

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 南投縣災後生活重建規畫－社區家庭支援中心

Post-Earthquake Reconstruction in Nantou: The Establishment of Community Family Support Centers

doi:10.6224/JN.47.5.39

護理雜誌, 47(5), 2000

The Journal of Nursing, 47(5), 2000

作者/Author : 王增勇(T. Y. Wang)

頁數/Page : 39-46

出版日期/Publication Date : 2000/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結：

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6224/JN.47.5.39>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，
請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,
please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

南投縣災後生活重建規畫——社區家庭支援中心

Post-Earthquake Reconstruction in Nantou: The Establishment of Community Family Support Centers

王增勇 T. Y. Wang

王增勇先生：加拿大多倫多大學社會工作博士，現任國立陽明大學衛生福利研究所助理教授、台灣社會工作專業人員協會副秘書長。

摘要

921集集大地震為南投縣帶來全面性的傷害，從事助人專業的人員無不投入心力從事重建工作。本文從社區家庭支援中心的實質內容、推動方式、介入組織等面向，分析筆者從事南投縣災後重建的政策規畫經驗，並從中檢討專業助人工作者在災難發生時介入的角色與態度。

關鍵詞：災後重建（post-disaster reconstruction）、社區照顧（community care）、災難社會工作（disaster social work）、政策規畫（policy planning）。

前言

去年921集集大地震為南投縣帶來全面性的傷害。依國科會國家地震工程研究中心11月17日公佈之「建築物損壞勘災報告」顯示南投縣受害的建築物最多（國科會國家地震工程研究中心，1999），計房屋全倒25,955戶、房屋半倒21,429戶，佔全縣戶數之32%，佔全國房屋全倒、半倒總數之53%。死亡906人、重傷239人，輕重傷人數共2699人，佔全國死傷人數之35%（南投縣政府，1999）。震災所造成影響層面既廣且深。如何有效地回應如此遽增的福利與照護需求，成為南投縣政府在災後迫切需要面對的政策問題。

進入場域

災後重建的規畫並非紙上作業的腦力激盪遊戲，而是具體的介入行動。參與者必須選擇介入點與介入位置，因為行動者的行動空間是受到其所處的社會位置所限制。筆者是台灣社會工作專業人員協會（簡稱社工專協）的副秘書長，當震災發生後，社工專協聯合北部的社工團體組織「社工震災行動聯盟」，以志工小組的接力方式從事協助受災地方政府識別弱勢族群的訪查工作。十月中旬，行動聯盟的救援工作告一段落，正尋求下一階段的工作方向。同時，社工專協參與

甫成立的「全民災後重建聯盟」（簡稱全盟），成為社工組的召集團體。在一次社工專協的工作會議中的討論，林萬億理事長與秘書處工作人員認為以受災程度的嚴重性與專業能力的迫切需求性而言，相對於台中縣政府，南投縣政府社會科應較需要協助。因此十月十七日，筆者與林理事長一行人抵達南投縣社會科拜會陳婉真科長。當時我的工作日誌如是寫：

1999.10.17.我與林萬億副縣長、曹愛蘭、老盟秘書長吳玉琴初到南投縣政府時，見到陳婉真科長，向他表達願意協助縣府的災後重建工作。科長的回答讓我印象深刻：「很多人都說要來幫忙，但沒有人願意長期留下來跟我們一起工作。希望越多、失望越大。要來幫忙，就要三個月、半年、一年。」我們自詡為助人的專業，但我們很少想到，我們給的是我們想給的，還是別人所需要的。如果我不能給，是否就在一開始時，就不要給。聖經說，要給就要給到心疼。科長的話讓我回來後，自問了許久。我能給他們所需要的嗎？當我想到大學教授已經是較有彈性與保障的工作，此時自當負起更大的責任，再加上自己沒有家累，我決定向學校與學生請假一個月，常駐在南投。

由於當時對災後重建工作最投入的民間團體是全盟，社工專協又是全盟社工組召集人，為了日後參與災後政策的建言，我們是以「全盟社工組南投工作隊」的身份於10月23日進駐南投縣政府投入生活重建的規畫工作。

