

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：歐信宏博士

改制後區級防災體系之研究：以
臺中市區公所為例

碩士班研究生：張文志

中華民國一〇四年六月二十三日

改制後區級防災體系之研究：
以臺中市區公所為例

研究生：張文志

指導教授：陳信宏 (簽章)

審查教授：李維 (簽章)

史美強 (簽章)

陳信宏 (簽章)

專班主任：史美強 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 104 年 6 月 23 日

謝 誌

「活到老、學到老」學習、求知乃是一條永無止境之道路，記得二年前在多年好友兼學長林國聲的鼓勵之下，報考東海大學公共事務碩士在職專班，重啟學習之門，由於專班課程安排豐富、緊湊，因此時間就在不知不覺之中飛逝，一眨眼間二年學習歷程已接近了尾聲。在學習過程中必須工作、家庭、學業三者兼顧，有人說就好比蠟燭三頭燒，搞到人仰馬翻、身心俱疲，如此形容真是一點也不為過，也惟有經歷過的人，才知道其中酸、甜、苦、辣之箇中滋味。

在學習過程中「論文」之寫作，可以說是一項重大艱難且耗費時日之重大工程，從一開始論文題目之確定到完成可謂「嘔心瀝血」之作，其間須經過漫長一點一滴累積而成，並非一蹴可及。因此為確立研究題目及研方向之正確性，首先必須拜師學藝，請求教授之指導，學生非常榮幸能獲得歐信宏老師首肯作為指導教授，在論文寫作期間不辭辛勞，不厭其煩給予指導修正，另外也再次感謝論文大綱發表指導教授黃信達、陳秋政老師，口試審查教授史美強主任、李允傑老師等，對於論文不足之處給予專業之指導及提示，學生銘感五內，感激在心頭，謝謝您們。

二年的修業期間內雖然短暫，同學之間亦非每天朝夕相處，但個人覺得本班默契十足，其中有樂於助人學有專精人稱姚博士之德輝、提早一年畢業之文生、春滿、已成為本班甲組一份子睿達及素芬、憶琴、碧慧、黎予、秋萍、巾郁、姿伶、志宏、王駿、文立、俊義、文軒等，當然還有專班系辦美甜、豪逸助教，您們全部都是我生命中的貴人，在此特別要感謝您們對於本人之支持協助及幫忙，有您們真好！

二年學習歷程當中最為辛勞且默默在背後無怨無悔的付出、體諒與支持莫過於太座秋美及佑丞、佑輔二位兒子，讓我在求學過程中無後顧之憂。值此鳳凰花開即將畢業離校之際，再次表示內心由衷之謝忱。

學生 張文志 謹誌 2015.6.23

摘 要

論文名稱：改制後區級防災體系之研究：以臺中市區公所為例

校所名稱：東海大學公共事務碩士在職專班

畢業時間：2015 年 6 月

研究生：張文志

指導教授：歐信宏博士

論文摘要：

臺中縣、市自民國 99 年 12 月 25 日合併迄今，已屆滿 4 年多的時間，人口數從合併之初 264 萬人，成長擴增至 272 萬人，每年平均約增加近 2 萬人之速度成長，合併後面積超過 2,200 平方公里，在直轄市六都當中土地面積排名第六、人口數排名第三，成為不折不扣的大臺中市，其人口數並已超越臺北市，僅次於新北市及高雄市。至於原臺中縣 21 鄉、鎮、市公所業由法人地位在合併後成為臺中市政府之派出機關，已不具備前公法人地位之區公所。

災害防救法於民國 99 年 7 月 13 日修正第 11 第 3 項規定：「區得比照前條及前二項規定，成立災害防救會報及災害防救辦公室」後，其增列之主要理由在於直轄市及市區得因實際需要成之災害防救會報及災害防救辦公室。然就目前屬於災防法中第三級防災體系之地方政府之鄉、鎮、市（區）公所而言，其所發揮功能落差極大，最主要癥結點在於是否有健全之財務而定，唯整體而言大都面臨無人力、無經費等之窘境。因此在改制合併後，有關防救災部分能否做到無縫接軌，落實保障人民生命財產安全，尚有加以研究探討之必要。

本研究提出八項具體建議事項為 1.落實召開災害防救會報並盡速完成災害防救辦公室之建置。2.強化區級辦公廳舍及災害應變中心軟、硬體設備。3.建置區公所專責單位及專職人員。4.加強區公所災害搶救第一線指揮官及主辦人員之教育訓練。5.定期辦理兵棋推演與實兵演練提升災害搶救能力。6.結合民間資源擴大災民收容安置能量。7.建立自主防災社區。8.直轄市行政首長之認同乃災害防救成功關鍵。

關鍵詞：派出機關、公法人、災害防救法、地方政府、鄉、鎮（市）公所

目 錄

謝 誌	I
摘 要	II
目 錄	III
圖目錄	VII
表目錄	VIII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	2
壹、 研究背景	2
貳、 研究動機	4
第二節 研究目的與問題	6
壹、 研究目的	7
貳、 研究問題	7
第三節 研究流程與研究架構	8
壹、 研究流程	8
貳、 研究架構	10
第四節 研究範圍及限制	10
壹、 研究範圍	10
貳、 研究限制	11
第二章 文獻探討	13
第一節 名詞釋義	13
壹、 災害管理	13
貳、 地方政府	14

參、 地方自治	16
肆、 法人.....	17
伍、 派出機關	18
第二節 我國災害防救體系運作探討	20
壹、現況說明與探討	20
貳、合併後之臺中市整體災害現況分析.....	30
參、目前臺中市災害防救體系現況	31
肆、區級災害防救體系.....	34
伍、檢討問題.....	34
第三節 災害管理文獻.....	40
壹、 災害原因分類.....	40
貳、 災害特性	41
參、 災害管理	43
肆、 防災對策	46
伍、相關防災體系應變能力文獻分析.....	49
第三章 研究設計.....	57
第一節 研究方法	57
壹、 文獻分析法	57
貳、 深度訪談法	58
參、 參與觀察法	59
第二節 訪談對象的選取.....	60
第三節 訪談題綱設計	62
第四節 訪談準備與執行.....	63
第五節 原始與次級資料之運用	65
第四章 訪談結果分析	67

