

社區復原韌性是社會工作災害重建的關鍵

黃松林* 翁樹澍** 汪中華***

* 朝陽科技大學社會工作系副教授兼系主任

** 朝陽科技大學社會工作系副教授

*** 亞洲大學社會工作學系研究生

摘要

當前地球氣候的變遷與人類人為的為害，已使災害的發生愈來愈是不可預期與不可預料，而任何大小災害發生，首先衝擊的第一線是社區。今日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。本文係有以下二個目的：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*)模式為何？如何在災害前後的運作？一為探討台灣社會工作者對於社區發展協會的復原韌性何在？有什麼人力資源？可以如何做？結論中提出，社會工作者宜以此為重點來進行社區災害的預防與重建。

壹、緒論

當前地球氣候的變遷與人類人為的危害，已使災害的發生愈來愈是不可預期與不可預料，而任何大小災害發生，首先衝擊的第一線是社區。今日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。

台灣的社區發展在過去多年來是以三大建設為主軸：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，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，但介於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，以便使我們可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：好的實務與經驗學習」，我們希望它將對社區教育並且啟發進一步實際的努力，當形成整體的全球性「運動」來減少災害風險時。一起團結合作，我們便能拯救更多的生命（International Strategy for Disaster Reduction, ISDR, 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。

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(community resilience) 模式為何？如何在災害前後的運作？
- 二、探討台灣社會工作者對於社區發展協會的復原韌性何在？有什麼人力資源？可以如何做？

貳、社區復原韌性模式

一、連結人力系統社區復原韌性模式

一般而言，大多數人討論復原韌性（Resilience）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「人力系統連結之社區復原韌性模式」(LINC Community Resilience Model)是最近大家所提及極重要的模式（VanBreda, 2001; Bowen, 1998; Bowen & Martin, 1998），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：

- (一)確認受社區之邀請、授權許可與相關使命任務；
- (二)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；
- (三)了解社區代間之型態題材和社區歷史；
- (四)維持對文化、性別和靈性的問題的敏感性；
- (五)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；
- (六)建立有效的預防管理脈絡，並跨系統合作；
- (七)促進社區各組織間的平衡和諧；
- (八)建構整合已存在的現有資源；
- (九)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；
- (十)運用資源將目標轉化為具體任務與方案；
- (十一)社工人員提供過程方法，但社區負責其內容與目標；
- (十二)鼓勵社區連結之組織成員爭取擔任社區領袖；
- (十三)社會工作者越是在周邊，方案與社區越是成功；
- (十四)方案成功屬於運用此一指南的受災社區。

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。

二、社區復原韌性(Community resiliency)概念

Bowen(1998:5)界定所謂社區復原韌性(Community resiliency)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前壓力或功能運作相同或更提昇。Norris et al. (2008)則認為社區復原韌性(Community resiliency)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)，正如 Brown and Kulig (1997, p. 43) 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」。

另外，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、發現社區對患難壓力來源面如何調整因應的方法。

Norris(2008)從圖(2.1)可以依時間推移來看壓力抵抗和韌性模型，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(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(見圖 2.2)，此圖看出可能遠離本義但也遠離同義。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。