Howlett及Ramesh (1995) 將政策流程分為五個階段：1.辨識問題／議題擬定：問題受到政府重視的過程；2.提出解決方案／形成政策：政府思考各種政策可能性的過程；3.選擇解決方案／選擇政策：政府選擇特定行動的過程；4.執行解決方案／執行政策：政府將所選擇的方案付諸實踐的過程；5.監控執行效果／評估政策：政府與社會大

眾監督政策效果，做為重新思考原欲解決的問題與所採行的政策過程。由於家支中心計畫目前是處於執行階段，即將進入評估階段，本文僅以前三個階段（辨識問題、形成政策、與選擇政策）為主。

問題分析

筆者協助南投縣政府之際是災後一個月，緊急救援階段已告結束，正是組合屋陸續興建、民間團體紛紛撤離、政府開始規畫重建之時。當時的問題評估如下：

一、片段且重複的需求調查

需求評估是政策制訂的基礎，但是當時的南投災民已被許多的需求問卷調查騷擾不堪，因為在問卷中表達的需求從未被滿足，因此引起民衆更大的失望與憤怒。其次，以問卷設計所得到的需求調查結果，其可用性也值得懷疑。因為問卷的設計是基於一組明確定義的操作化概念所設計，問卷設計者往往無法貼近災民的生活經驗，使得問卷的效果大打折扣。例如，許多外縣市民間社工團體和其他縣府社工員所調查出的老人安置需求，經過南投縣社工員訪視後，才發現多數個案並無被安置的意願，而是來自都會地區的社工員基於其主觀生活經驗認定老人的居住條件不適宜而認為應被安置。災後重建的福利需求殷切是無庸置疑的，但具體服務內容無法也不應在此刻決定，必須依靠基層社工員在與案主、以及社區互動中去發展。為了避免上述的需求調查與服務提供脫節，我們決定以建立服務輸送體系的建構為著眼點；將福利需求的評估從提供服務中去評估，以持續性的需求評估取代片段的、一次的需求問卷評估。

二、基層社工人力不足且素質仍待提升，無法滿足災後衍生之福利需求。

地震發生時，縣府社工員共 12 人，其中六位是九月才到任，且社工員集中於縣府辦公，社政體系沒有社區化據點，因此無法深入及時掌握民衆需求。再者，南投縣因為地方財政困難，無力編列中央補助經費的配合款，因此南投縣社政人員撰寫服務計畫申請經費的經驗有限。行政人員規畫能力有限，無法有效向中央政府或 921 震災基金會等災後重建經費來源爭取經費。除了先天專業人員在質與量的不足外，既有工作人員本身也是受災戶，員工心情無法得到平復，造成對重建工作的心理排斥。在災後工作量激增的情況下，造成社政組織內部人際關係緊張，以致應有的效率無法充分發揮。再加上，災後外來團體的主動介入協助，更擾亂社會科正常指揮體系運作。

三、民間團體供給服務的可行性

災後衆多民間公益團體積極投入災區服務，以短期輪值志工的組織方式動員，但是在緊急救援階段的第一個月過後，大部份團體多已紛紛撤離。南投縣原有民間社會服務團體數量不多，且多以志工團體或人民團體為主，承辦福利服務業務之專業能力有限。有心長期投入服務的外來團體在後繼經費無著的情況下徬徨不定，採取行動的團體在未來工作方向與服務區域上，也因機構宗旨、定位、專業取向而各有所異。外來團體進入災區在沒有全面規畫的情況下，導致所謂「明星災區」的分配不均現象，顯示災後重建階段啓步時，民間團體力量極需政府的協調、統整及經費支援。

四、既有社會福利體系不足或不當，災後更顯促

南投福利設施不足且不當。以老人福利為例，全縣老人安養機構共 22 家，87 年底之統計顯示，預定收容人數為 1439 人，實際收容人數為 613 人，尚可收容人數為 826 人。災後被安置之老人共 60 人，顯示南投縣