第一節	法令規範面分析.....	67
壹、	受訪者在人力、物力、財力及無指揮權等困境說明並提供具體建議	68
貳、	受訪者在區級災害防救會報、災害防救辦公室及災害應變中心建置功能說明及具體建議.....	69
參、	受訪者在災情查報及收容能量之相關說明並提供具體因應對策.....	70
第二節	組織架構面分析.....	71
壹、	受訪者在救災資源分配及應用上之說明及具體建議	71
貳、	受訪者在區級指揮官職務列等偏低之說明並提出應適時提高之建議	72
參、	受訪者在設置專職人員辦理防救災工作需求之說明並提出具體建議	73
第三節	運作執行面分析.....	74
壹、	受訪者在市級災害防救體系應辦理之角色及功能之說明並提供具體建議..	74
貳、	受訪者在區域聯防以強化災害應變能力之說明及具體建議	75
參、	受訪者對於平時辦理兵棋推演及實兵演練之說明及其必要性.....	76
肆、	小結.....	78
第五章	研究發現與建議.....	79
第一節	研究發現	79
壹、	研究發現	79
貳、	小結.....	82
第二節	研究建議	83
壹、	落實召開災害防救會報並盡速完成災害防救辦公室之建置	83
貳、	強化區級辦公廳舍及災害應變中心軟、硬體設備.....	84
參、	建置區公所專責單位及專職人員.....	84
肆、	加強區公所災害搶救第一線指揮官及主辦人員之教育訓練	84
伍、	定期辦理兵棋推演與實兵演練提升災害搶救能力.....	85
陸、	結合民間資源擴大災民收容安置能量	86

柒、 建立自主防災社區.....	86
捌、 直轄市行政首長之認同乃災害防救成功關鍵.....	86
參考書目	89
壹、 中文部分	89
貳、 西文部份	92
附錄 訪談逐字稿.....	93



圖目錄

圖 1-3-1 研究流程.....	9
圖 1-3-2 研究架構.....	10
圖 2-2-1 我國整體災害防救體系架構.....	22
圖 2-2-2 前臺中縣整體災害防救體系架構.....	25
圖 2-2-3 前臺中縣災害應變中心架構.....	27
圖 2-2-4 臺中市災害防救體系之現況.....	32
圖 2-2-5 臺中縣、市合併升格後之災害應變中心組織.....	33
圖 2-2-6 臺中縣、市合併升格後應有之整體災害防救體系.....	38



表目錄

表 2-3-1 核子事故緊急應變機制之建議.....	50
表 2-3-2 表防災社區特性.....	55
表 3-2-1 受訪者基本資料一覽	61
表 3-2-2 研究訪談對象及訪談內容摘要.....	62



第一章 緒論

長久以來每當民眾面臨自然、人為或科技災害發生時，大多習以為常依賴政府來解決所有大小的問題，就好像政府無所不包、無所不能，認為救災是政府部門應該做的事，且習以為常，不覺得有任何不對之處。但這樣的觀念在921大地震之後開始面臨了嚴峻的挑戰與檢驗。由於近年來多次的颱風造成了廣域性及複合型的災害，諸如低窪地區住宅的嚴重淹水，以及因豪雨所挾帶之大量土石流沖毀房屋及道路，讓我們驚覺並深刻體會到政府其實並非萬能並意識到大自然反撲力量的可怕。災難現場往往因為範圍太大、太廣，救援力量不敷分配、或已遠超出地方政府之救災能力負荷；或因道路於災害發生時即遭毀損中斷，救援力量無法適時深入災區以發揮搶救復原功能，並發放救災物資予災民，讓人員傷亡及損害降至最低程度；或因通訊設備損毀，災難訊息無法即時傳遞等因素，而未能掌握災害發生之危害程度，供第一線指揮官適時作出正確判斷，因此政府救援力量往往無法在最短、最迅速的時間內做出最妥適之應變作為，而失去搶救的第一機先。我國周邊鄰近國家「日本」在災害防救上甚為先進，政府防災教育深植民眾心中，同時具有居安思危觀念，對於災害反應亦較為警覺。因此我國政府現行防災作為常以其為學習仿效及觀摩取經之對象。事實證明「日本」在發生地震引發海嘯造成311福島輻射外洩事件之複合型災難時（造成1萬5,000人死亡及3,000億財產損失），政府平時訓練有素之各項緊急避難及防災措施，亦面臨重大之考驗。

臺灣災害防救體系在平時自有一套制度及規則脈絡在運行；故平時即模擬並針對各項不同災害進行綜合演練，尚能照表操課，井然有序，讓民眾誤認為好像一切在政府掌控之中。當發生大規模毀滅性災難時，現場所引起的混亂、搶救之困難及權責劃分不清等問題，亦常成為社會大眾及新聞媒體關注、質疑及批評焦點。因此在災害發生後，往往被社會各界以放大鏡檢視，檢討聲浪不絕於耳，然在事過境遷，當媒體不再關注、民眾不再關心之後，災害發生時所付出之慘痛代價，早已拋諸於九霄雲外，不復記憶！

鑑於災害防救管理攸關民眾生命財產安全甚鉅，亦列為我國政府重要施政目標之一，

其辦理之具體成效，必須仰賴各級政府平時一點一滴累積而成，無法一蹴可及。是以當新聞事件告一段落時，政府機關仍然將持續推動辦理「減災」、「整備」、「應變」、「復原」之工作，並不會因民眾及媒體不再關注而有所改變。

臺中縣、市民國99年12月25日改制合併後之區公所同樣面臨組織、制度、規章等重大變革，諸如區長改為官派、無財政自主權、人事權、人員縮編等，均不同前屬公法人地方自治之治理運作模式。是以研究者想要瞭解在合併後，已屆滿四年餘之「區級」防救災體系之「法令規範面」、「組織架構面」、「運作執行面」等三個不同構面逐一探究比照同屬災害防救法第三級災防體系之鄉、鎮、市公所在整體防災作為上有何不同之處？並提供相關具體建議以精進地方政府防救災作為，強化「區級」防救災體系功能。

第一節 研究背景與動機

本研究係以合併後直轄市政府派出機關之區公所防救災體系與應變能力面向中，以實務參與者的角度觀察及探討，針對區公所防救災體系與應變能力之間關係為研究課題。茲就研究背景及動機分述如下：

