

# 淺談災害心理的效應與價值

口述作者 ■李宗勳 / 中央警察大學行政管理學系教授

文字整理 ■趙茁睿 / 國立政治大學政治學系

台灣每年受到豪雨、地震等大小不一的災害侵擾。災害不僅造成人們身心靈創傷，更導致生命財產的損失。因此，學習防災概念、具備災後復原能力成為日常生活的重要課題。儘管我們無法預期災害的到來，但我們可以借鏡「災害心理」概念，將災害帶來的損傷降至最低。

## 災害心理的內涵與價值

日本透過大量觀察與歸納災害，發展出災害防救的「721 法則」。大致上所謂的「721 法則」指的是發生災害時，每 10 位日本國民，有 7 個人能夠靠著「自助」避難；有 2 個人靠著「相互協助」避難；僅有 1 個人靠著「公助」避難。而最後這一個人，可能是無行為能力、沒有行動能力以至於無法採取任何行動避難，須透過政府協助避難。回到國內情況，雖然不敢斷言台灣災害防救體系是「127 法則」，但可以確定面對災害時，台灣的「公助」佔了災害防救相當大的比例。每當發生災害時，民眾通常十分依靠政府補助、仰賴消防隊

搶救。這裡延伸出「災害心理」(Disaster Psychology) 的概念。所謂的「災害心理」便是希望能改變、調整民眾忽略自我幫助、互相幫忙的重要觀念。民眾不能過度期待政府在災害中所扮演的積極角色，因為政府的資源越來越有限。多年觀察下來，日本民眾對於災害的危機意識、認知相當充足，所以每當發生災害時，大多數日本民眾便能透過「自助」的方式，到達庇護所、避難站。除此之外，日本民眾也不需政府指示，便自發性的撤離危險地區，而且社區鄰里中，救援組織網絡綿密完整。日本民眾能依靠「自助」避難，很大程度與民眾對於災害的認知、心理與態度相關。

過去常認為，一個大有為政府需要在災害後，短時間、有魄力的重建與補償民眾。不過政府作為太多會讓民眾過度依賴政府，減低民眾對於災害自主的必要性。「災害心理」近年逐漸成為學界的研究重點，國外有相當多的著作以之為主題加以討論，例如 Paul Gantt and Ron Gantt (2012) 的「災害心理學：消除

恐慌神話」(Disaster Psychology: Dispelling the Myths of Panic) 乙文，探討存在於行為科學社群與安全專業間的落差，特別是在災害及緊急時預期的恐慌行為，讓我們對於人們在災害及緊急時的可能應變行為進一步了解。另外在英國與美國，亦有「氣候心理」(Climate Psychology) 的類似概念。也就是探討人們面對氣候變遷時，為何會出現不理性行為、覺得民眾對於氣候變遷無能為力，需要仰賴政府承擔救援的責任。英美學者探討了社會無法應對氣候變遷的社會心理現象、分析了面對日益惡化的氣候變遷和環境破壞，我們集體癱瘓的非理性方面，探討了造成這種全球性缺乏行動的原因的情感，倫理，社會，組織和文化動態。他們發現，如果政府打算推行「氣候心理」的概念，尚需從教義、政府對災害的相關政策著手。例如政府須編列一部分經費至災害預防與整備階段，接著災後的補助也須回歸到保險機制，讓民眾有更多意願採取災害預防。

美國經歷卡崔娜颶風後約 3 到 5 年，紐奧良當地還有 30%~40% 的社區呈現荒廢，無力重建。這是因為當地對於災害的保險機制不足，無力自負災後重建費用。美國通常對於災民給與半年的短暫補助，協助災民度過難關。但對於房屋的復原重建，政府沒有補助，因此這部分需要保險機制的介入。而民眾的災害

意識，會受到教育、政府對於災害防救的相關政策、以及政府資源配置影響。

### 國內外應用「災害心理」的經驗與效益

「彩券理論」指的是民眾需要購買彩券才能兌獎，當民眾不需購買彩券也能兌獎時，民眾鐵定不會購買彩券。所以我們不能違背上列規則，讓有買彩券的民眾與沒有購買彩券的民眾所得幾乎無異。現今政府對於災害的補助幾乎一體適用，毫無區別，例如政府沒有審核民眾是否有購買保險、屋主是否善盡責任、良善管理便進行災後補助，政府對與住宅、稻田的水患補助幾乎同等適用，讓「公助」與「自助」功能混淆，也違背彩券理論。尤其每當台灣發生災害後，中央政府與地方政府都有加碼補助的情況，這等於是違反「災害心理」。

國內消防中的「公共安全」、警政中的「社區治安」都不謀而合提到「消防風水師」、「治安風水師」的概念。他們的職責在於幫助民眾診斷社區消防環境是否良好？以及社區對於防竊、防止危安事故的編組、社區巡守隊的組織是否完善？如果我們從「災害心理」的角度思考，照理來說「消防風水師」與「治安風水師」工作應著重於災害前之預防工作，但台灣的現況剛好相反。每當發生災害、竊案後，消防與治安風水師才進入社區診斷為何會災後受創會如此嚴重，為何會發生竊案。這讓消防