老人機構收容量供過於求。但未被滿足的是衆多社區照顧的需求，南投老人鄉土情感濃厚，多數失能與失依老人不願離鄉背景，寧願留守家園，因此社區照顧迫切需要，但縣內提供居家照顧的機構僅二家，供給嚴重不足。

五、災變後社會福利需求繁多，但社區服務資源急待發掘

災變後增加許多急待幫助之民衆，造成服務需求人口暴增。但由於南投縣幅員遼闊，鄉鎮之間交通往返耗時，以縣府 12 名社工員負責全縣之社會福利業務實為不足；再加上南投縣的民間社會服務資源亦缺乏，因此如何增加社會科工作人力，並鼓勵民間公益團體積極參予災後社會福利重建工作，並遊說其他地區專業團體到南投縣設立分支機構以承接縣政府委託之地區直接服務工作，都是刻不容緩之議題。

六、失業問題急待解決

921 災變造成南投縣一萬九仟多人的失業，造成災民更加不安和挫折的心理。如何結合各種專業資源於嚴重災區開辦各種職業訓練、就業輔導方案，協助災區失業民衆重新就業。並針對特別困難就業民衆，幫助困難就業的民衆得到適當的幫助。大量的服務需求是南投縣過去未曾有過之經驗，如何結合勞工職業訓練和新興的社會福利服務工作，讓部分失業人口順利轉化成社會重建的有用人力資源，讓長期需要密集照顧的失能人口有長期的保障是非常重要的議題。

目標訂定與策略擬定

根據阪神地震的經驗，地震所造成的有形傷害，是容易復原重建的，但是生活秩序的破壞、希望的破滅、生存目標的淪喪與社區網絡的破壞是最難復原，但卻也是最重要的。生活重建政策的規畫精神係冀望將地震

所帶來的危機化為建立南投社區照顧服務體系的轉機。因此，生活重建政策規畫的目標在消極面是，協助災民回復原有的生活軌道；在積極面是，化危機為轉機，以建構南投縣為福利縣的遠景，為南投縣民勾勒美好家園的藍圖。策略則是以建立永久性、全民性的福利制度，代替目前將服務人口加以區分，以臨時性、殘補式的個案介入方式。但這樣的工程必須結合民間團體共同參與，才有可能。「南投縣社區家庭支援中心方案」就是在這樣的背景下成形。必須要澄清的是，此方案從討論、擬定、到執行的過程中，並非一成不變的，相反的，它隨著時間而有不同的修正。重要的是它的演變痕跡正顯示災後生活重建政策制訂過程的權力關係。本文的篇幅僅以規畫階段為主。

方案內容

一、定位與功能

(一)南投縣政府為建立普及式社區服務體系，以委託民營的方式，與民間團體共同推動「社區家庭支援中心」（以下簡稱社區中心）方案，做為921震災後社區民眾接受福利服務的第一線據點。

(二)社區中心的設置以受災程度區分為三級，第一級可設三處中心，第二級設二處，第三級設一處。每一社區中心在接受縣政府委託時，皆有明定之責任區，以避免服務區域重疊之情況。

(三)社區中心的功能，在消極面是發掘社區需求，結合社區資源，發展福利服務方案，以保障社區居民之生活品質；在積極面是引導社區組織的發展，以社區發展的方式，建立社區的共識，對社區共同的問題，形成解決問題的具體行動。

二、服務對象

社區中心的服務對象依服務功能區分為下列兩種：

- (一)有福利服務需求之弱勢人口族群。
- (二)一般社區民眾，以提供預防性服務（如諮詢、教育）為主。

三、服務項目

因應社區的差異性，社區中心的服務項目區分為基本服務與支持性服務兩種，基本服務為必須辦理項目，專案服務為視社區需求得辦理之項目。

(一)基本服務

1.諮詢與轉介：凡社區民眾對社會福利之詢問，給予正確且完整之資訊，對無法提供服務之個案，應轉介至適當之機構，並加以追蹤確認其獲得適切之服務。

2.個案輔導與管理：對需要深入輔導之社區民眾應由社工員開案，進行輔導，評估需求與資源，擬定服務計畫，在主任、督導的輔導下，依個案管理的方法，結合必須之社會資源，確保個案之權利。