壹、研究背景

臺灣位處歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊交接處，劇烈的造山運動，形成山坡地形陡峭且地質複雜，因河川大多短促而流速急，加上板塊擠壓應力作用影響，斷層、褶皺、破裂面…等地質構造脆弱現象非常發達，同時又位處太平洋颱風路徑要衝，導致臺灣的自然環境在先天條件上就易於肇致山崩、地滑與土石流之發生。鄉（鎮、市）公所是《災害防救法》中所賦予重任的第三層級，也是防救災的第一線，然而每當災害發生之後（或來臨之前），鄉（鎮、市）公所均會實施任務編組，成立災害應變中心，但是災害應變中心所納入的人員卻是臨時編組而成的（陳德奎¹，2001：114）。事實上政府基層鄉（鎮、市）公所無人力、無經費、首長無實際指

¹ 陳德奎，《我國災害防救體系中第三層級（鄉鎮市公所）運作機制之探討》。中央警察大學論文，桃園，2001 頁 114。

揮調度經驗？災害防救業務承辦人員多無專業知識來勝任此項工作（熊光華²，1999）。

行政院民國100年災害防救白皮書分析指出，民國89至98年間全球因天然災害導致經濟損失高達8,900億美元，自民國69年以來，除民國84年發生日本神戶地震、民國94年美國發生卡翠納颶風及民國97年發生大陸四川地震造成當年經濟損失暴增外，因災害造成之經濟損失亦有明顯增加趨勢，對產業、政府財政及社會安定均造成負面衝擊。³

世界銀行2005年出版的報告「Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis」中指出，臺灣可能是世界上最易受到天然災害衝擊的地方，特別是臺灣約有73%的人口居住在有三種以上災害可能衝擊之地區。⁴

英國風險管理顧問公司「梅波克洛夫」（Map croft）根據國家經濟對天災的曝險情況，檢視國際貨幣基金、世界銀行及美國中央情報局民國94至99年編纂的資料，於「2011年自然災害風險圖譜」（Natural Hazards Risk Atlas 2011）指出，在天災賬單中屬於「極高風險」，也就是支付賬單最高的國家有4個，依次是美國、日本、中國大陸和臺灣。臺灣位處亞洲大陸東南緣，位於季風氣候帶與颱風行徑的路線上，每年5~6月間的梅雨季，7~10月間的颱風期，常帶來強風及豪雨，加上地形陡峻，河川短促，經常引發嚴重的水災、土石流。此外臺灣位於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊交界處，為世界上有感地震最頻繁發生的地區之一。因此為降低災害所造成之危害，確保國人生命及財產安全，中央及地方政府均持續建立「減災」、「整備」、「應變」及「復原」機制，做好防災管理工作。

臺灣近年來屢受天然災害侵襲，且常為複合式災害，災害損失越形嚴重，民國98年莫拉克颱風造成小林村滅村及民國99年梅姬颱風造成蘇花公路坍方，均造成重大人命傷亡及財產損失。面對此種複合型重大災變，不僅考驗政府的救災效率，也

2 熊光華，《防災體系與計畫之資料庫建立之研究》。內政部消防署委託專題研究成果報告書，1999。

3 行政院《民國100年災害防救白皮書》，由緊急災難資料庫(EM-DAT)分析結果。

4 內政部消防署91年至95年災害防救與復建統計資料專刊。

挑戰民眾的應變能力，各級政府應展現防救災應變能力與決心，提醒民眾加強防災、避災與離災。

國內經濟快速成長與發展，國土開發使用強度不斷增加，加上臺灣位居環太平洋地震帶的海島環境，難以免除颱風、豪雨、地震等天然災害所帶來的威脅。以莫拉克颱風為例，造成全臺681人死亡，18人失蹤，農林漁牧財物損失逾275億元⁵，主要係因中南部地區連續性豪大雨，導致大面積低窪地區淹水、山區洪水及土石流，加以現行防災作業存有政府協調應變的缺點，包括預警失靈，搶救慢半拍，災害發生時不同單位間對於應變事項的認知、協調、步調不一致，以及地方政府平時疏於防患及演練等，形成災變處理失敗的關鍵因素。

本研究範圍針對臺中縣、市在民國99年12月25日合併完成後依災害防救法規定比照同屬第三級防救災體系並賦予防救災業務及任務之區公所在組織編制、人力、物力等及在災時動員能量上是否優於合併前之鄉、鎮、市公所？且足以應付及執行複雜多變且多元之災害搶救工作？

本研究背景透過臺中縣、市合併升格後區公所之防災體系與應變能力是否足以應因重大災害、災害防患與災後復建工作之銜接情形，探討臨時任務編組而成的人員在災變中是否有能力來執行災害防救工作。

貳、研究動機

由於自然環境的因素使然，臺灣經常發生地震、颱風、土石流等天然災害，再加上臺灣地狹人稠、高人口密度的都市化特性，且為因應政經環境變遷而高度及過度之開發，使得大多數人已渾然不知暴露在高風險的環境之中，當災難來臨時更容易造成生命財產安全之重大損失。而在各種天然災害之中又以地震所帶給臺灣的威脅最大，民國88年九二一大震的發生，抗震強度不足的建築物在一夕之間紛紛倒塌，臺灣各項防災措施面臨嚴峻之考驗，而這次大地震也凸顯了臺灣都市防災規劃量能的不足。在921地震的經驗中，暴露出防災避難據點安全性及避難生活規劃的問題，

5. 99 年度政府審計年報。

造成多數居民避難時無所依循，只能自行尋找路徑前往避難，並且消防救災、警察指揮、醫療救護及物資運送等防災功能缺乏有效整合，指揮機制不全，民間及政府機構各自為政，造成救災資源重複浪費抑或短缺不足之窘境，嚴重影響震災救援時效及人民對於政府之信賴。一般而言，整體防救災體系教育訓練中，基層防災應變人員應是最重要的一環，因為他們是防救災的實際執行者，而他們所接受到的防救災教育訓練卻是最貧乏，主要原因是防救災教育訓練未深入基層，加上部分機關首長對於防災體系認知不足、危機意識不夠，即使有防救災教育訓練亦流於形式化；另再加上基層主辦災害之行政人員大多為兼任（非專任人員）且異動頻繁，平時例行工作已繁雜不堪負荷，遑論主動參加防救災教育訓練（許銘熙⁶，1997），此等情況在難得有重大災害發生及人力不足之基層鄉、鎮（市）公所而言，早已司空見慣習以為常更為普遍，也是值得重視的問題。