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，不致全部依賴他人、政府與非營利組織的投入。

參、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，以 2004

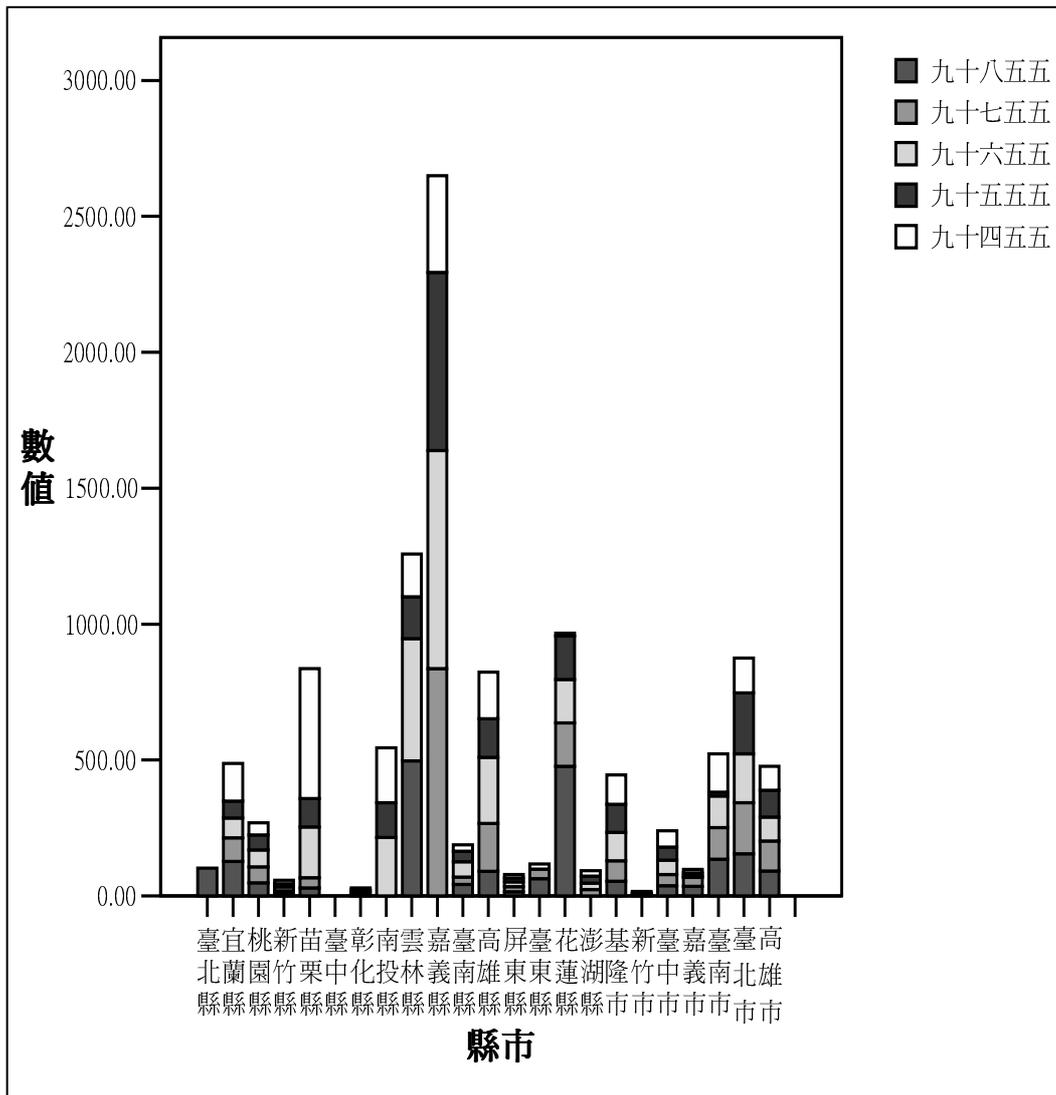
年以後來說，社區中 64 歲以下之志工者，由 2004 年的 1,866 人增至 2008 年 5,015 人，再減至 2009 年 3,711 人；至於 65 歲以上之長青志工者，則由 2004 年的 1,798 人增至 2008 年 3,374 人，再減至 2009 年 2,322 人(如表 3.1)。由於社區照顧關懷據點正是由 2005 年至 2007 年間，於 2008 年進入一般補助項目，特別是新據點不再補助開辦費等，是否為其原因，值得討論。

另外，與社區安全最有關係者為守望相助，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，下表(表 3.2)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。

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、台中縣、彰化縣、南投縣、高雄縣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 3.1：台灣長青志工人數之消長

年度	長青志工國隊數	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



各縣市 94 年—98 年 55 至 64 歲長青志工人數團
資料來源：內政部統計處，2009。

肆、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。如能配合前文所論及之社區工作的社區復原韌性工作應有可以開展的方向。

表3.2：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
台灣省	1,721	1,677	1,569	1,577	1,585	1,457	1,477	1,493	1,529	1,412	1,448
台北縣	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
台中縣	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
台南縣	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
台東縣	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
台中市	27	36	28	2	3	6	8	10	10	—	—
嘉義市	11	2	2	2	1	1	6	15	15	15	10
台南市	47	42	45	43	45	44	56	52	58	56	73
台北市	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

伍、討論與建議

根據 LINC 社區復原韌性模型來看，社區社會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。在社區發生災難之前，社會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社會工作者關鍵性的工作，此時期社工人員提供過程方法，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；在最後階段，社會工作者可以投入生活就業之重建，社區系統制度的建構，其原則是社會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社會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。

參考文獻

- 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。
- 馮燕(2008)。台灣 921 災後重建中的社會工作。2010/10/20 取自
<http://to-night.blogbus.com/logs/20813310.html>.
- 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.
- 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.
- 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.

作者簡介

黃松林

現職：朝陽科技大學社會工作系副教授兼系主任

學歷：英國新堡大學社會政策博士

經歷：曾任美和技術學院社會工作系助理教授兼系主任、內政部社會司科長、省政府社會處科長、秘書、副主任、專員、股長、科員、輔導員。

研究專長：社會工作個案管理、社會工作方案設計與管理、老人社會工作、社區照顧、社區工作。

著作資料：社會工作方案設計與管理，正與揚智合作出版：長期照顧社會工作。

翁樹澍

現職：朝陽科技大學社會工作系副教授

學歷：彰化師範大學輔導與諮商學系博士

經歷：1. 朝陽科技大學人文暨社會學院秘書、朝陽科技大學學生事務處學生諮商中心主任、弘光技術學院、靜宜大學、朝陽科技大學教育推廣中心幼兒保育人員學分班兼任講師、救國團總團部諮商輔導處專任張老師。

2. 諮商心理師高考及格(2003年)。

研究專長：心理學、家族治療、家庭動力、諮商輔導、團體工作。