3.居家照顧服務：針對社區中日常生活功能需要他人協助者，社區中心應提供居家照顧服務，以增加案主之生活自主性，提昇其生活品質。服務項目包括家事服務（陪同就醫、關懷訪視、協助膳食、環境清潔）以及看護服務（身體清潔、復健運動、翻身、擦澡、協助進食）。服務對象包括老人、身心障礙者、母親因故無法照顧之兒童等。

4.社區組織：協助社區與臨時住屋區發展自治組織，反應社區居民意見，促進社區共識形成，強化社區解決共有問題之能力。

(二)選擇性辦理之專案服務

- 1.兒童托育與課後輔導
- 2.單親婦女支持團體
- 3.老人照安關懷服務

表一 南投縣各鄉鎮市家庭支援中心基本人員編制配置

基本編制	適用區域		
	一級災區： 南投市、埔里鎮、國姓鄉、 竹山鎮、中寮鄉	二級災區： 集集鎮、草屯鎮、鹿谷鎮	三級災區： 魚池鄉、水里鄉、名間鄉、 仁愛鄉、信義鄉
主任	3	2	1
組員	6	4	2
服務員	21	14	7

- 4.送餐服務
 5.交通服務
 6.臨時照顧服務
 7.其他不在上述範圍內的服務，社區中心仍得視社區需求提出專案計畫申請辦理。

四、人員編制

南投縣十三個鄉鎮市依照受災程度區分為三級災區，人員配置也因受災程度而調整（如表一），不致受到行政區域的劃分而造成資源分配無法反應需求之齊頭式平等現象。除基本編制人員外，其餘人員編制可隨服務方案之增加而調整，所增之人事費應於專案委託費項目下申請。

討 論

一、依受災程度區分福利資源分配密度是理想原則，操作時筆者先參考死亡人數、房屋全半倒數目、以及佔全鄉鎮人口與房屋比例，將所有鄉鎮區分為三級。然後，再與在地社工員舉行座談檢討分級草案的適當性。其中過程便發現完全依照數字不一定能真正呈現受災程度，例如某一鄉鎮的房屋全、半倒比例高達 80%，但社工員並不認為受災程度十分嚴重，細究下才知道該鄉鎮在房屋全、半倒的鑑定上非常寬鬆。因此，政策規畫過程中與在地消息靈通人士溝通是十分重要的。

二、社區服務內容區分為基本服務與支持性服務是為了在建立社區中心的基本共同功能與保持反應社區需求的差異性之間取得平衡。基本服務的項目有四：轉介、個案工作、社區組織、居家服務，前三項是社會工作的基本工作方法，最後一項是基於南投社區照顧體系的嚴重缺乏。

三、政策的執行必須選擇適當的政策工具（policy tool）。政策工具的範疇包括不決定（non-decision，即政府對特定已被認知的問題，不採取行動）、資訊與告誡、補助、產／使用權拍賣、課稅／使用者付費、法規等。此處，規畫者選擇以補助款的形式，希望藉由財務的轉移鼓勵期待行為的產生。我們所期待的行為是，災後民間團體紛亂的救援行動能夠在縣政府家支中心計畫的藍圖下，產生一致性、整合性、與協調性，以提昇資源使用的效率與效能。

四、經費補助方式捨棄以傳統論件計酬方式，而改以整體方案補助的方式進行，其中以人事費用為主。理由是建構生活重建體制的關鍵是適才、適所的專業人員的投入，論件計酬的浮動補助方式會使民間團體承擔可能無法平衡固定成本的財務風險，而不敢晉用專業人員（王，1997）。民間團體規避風險的方式多是以既有人力支援新增業務，這對初設體制的建立是十分不利的；既有工作人員會因此而增加更多工作壓力，可能導致人員的流動。