政府每年編列龐大預算進行災後重建工作，如中央政府易淹水地區水患治理特別預算編列第一期309億6千5百萬元與第二期445億元，莫拉克颱風災後重建特別預算編列1,165億800餘萬元，及各級政府災害準備金等。臺中縣、市於民國99年12月25日合併為直轄市，原災害防救體系由縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所之層級，轉變為直轄市政府、區公所，災害防救工作權責轉換及銜接是否周延，及升格為直轄市後相關法令、制度規章及組織執行運作是否妥為定訂及設置，勢將直接影響災害防救之成效。

本研究範圍選定臺中市神岡、潭子等區公所為主要研究對象，主要原因是在臺中縣、市合併前均屬地方自治團體的鄉、鎮（市）公所，且鄰近原臺中市區，近年來均呈現高度化都市發展之雛型及趨勢，轄內同時具有都市災害特性，以及非都市災害特性。舉例而言；例如臺中市神岡區地處交通要塞（豐原交流道、圳堵交流道），市區內工商發達，工廠林立、建築密集，因此，同時也具有人為都市災害及天然災害之隱患，如火災、建築物災害、震災（民國24年墩仔腳大地震死亡537人）、

6 許銘熙，國科會專案計畫，《1996年賀伯颱風侵臺災害分析及檢討》。1997，頁001-002。

重大交通事故等；另一方面臺中市神岡區轄內之北側郊區緊臨大甲溪旁則為農業地形，主要為天然災害特性，如水災等（大甲溪堤防潰堤）。綜上原因以臺中市神岡、潭子等區為研究對象，可概括性臺中市之災害特性，又合併前原臺中縣各鄉、鎮（市）公所屬地方自治團體，鄉、鎮（市）長為民選，與臺中市原八區之區公所地方治理模式迥然不同。臺中縣、市合併後歷經四年多之磨合時間，各項規章、制度運作理應漸入佳境步入常軌，相對在災害防救部分其量能似應同步提升並發揮合併後之綜效，故本研究擬從「應然面」與「實然面」探究合併後區公所在災害防救上是否有別於合併前鄉、鎮（市）公所，是為本研究關注之焦點。

自九二一大地震發生後，再經媒體大肆報導後，民眾之防災意識應普遍認知且相對提昇，又在尚未合併前之歷屆民選首長對於防救災相關的議題亦較為關心及重視，是以原縣區在臺中縣政府督導之下每年輪流辦理防災實兵演練，藉由相互觀摩學習，達到精進防災作為之目的。故平時大多能作好減災、整備之相關工作，亦常成為其他鄉、鎮（市）學習觀摩之對象。

本研究動機冀能藉由瞭解合併轉型為直轄市派出機關之區公所在防救災作為上是否有別以往不同之運作方式？是否更能貼近災害防救法中之實務面需求，落實政府保障人民生命財產安全之期待。故本研究將以現為派出機關之區公所為例，針對第三層級災害防救體系，分別就法令規章、組織制度及運作層面及災害應變機制、分工權責等現況，來探討第二層級（市級）及第三層級（區級）之間所訂條款之比較，及比照同屬鄉鎮層級災害防救組織之區公所平時針對轄區特性所訂定之防救災計劃是否在實際運作情形中，可以真正落實減災、整備、應變、復原之防災政策需求，相信對我國整體防救災工作、地方政府，應有一定程度的參考價值。

第二節 研究目的與問題

本研究目的是瞭解現行臺中市各區公所防災體系與應變能力的情況，進一步擴及原為鄉、鎮（市）公所探討所選定區公所防災體系與應變能力之間相關的隱性與顯性因素。

期許藉由研究結果而提出一些具體可行的建議，以供作為有關單位研擬提供強化區公所防災體系與應變能力規劃參考。研究目的及問題分述如下：

壹、研究目的

本研究將探討國內防災工作並瞭解國內推動防救災工作之相關現況，以臺中市各區公所防救災體系為主要研究的對象，並試著以研究防救災機制影響性的關鍵因素所在後，試著提出最適比照第三級防救災體之區公所防災體系進一步改進之建議，以作為未來相關單位施政的參考。本研究的目的可歸納為以下三點，歸納說明如下：

- 一、針對所選定的研究個案瞭解實際運作情形，來探討地方政府「區公所」災害防救體系在執行災害防救所受到的限制與困境。
- 二、深入探討目前地方政府、各鄉（鎮、市）層級災害防救體系之問題及缺失，並對組織運作情形提出建言，期盼區公所再次面對天然災害、人為或科技性大規模之災害時，更能夠發揮派出機關之防救災功能。
- 三、最後，根據本研究所獲得的一些發現與結論，期望可以作為其它研究之參考。

貳、研究問題

本文的個案研究，主要是在瞭解合併後臺中市各區公所防救災體系與應變能力現況，並與合併前具公法人地位之鄉公所作一比較分析，進一步檢視改制後同屬第三級防災體系之區公所合併前與合併後是否有所不同，故根據上述研究動機與研究目的，本文主要所欲探究的問題如下：

- 一、法令規範對於區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所影響之相關議題。
- 二、組織架構對於區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所影響之相關議題。
- 三、運作執行對於區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所影響之相關議題。

四、直轄市政府（市級）在區級防救災體系與應變能力上扮演什麼樣的角色與功能。

第三節 研究流程與研究架構

壹、研究流程

一個研究的理論基礎及流程乃在支撐整個論文的架構，故本研究目的乃以探討地方政府（區級）防災體系與應變能力之間相互交叉影響關聯性。原則上以國家圖書館所能蒐集相關研究論文為重要文獻參考，根據文獻之分析擬訂研究架構及流程，透過以文獻蒐集、個案研究、深度訪談、參與觀察的方式來蒐集資料並針對問題進行探討，藉由所獲得到的資料加以彙整後予以有系統的論述分析，對問題提出見解並進行論斷，具體提出研究發現及建設性的建議，並期望對其後續做更深入的剖析與研究之建言。研究流程及研究架構的概述如圖1-3-1：



