外，否則，分工方式應該是地方指揮第一線救災作業，中央調動資源協助。如此才不會相互扞格。

救災第二步：短期安置

緊急救援接近尾聲，要啟動災民短期安置。緊急收容中心會因生活條件限制、疾病感染、文化不適應，或資源撤離，而必須及早關閉。政府應將災民轉送到可以居住較長期間的地方，例如：興建組合屋、借住軍營，或租用宿舍，以利進行醫療、教育、就業等服務、家庭與社區重建、產業復原。同時進行以下工作：

首先，應加速徵調人力、機具，進入災區，清理淤泥、垃圾、人畜屍體、消毒、排水等，一

且天氣炎熱或陰雨，容易引發社區感染。此時，對災區仍應進行交通管制，除救災人員、當地居民外一律限制進入，避免災區觀光干擾救災。此外，如果災情嚴重地區，中央政府應協調資源豐沛的縣市認養受災縣市，包括專業人力、機具、物資等整隊進入協助，才不會讓災區成為散兵游勇割據的地盤。

其次，文化要保存。不要把所有文化、歷史記憶，連同磚瓦、垃圾、汙泥被挖土機一次剷除。

第三，災害救助與便民措施。迅速清查受災傷亡人員、財產、農漁作物、工廠、商店等損失，盡可能標準一致、簡便行政、快速補償，避免擾民與不公平。但是，不要任意加碼，破壞行情，滋生困擾。

第四，學童教育安置。不管是失依兒童，或學校損毀，學童都必須安置到有社會支持的新學校。尋求親友協助安頓是最理想的，如果沒有親友，安置學校的家長會應出面認養受災學童，其學費、書籍簿本、服裝、午餐等費用由政府補助。

第五，立即進行社會生活重建。災難復原的最高指導原則是及早恢復災民的生活能力。提供轉學、課業輔導、就業輔導、災後創傷壓力紓解、老人與身心障礙者照顧、醫療等服務。此時要善用災民的自助與社區互助力量，避免政府一手主導，造成災民無力、無助感的延長。

第六，救災人員的壓力紓解。現場救災人員在緊急救援階段，忘我地投入救災，看到、聞到災難現場慘狀與屍體，替代性創傷壓力會累積，必須盡速請精神科醫師、心理師、社工師介入協助其進行壓力紓解（debriefing）。

第七，募款與物資管理。嚴謹管理募款與物資，在慌亂中最容易出錯，務必專人專責管理，人民的愛心要珍惜。多頭馬車的募款計畫，最容易引發紛爭。

第八，協商長期安置計畫。短期安置有時限，最多兩三年。長期安置是要讓受災部落、社區重建家園。千萬不可單從政府、都市、漢人、工程、專家的角度看問題。一旦災難救援結束，通常也是災民必須自力更生的開始，族群、文化、社會、經濟視角的考量，才是務實。

第三步：社區重建

第三階段是社區重建。長期安置不只是建築、房舍、住家（house）的安排，而更是家（home）、鄰里、社區、就業、教育、文化的整體生活規畫。家園殘破、河山變色，重建之路，不可輕率。否則不但無法療傷止痛，反而雪上加霜。

救災是一門知識，也是一種態度，無知與傲慢是救災的天敵。圖（本期專欄策畫／社工系陳毓文主任）



林萬億小檔案

臺大社會學系社會工作組學士、碩士。美國加州柏克萊大學（UC Berkeley）社會福利學院（School of Social Welfare）博士。現任臺大社會工作學系教授。曾任臺大社會學系主任，臺北縣副縣長，行政院政務委員。主要研究領域為社會工作方法、比較社會政策、福利國家。曾主持國科會「高齡社會的來臨：為 2025 年的臺灣社會規劃之整合研究」、「災難救援社會服務模式的建立：以莫拉克風災為例之整合型研究計畫」等大型研究計畫。