推動方式與過程

當時社會科正舉辦各鄉鎮賑災工作座談會，這對於地方政府掌握地方資源有所助益。當時，報章雜誌時常報導某單位認養某災區，卻又聽聞該單位並未提供實質服務，但外界又以為該區已有單位負責而不進行介入。我們建議社會科普查目前民間團體長期投入災後重建的意願、服務區域與服務項目。因此，於 1999/10/28 舉辦全縣性災後社會服務認養座談會。會議中，我們被迫提早公佈社區家庭支持中心的初步想法，當時我們只進行與高層的理念溝通，尚未與基層行政人員溝通，因此擔心縣府的反彈。不過，民間團體對我們的規畫反應踴躍，對縣府之規劃信心提高。

兩週後，我們完成社區家庭支援中心的計畫書，並與社會科主要的工作人員進行座談，作為修正意見。計畫書的標題會註明日期，表示計畫書並未定案，會隨與會者的意見予以修正。1999/11/15 社會科召開「民間認養災區協調會議」，說明社區家庭支援中心之計畫精神、目標、與申請委託方式，並以問答方式解答民間團體之疑慮。接下來的重點是協助南投縣政府建立委託民營的制度。我們建議縣政府依下列程序進行委託甄選程序：1.公開徵求計畫書；2.組成評審委員會，進行公開評審；3.評審結果第一名者必須於結果公佈十天內簽約，否則視同棄權，由第二名遞補。計畫評選標準有三：1.在地性：委託對象以在地團體為先；2.服務能力：機構順利完成目的之能力；3.過去實務績效：機構以往相關服務之記錄與震災後從事服務之記錄；4.財務計畫：機構財務穩定與自籌財源比例。

討 論

1.儘管委託民營的利弊仍有爭議（謝，1995；Kramer & Grossman, 1987），政府與受託民間的角色定位與權利義務仍有尚待釐清之處（林，1997），委託志願部門辦理福利服務仍是目前擴大台灣社會福利服務的主要方式。只是南投縣民間團體的質與量皆不足，必須依賴外來團體。但站在培養本地民間團體的立場上，在地團體應優先考量。

2.為了維持受託團體的素質，規畫者曾主動邀請許多外來團體申請委託，結果以基督教團體居多（約佔一半）、全國性社會福利團體次之。

組織介入策略

政策規畫本身是個介入南投縣政府政策制訂的過程，除了規畫本身內容，規畫者如何進入縣政府體制中，使體制能認同、接納所規畫出的內容，才是規畫能否成功的關鍵，因為政策必須有參與者的共識才會成功。規畫者只是過客，縣政府工作人員才是未來推動的主體。因此，從一開始介入，我最常思考的問題是：當我一個月離開後，我的介入行動會留下什麼效果？誰能接續？如果沒人接續，不如不要提出。所以，除了規畫政策本身的內容之外，如何激發縣政府的行政潛力，成為我的另一個工作重點。在介入縣政府的過程中，我們擬定以下目標與策略：

一、與縣府關鍵人建立關係

良好關係的建立是規畫者的建議能否被採納的關鍵。Howlett 及 Ramesh (1995) 提出政策網絡 (policy network) 與政策社區 (policy community) 的概念來加以區隔對政策有決策權力的人與有看法的人。政策網絡係指基於共同的物質利益與知識所形成的決策體；政策社區係廣泛地指稱對特定社會政策有知識的群體。對災後重建有看法與知識

的人很多，但不見得他們都有決策權。規畫者以其專業知識對災後重建擬定議題、形成對策，接下來要努力的是與具決策權的政策網絡對話，影響其政策的選擇。以南投縣政府生活重建政策為例，由於地震的災難性質，使政策的形成具有迫切性，形成決策權力集中化的現象，重要參與者包括縣長、科長、社工督導等人。由於認知到自己是外來者的角色，且縣府工作人員才是主體，因此，規畫者的態度是不預設自己的工作內容，凡事先聆聽關鍵人的需求，盡力協助關鍵人的期待，如期完成所承諾之工作，以建立良好的信任關係。