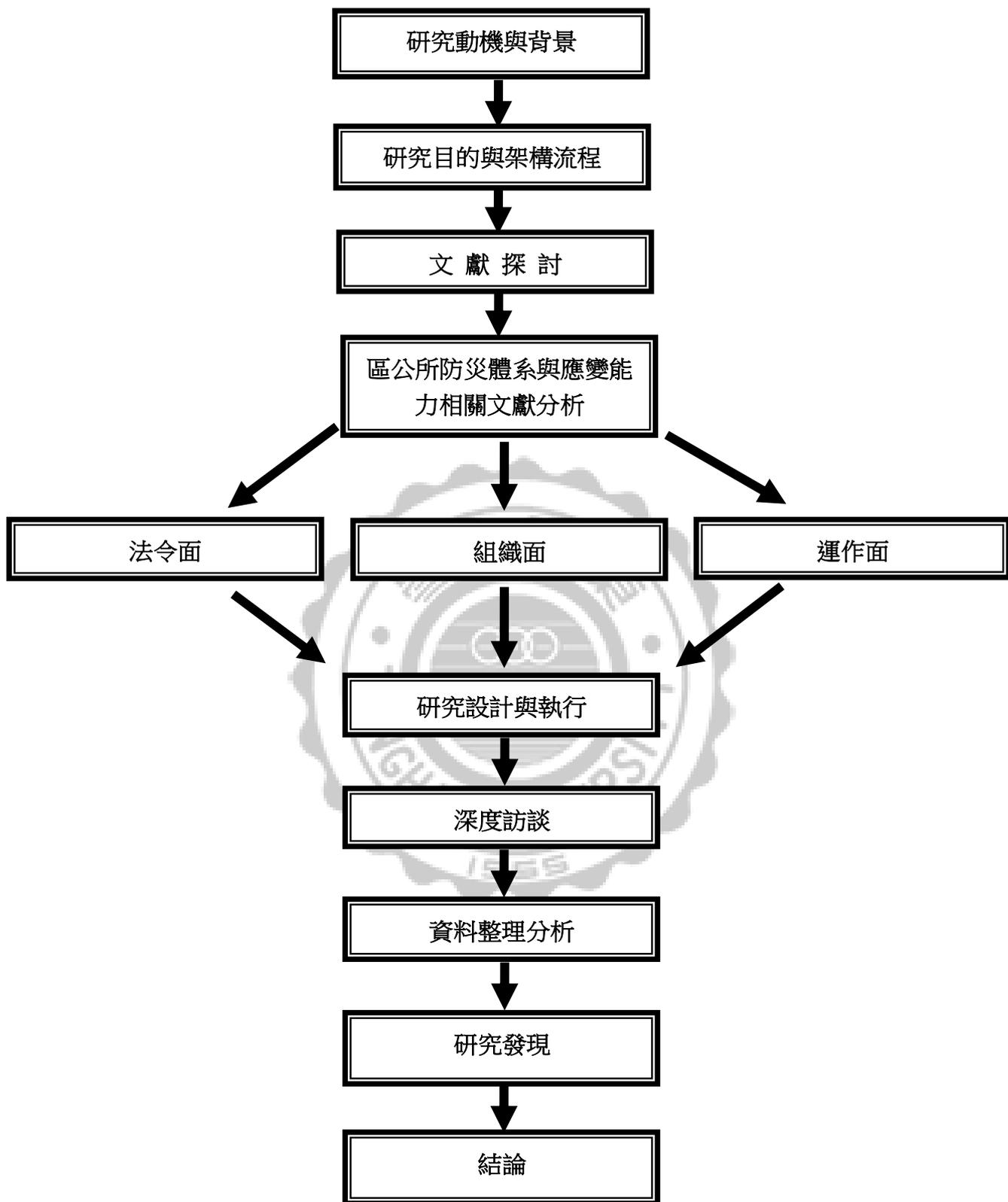


圖1-3-1研究流程

資料來源：研究者繪製

貳、研究架構

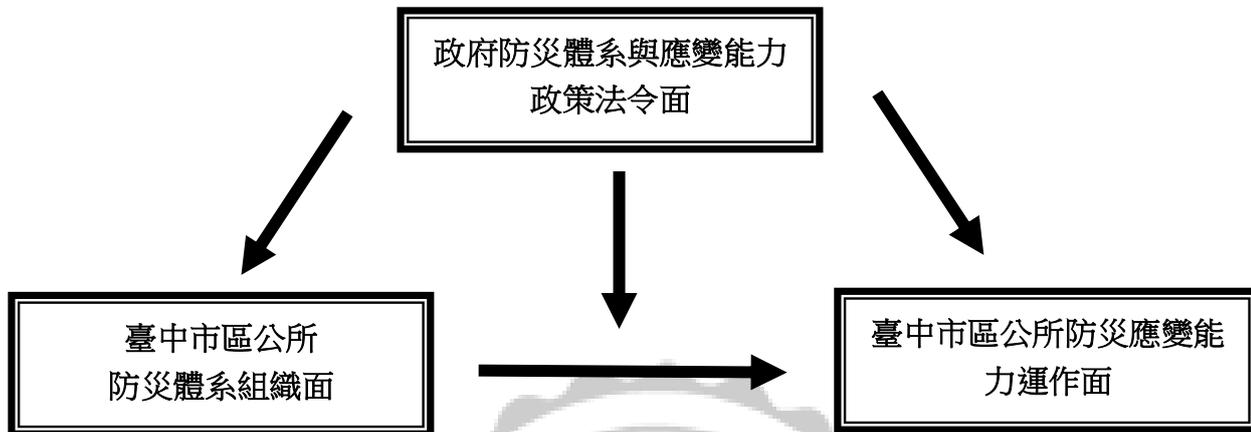


圖 1-3-2 研究架構

資料來源：研究者繪製

政府各項施政措施及政策之推動與執行首先必須訂定合宜法令規範作為依循，以供各級政府機關辦理之最高指導方針，我國災害防救管理權責單位為政府機關，在本「依法行政」原則之下，亦是如此。基此，乃有《災害防救法》之頒布及施行，由於法令對於政府機關具有絕對拘束力，因此政策法令對於區公所之防災體系組織及應變能力必將引起三個構面間之交互作用。換言之，政策法令除主導區公所組織編制外，組織編制又將影響區公所之應變能力，可謂環環相扣。本研究試圖找出影響政府推動防災體系與應變能力模式，研究架構以臺中市區公所防災體系與應變能力的客觀因素為重心，加上政府推動防災體系與應變能力政策之影響，找出最適合區公所防救災體系與應變能力模式。