---

與治安風水師的角色變成僅是「再次確認」災害發生的原因而已。

挪威的冬天時常下雪，故在挪威有項名為「煙囪清潔師」的工作。煙囪清潔師會在清理居家煙囪時，順便診斷居家有哪些地方可能成為意外發生的死角，因此煙囪清潔師成為挪威社區十分信任的對象。挪威的警察、社會福利、公共衛生體系都會與煙囪清潔師合作，共同找出社區可能面臨的問題。例如社區中是否有獨居老人需要協助？住家是否潛藏治安風險？透過擴充煙囪清理師的功能，政府可以主動察覺，著手改善社區的問題。因此我們鼓勵國內的消防、治安風水師改變以往面對竊案或發生火災才關心社區的思維，應主動與社區鄰里建立關係。另外，消防與治安風水師也可與企業合作。例如過去消防警政機關曾與「信義房屋」合作，由信義房屋捐款印製「居家消安與治安自我檢查表」手冊，贈與每一位成交的屋主。也叮嚀屋主，若房屋需要裝潢時，可以通知里長、社區，申請消防、治安風水師一同診斷社區環境，找出問題。如此擴充消防、治安風水師的效益，並在房屋裝潢時考慮未來的住家安全風險，而透過鄰里長的協助與通知其他住戶，讓社區的安全更有保障。

我們要致力改變以往民眾過度仰賴「公助」的情況，並將「公助」項目推展到災害發生前

的預防階段，並促成民眾具備災害發生時的「自助」能力，也建構社區應變災害的能量。平時的「公助」會在潛移默化中協助民眾建構、訓練與編組，並讓民眾遭遇災害時有知識能力「自助」。目前民眾購買房屋申請貸款時，需要出具購買火災及水災險等證明後，才能貸款。所以政府開始透過保險機制、商業行為讓民眾具備「災害心理」。另外，政府對民眾的宣導也不能過於單調。例如災害發生後，政府可以獎勵、宣傳事前預防災害良好的社區，讓標竿社區成為其他社區共同學習的範例，也將「災害心理」應用在實際生活中。而政府對與民眾的災害補助也應區分「救急」項目，例如發生災害後，政府僅補助民眾 6 個月，這讓民眾預先明白自己應為災害做好準備與保險。

## 未來期許

「災害心理」並不是一件高深的學理，但卻是十分顛覆性的想法。「災害心理」讓政府下定決心管理自身財政狀況，政策導引之下才能帶動民間企業永續經營、企業、社區防災的風氣。目前政府所推行的「防災士」政策效果不錯，每個社區都應派人參加政府防災士的訓練，未來若社區出現災害，防災士可以在第一時間組織社區防災，也能做為社區與政府之間的窗口。除了社區之外，目前也鼓勵大賣場、百貨公司能派員參加防災士訓練，促進企

業與民間一起協力防範災害的觀念。針對「災害心理」，政府確實需要改變以往想法，並積極推動防災概念。政府也可以挑選縣市、政策內容制定一系列獎勵與補助，如果民間社會面對災害有良好的因應方式，相信這也能作為政府施政的參考基準。此外，政府平實報導企業如何面對災害，如何不受災害影響永續經營的新聞，也能擦亮企業的形象，贏得社會口碑。所以企業未必需要政府實質的金錢補助，只要政府能夠肯定、公開表揚企業的努力表現，讓企業提升正面形象，就是政府對企業最大的補助。

從「災害心理」的角度觀察，病毒不全然是件壞事，而是一項改變我們生活型態、企業發展模式的“Good Crisis”。截至目前為止，人們對於疫情掌握有限，許多對於病毒的資訊都需要進一步研究。我們也須留意非藥物的防治方式，而非單方面關注疫苗的防治。目前台灣與韓國有效防治病毒，可以歸功於社會認同政府對於資源的配置，例如口罩、酒精、社交距離等。另外，台灣沒有出現「歧視性」的社會內涵，例如於從國外回來的民眾都須居家檢疫、民眾也沒有將居家檢疫對象視為畏懼的對象。反而社會對於居家檢疫對象的照顧無微不至，例如每天有專人打電話關心身體狀況、專人配送生活物資等，政府結合民間宗教團體、非營利組織的協助，都是有效防

疫的基礎。經過這波疫情，相信非接觸的交易模式會在未來引導企業發展，另外線上交易、線上教學與線上會議也在疫情中逐漸改變人們的生活習慣。而面對這樣的危機，我們更應該好好把握，避免改變的機會流失。



### 作者簡介

李宗勳教授為中央警察大學行政管理學系暨研究所專任教授，曾擔任行政管理學系與外事警察學系系主任、中華國家競爭力研究學會理事長、公共行政與公共事務系所聯合會(TASPPA)第五屆理事長等職。李教授的研究領域包含公共行政與政策、政策分析與政策哲學、危機管理與風險治理等。李教授除了在學校開設社會資本專題、危機管理與談判專題等課程外，亦常受邀至國家文官培訓所、經濟部、農委會擔任講座。其相關著作可見於《公共行政學報》、《台灣民主季刊》、《警政論叢》、《Public Administrative Review》、《復旦公共行政評論》等學術期刊之中。