由於政策規畫涉及資源分配，因此規畫者不宜成為服務提供者，以免造成球員兼裁判的現象，失去公正客觀的立場。由於許多外來團體的介入並未持續落實，許多縣府人員對外來團體是抱持著反抗的態度，認為「他們不知道他們在做什麼，一個月後，人走了，一切又回到原點，現在又何必去在乎他們做什麼？」化解這種抵抗的情緒，最好的辦法就是讓他相信你是真正地能幫助他。所以，當時只要是關鍵人曾表達的期待，規畫者都嘗試去完成。

二、規畫過程保持與關鍵人之溝通，維持最大共識

規畫過程中，初步想法都先與科長溝通，提出初步計畫，先爭取科長認同，進一步與基層社工員座談，與社工員協商修正，再依照其意見修正，使政策的規畫過程能有最多人參與，成為多數人的共識。

三、促進社會科的團隊運作

規畫過程中，規畫者發現社會科內部工作人員的關係十分緊張，長官與部屬之間有許多誤解。長官認為部屬許多是惡質又無能的官僚，部屬認為長官不體諒其辛勞，反正多做多罵，不如不做不罵。這種敵對狀況使得規畫者的規劃工作必需考量其間的互動關

係，以避免規畫過程強化既有的隔閡。我們的策略是：

(一)以分組方式，由背景相似之隊員分別與關鍵人建立關係，掌握其看法並適時加以舒緩彼此誤解，增進互諒。

(二)建議科長調整對屬下態度，舉辦員工聯誼活動，重建工作關係。

分四個梯次舉辦員工週末團體生活營，離開災區，透過團體活動，增進彼此生活經驗的分享，強化團體的共融。

介入評估

規畫團隊與縣府社政人員關係建立良好，經過四次員工成長團體後，長官與部屬之關係已有所改善，行政團隊氣氛改善，但整體行政能量仍待提昇，直至筆者將離開縣府時，社會科尚未準備好接手。規畫的社區家庭支援中心計畫確實適時提供民間與地方政府災後重建之藍圖，但由於後繼人力無法銜接，當筆者請假期限到時，社工專協仍未能協調接手人選，規畫工作與後續執行無法深入參與，後續工作成為問題，工作隊面臨是否持續的問題。由於無法覓得全職投入的規畫人員，因此，建議縣府成立諮詢顧問團，網羅中部院校的社會工作教授繼續進行政策諮詢。規畫團隊在離開縣府前協助完成「南投縣政府社會服務諮詢團計畫」，並邀請中部學者參與，規畫者的角色自此從主要政策規畫諮詢者，轉為縣府的專家諮詢團成員之一，以每月定期會報的方式持續參與。規畫團隊的工作從十月二十三日起至十一月十七日止，結束了為期二十六日的規畫工作。

【後記】當春雷響起、春雨帶來今年第一場生命的滋潤，我内心沒有初春的喜悅，只有滿心的擔憂。我的夢魘成真，南投山區道路旁、隨時搖搖欲墜的坍方處，此刻成為我心中的大石。

921地震的災難還沒結束，雖然人們已開始遺忘，我們只是眾多投入救災工作的人群之一。我不知道我們的規畫是否真的幫助了南投的災民？我只知道我們做的還不夠。南投資源缺乏的落後處境依舊，忠厚老實的南投人仍舊默默地承受大地對他的肆虐，我不覺得我做的事一定展現所謂的專業，我只是做了我當下能做的。

參考文獻

王增勇（1997）・台北市老人日間照顧政策規劃研究報告・台北：台北市政府。

林萬億（1997）・社會福利公設民營模式與法制之研究・內政部委託研究報告。

南投縣政府（1999，11月18日）・南投縣921災後社會福利重建工作報告・921震災基金會奉振甫董事長業務會報簡報資料。

國科會國家地震工程研究中心（1999）・建築物損壞勘災報告・台北：國科會。

謝美娥（1995）・社會福利民營化的省思・台灣的社會福利：民間觀點・台北：五南。

Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). Studying public policy: Policy circles and policy subsystems. New York: Oxford University Press.

Kramer, R., & Grossman, B. (1987). Contracting for social services: Process management and resource dependencies. Social Service Review, 61(1), 32 – 55.