第四節 研究範圍及限制

壹、研究範圍

研究期間自民國99年12月25日臺中市合併升格為直轄市迄今；並以選定之區公

所（神岡、潭子區公所）做為個案研究對象。嘗試從政府推動災害防救工作之政策面，對應法令規範面、組織架構面及運作執行面，探究臺中市區公所防災體系與應變能力之間相互關聯性。

貳、研究限制

受限於合併迄今之期間內臺中市轄區範圍並未發生重大災難事件，加上時間及物力等因素，無法逐一將全市29區全部納入研究對象，故可能會有研究盲點之產生，因此本文之研究限制說明如下：

- 一、本研究是經由各類搜尋系統及筆者自行前往圖書館及相關單位蒐集資料，然而相關文獻眾多，因此難免會有資料上的疏漏而未能將所有的文獻資料詳盡列入研究之中。另因受訪者目前尚任職於公務體系之中，對於主題或某些問題較為敏感時，可能無法據實回答，因此在本文所獲得的資訊多少會造成一些疏漏抑或不全之處。
- 二、面訪的成本明顯地高於郵寄問卷⁷。礙於研究時間、經費有限，無法全面逐一針對市區各區公所作調查，僅能選擇合併前具有公法人地位之鄉公所及合併後屬派出機關之區公所為主要研究對象，是以難免會有所缺漏及不完整之處，及可能或多或少會增加一些研究上的盲點。

7 依據 Chava Frankfort-Nachmias and David Nachmias，臺北：永和，韋伯文化國際 2003，頁 290。指出因其所涉及的成本包括選定、訓練和監督面訪者；付酬勞給面訪者；與從事面訪所需的時間與旅程。再者，在非結構化面訪中紀錄與處理資訊的成本也特別高。



第二章 文獻探討

本研究先透過對我國防救災體系及其應變經驗之探討，整理出我國中央與地方政府救災組織體系之運作情形，再佐以國內外相關的救災組織體系之運作模式之相關文獻，實施檢討、分析與比較。另研究者曾任職第一線消防救災工作及地方政府第三級防救災體系之執行者，藉由理論與本身實務經驗，對於第三級防救災體系現況所面臨之種種困境，加以蒐集、彙整、分析、比較，提出最契合直轄市區級執行防災工作之精進作為，供為改進建議。

第一節 名詞釋義

民國89年6月30日制定《災害防救法》（以下簡稱：本法）全部條文共計52條。第1條條文即開宗明義，為健全災害防救體系，強化災害防救災功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全。復於同條第二項規定：災害之防救，本法未規定者，適用其他法令之規定。故災害防救法為「特別法」，而其法律位階更優於普通法，顯見其重要性可見一斑。以下之名詞解釋大多源自於災害防救法或與其具有相關聯性。

壹、災害管理

我國災害管理起步較晚，文獻部分亦相對較少，相關理論來源大多參考歐美先進國家，是以我國災害管理理論最主要係參照美國緊急事件管理相關理論而來。災害管理泛指各級政府機關對於天然、科技亦或人為所產生之危害，為能有效將災害管理理論相關知識，落實運用在災害未發生前所作之各項減災等預防性基礎防範措施(減災力與整備力)，當災害發生時能迅速緊急動員應變降低危害程度(應變力)，最後在災害發生後能迅速從災害中復原(復原力)，藉以保障民眾生命及財產安全並減少因災害所引起之損害而言。換言之，我國災害管理分為「減災」(Mitigation)、
「整備」(Preparedness)、
「應變」(Response)、
「復原」(Recovery)等四個災害理階段。另有學者認為災害是直接或間接對人類生命、財產、甚至對舒適產生

危害或損害的自然現象（王志鏞⁸，1997：40~44）。

有關災害管理第一階段減災（Mitigation）工作最主要為政府部門主導，民間企業亦或民眾配合辦理，例如政府為防範水災、土石流所為興築防汛堤防、排水設施、排水溝清淤及民眾、私部門共同遵守政府法令規定不濫墾山坡地並做好水土保持工作等基礎措施皆屬之。其次第二階段為整備（Preparedness）工作，政府部門及民間協勤救難組織及團體平時即應做好整備工作，例如加強救災人員訓練及救災裝備器材之保養以備救災之需，另一方面並教導民眾平時即應配合政府做好「減災」、「離災」及「避災」之工作，深化防災知識之觀念。再者第三階段為應變（Response）工作，在此應變係指不論天然、科技亦或人為災害發生時政府所為之各項應變措施皆屬之，例如災害現場之各項搶救措施、人員搜救、災民收容安置、新聞資訊發佈及罹難民眾處置等。最後第四階段為復原（Recovery）工作，復原工作端視災害所帶來之損害程度而定，一般而言可概分為短期性及長期性復原，短期性復原泛指社會生活秩序、機能恢復、災民收容安置、住宅重建及政府部門正常運作而言，而長期性復原工作由於必須具有客觀、公正、專業之組織來規劃負責，且復原期間需投入大量人力、物力及財力可謂曠日費時。因此必須整合政府以外之民間企業、專家學者、重建地區災民之參與等，故「重建委員會之建置」乃為復原階段之首要任務。

貳、地方政府

所謂地方政府（Local Government）係指縣、市政府與鄉、鎮（市）公所（本論文則以臺中市為主）。民主國家政府的意涵，主要在建立民眾而非政治治理的社會，至於透過地方自治的實施以達自我治理（self-Government），則是成立地方政府的重要目的。因此地方自治的前提應該是，地方政府是組織實體，有能力自我管理，也因與民眾最為接近，應該最能回應民眾之需求。雖然地方政府並非本論文主要探討內容，卻深深影響救災組織體系運作，因為地方政府最接近民眾也最貼近民意。目前我國救災體系中，各層級政府（中央、縣、市、鄉、鎮）都有災害防救會

8. 王志鏞，《地震災害之形成條件及種類》。保險資訊 1997,146,頁 40-44

報之設置，災害發生時，以各層級首長為指揮官，在鄉、鎮（市）地區則由鄉、鎮（市）長擔任指揮官，在縣、市為縣、市長，中央為內政部長、行政院長、總統等政府首長，並在秉持「救災視同作戰」之最高指導原則之下均親自坐鎮指揮，藉以隨時掌控災情，立即處斷，將災害損失控制在最小的範圍。另一方面是愈接近民眾的地方政府，獲得資訊的速度愈快，愈可能在最短時間反應，才可能立即展開救災。問題在於我國目前地方政府的自主性不高，自有財源比例不足，加上選舉時因地方派系傾軋不利於選後施政，故影響地方政府施政功能在所難免，而難以發揮地方政府整體救災體系應有之綜效。

由於每一個國家對於地方政府的認知、定義不同，唯如果大略以「地方政府」乃「中央政府」對應性而言，一般人原則上應該會認同。本論文之地方政府乃是指實施地方自治之團體而言。依序為臺灣省各直轄市、縣（市）、及鄉（鎮、市、區）等之地方行政機關。學者薄慶玖⁹（1990）區分中央政府與地方政府定義，依據下列四項標準，定義標準說明如后：

- 一、以管轄區域廣、狹為標準：凡國家統治範圍，其管轄區域及於全國領土而無遠弗屆者為中央政府；只及於全國領土中之一部分者為地方政府。
- 二、以統治權的來源為標準：凡國家統治機關，其統治權力由憲法所授與，不得由任何機關任意變更者為中央政府；而其統治權力由中央法律所授與，並得由中央酌情予以伸縮變更者為地方政府。
- 三、以管轄事務為標準：凡國家統治機關，其管轄事務涉及全國人民的利害關係或關係整個國家者為中央政府；僅涉及地區部分人民的利害關係或僅涉及地區利益者為地方政府。
- 四、以有無主權為標準：所謂主權是指國家所具有的一種至高無上、獨立自主的權力，亦即為最高統治權；相對於地方政府而言，則不具有此種權力。

9 薄慶玖，《地方政府與自治一版》。臺北：五南，1990

參、地方自治¹⁰

國父孫中山先生曾說過：「地方自治乃建國之礎石。」，國家政務異常繁雜、經緯萬端，依賴中央政府之力量，無以克境民主憲政之理想。唯有授權地方政府處理其授權範圍的政務，才能實現福國利民、長治久安之憲政理想。學者董翔飛(1982：4)指出：「一群生活在某一特定地區的居民，基於生活上的共同需要，在國家憲法與法律的監督之下，透過選舉的型態，推舉議員組成議會或政府，依據居民自己的意思，運用地方的財力與資源，謀求地方發展，增進地方福利，改善地方環境，以及處理地方上公共事務筆，即謂之地方自治。」。另有學者管歐¹¹(1996：10-12)認為：「地方自治者，非國家之直接行政，乃是於國家監督之下，由地方自治團體依其自己之獨立意思，處理其區域內事務。」。而學者薄慶玖¹²(2006：5)：「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度。」。

學者丘昌泰綜合各家學者說法對於地方自治下一定義：「地方自治係指某特定區域內的人民，基於國家法令授權，依其自己的意思，自行組成自治團體，利用地方之財政，自行處理該區域內之公共事務的政治制度。」，其歸納地方自治之構成有五項要素。

一、自治事務的行使範圍為地方：地方之相對概念即為中央，中央有國家自主權；地方則無。且地方必須接受國家之監督；另一方面地方意謂者有一定的行政區域，其範圍一定小於國家主權的統治範疇，若無明確的區域範圍，則地方行使公共事務的人民、財源、責任、權利、義務等就無從確定。然而各國由於國情不同，對於地方的定義顯有不同。如美國的縣、市；日本的都道府縣及市町村；我國的地方稱謂係指縣（市）、鄉（鎮、市）而言。

二、地方自治非國家直接處理之事務：國家之事務繁多，包括行政、立法、司法、考試

10 丘昌泰，《地方政府與自治》。臺北：三民，2010，頁 7-8。

11 管歐，《地方自治》。臺北：三民，1996，頁 10-12

12 薄慶玖，《地方政府與自治五版》。臺北：五南，2006，頁 5

與監察五種治權，若有全國一致性質，依「憲法」第 107 條由中央立法並執行之，其專屬國家直接處理之事務。如無全國一致性質而須因地制宜者，則由地方處理之。其理方式可能由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之。

三、地方自治依法組設自治機關行使自治權限：地方自治並非由每位國民各自為政，必須組成自治團體，設置自治立法機關，組成地方政府，以行使地方自治職權。而自治機關的組成在臺灣是透過地方選舉，選出縣（市）議員，組成縣（市）議會，行使縣（市）立法權，並選出縣（市）長，以組設縣（市）政府，行使縣（市）行政權。

四、地方自治係以地方上的人民以其自己之意思處理其區域內之公共事務：「自治」係相對於「官治」而言，官治之下的政治制度，地方事務由中央政府派遣官員治理，地方居民處於被治者地位，沒有參與決策與政治的權利，唯地方自治則剛好相反，完全由地方人民自行處理區域內之公共事務，而不受中央政府的干預。

五、地方自治必須接受各種不同形式監督：地方自治機關的組設、自治權限的行使等，既須有法規依據，則其組設與行使是否適法？是否適當？國家自應有監督之權，以達到國家推行地方自治之要旨。為使地方自治之監督更為完善，固不以國家盡督為限，自治立法機關或自治區域內的公民亦可扮演監督制衡之角色，是以，地方自治必須接受各種不同形式的監督。

肆、法人

依《地方制度法》第2條規定依本法所為實施地方自治之團體具公法人地位。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。所謂「法人」，即係由國家賦予法律上人格，在法律上具有公法人之地位，承認其有意思能力，得為權利、義務主體。《省縣自治法》時期明定鄉、鎮（市）為法人，是以鄉、鎮（市）得為權利、義務之主體，以利於辦理地方自治事項（洪昌文¹³，1985：116）。而此地所指之「辦

13 洪昌文，《臺灣省各縣市實施地方自治綱要制定之研究》。中國文化大學碩士論文，未出版，臺北，1985，頁 116

理」乃指自行辦理，包括意思機關之議決與政府機關之執行，而議決與執行之自治事項，即為《省縣自治法》第14條所規定之事項。如公職人員選舉、罷免之實施事項、教育文化事業、衛生環保事業、農村漁牧礦事業、水利事業、文通事業、財產之經營及處分、公用及公營事業、觀光事業、財政及稅捐事項、合作事業、公益慈善事業與社會救助及災害防救事項、社會福利事項、禮儀民俗及文獻事項、合辦之事業、其他依法律、省法規及縣規章賦予之事項等共計十六款。

在廢除省縣自治法之後由《地方制度法》取而代之，並由原先十六款縮減為九款，分別為：關於組織及行政管理事項、關於財政事項、關於社會服務事項、關於教育文化及體育事項、關於環境衛生事項、關於營建、文通及觀光事項、關於公共安全事項、關於事業之經營及管理事項、其他依法律賦於之事項。

臺中縣、市於民國99年12月25日正式合併升格為直轄市，原臺中縣21鄉（鎮、市）公所自治法人地位正式走入歷史，已無自治事項，與原合併前臺中市原八區公所同為市政府「派出機關」。但因鄉（鎮、市）公所層級之地方自治已實施多年，民眾熟悉度及依賴甚深，對於一夕之間如此重大轉變，尚難以適應迭有怨言，面對合併後之大臺中市政府組織體系龐大，幅員遼闊，對於剛開始毫無治理經驗之市政府而言，形成一重大挑戰。

伍、派出機關

一、依據《臺中市政府組織自治條例》第8條規定「本市各區設區公所，區公所之組織規程另定之」。再依據臺中市政府各區公所組織規程第2條「臺中市各區公所（以下簡稱區公所）置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」。由前開自治條例及組織規程窺之，臺中縣、市合併之後，原21鄉、鎮（市）公所在合併改制後為「區公所」，區長由市長依法任免並承市長之命辦理區政業務，不再由選舉產生，故不再為法人之地方自治團體，亦不得為權利、義務之主體。相對而言「區」乃臺中市政府之派出機關，其主要功能乃在於協助市政府辦理地方自治事項及執行市政府委辦事項。

- 二、依據《臺中市各區公所組織規程》亦或《自治條例》等均明定「區公所」為臺中市政府之派出機關，在法理上應無庸置疑，法律條文亦甚為明確。然就現實層面而言，區公所究竟係派出機關亦或為民政局之附屬機關，此一問題迄今合併已四年多後，在此議題上乃有諸多疑義，以研究者長期任職基層公所觀察認為最主要問題出於區公所組織規程中定訂：「置區長承市長之命，兼受民政局長之指導監督…」引起。臺中縣、市於民國 99 年 12 月 25 日合併之後，民政局便據此「指導監督」之名，實際行掌控區公所之實，依理而言派出機關與市政府各局處在地位上仍是互不隸屬之平行單位，可是在合併之初民政局即掌握區長及公所各科室主管任用及在業務上之主導權，造成各局處誤以為區公所即為民政局之附屬機關之錯覺，更有甚者是市政府重要的研考單位在發文時常將區公所誤認與戶政事務所、生命禮儀管理所等為民政局之二級單位，蓋研考單位都可能發生如此錯誤，更遑論其他局處。
- 三、剛開始合併之初所造成的官僚組織科層體制不明與紊亂，衍生許多局處便宜行事，未依行政程序法恣意將原本為各局處之業務委託委任區公所辦理，除違反行政程序法外也未顧及合併後之區公所人員已大幅縮減，並非原鄉、鎮（市）公所之組織編制所能負擔，而這些種種混亂現象，大多起因於所謂之「指導監督」。黃錦堂¹⁴（2012：1-19）認為區的組織定位為派出機關，在實務運作上，如果市政各局處缺乏此一認知，區公所可能淪為附屬機關，導致區的運作產生困境。
- 四、區長職等過低亦不利於區公所業務之推行；依據《地方制度法》規定直轄市之區人口數達十萬人（含十萬人）以上之區公所區長職務列為簡任第十職等，在 29 個區公所中合於條件者僅豐原、大里、太平、西區、北區、西屯區、北屯區、南屯區等八個區公所，不到三分之一；另規定二十萬人以上之區公所可增設副區長乙職；單列為薦任第九職等。以目前市政府各局處首長均列為簡任第十三職等之政務職（一條鞭之人事、主計、政風、警察除外，但仍列十三職等）而言，似乎差距過大。因此區長在名義上雖為派出機關之機關首長，其職務列等在局、處上與「科長」乙職

14 黃錦堂，《地方制度法論》。臺北：元照出版公司，2012，頁 1-19

屬同位階，難有對等之衡平性考量，故在法理設計上理應考量與各局處相當抑或勿差距過大才是。唯現行體制之設計上可知區長之職務列等似乎矮人一大截，以致不利各項區政之推行，並在與其他局處溝通協調上產生困擾。紀俊臣、魏早炳(2010)則說明區公所權限不足、區長職務列等過低，將無法有效提昇行政效率與效能，而對內、對外的溝通協調也會產生問題。

第二節 我國災害防救體系運作探討

我國災害防救體系主管機關在中央為內政部，在地方為直轄市、縣、市政府及鄉(鎮、市、區)等三個層級為《災害防救法》所規定；另依據《地方制度法》第 18 條規定：災害防救及執行為直轄市政府地方自治事項之一。以下茲分別說明從中央到地方其職掌及任務分工辦理情形：

壹、現況說明與探討

(一) 我國災害分類及防救體系之文獻回顧與現況說明

我國的災害防救體系規定於《災害防救法》，依據該法第 2 條規定，所謂「災害」包括風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等 6 種天然災害，及火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等 10 種一般災害。不同災害防救業務由不同部會主管，風災、震災、火災、爆炸災害為內政部，水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災為經濟部，寒害、土石流災害、森林火災為行政院農業委員會，空難、海難、陸上交通事故為交通部，毒性化學物質災害為行政院環境保護署，不同災害防救分別由不同之主管機關負責，各司其職，本研究則以較常發生之天然災害為研究對象。

依據《災害防救法》第 17 條規定，災害防救基本計畫由中央災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機

關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。行政院民國 96 年 3 月 30 日院授災防字第 0969980002 號函頒災害防救基本計畫，為災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之基準，將災害防救分為減災（Mitigation）、整備（Preparedness）、應變（Response）、復建（Recovery）等 4 方面。

依據相關法令規定，我國災害防救組織，包括各級災害防救會報、災害防救專家諮詢委員會、災害防救辦公室、各級災害應變中心及緊急應變小組。各相關主管機關、單位於災害發生前適當時機應成立所屬業務之緊急應變小組，而於災害發生時成立災害應變中心。整體災害防救體系架構如圖 2-2-1 所示，以下將分別說明。



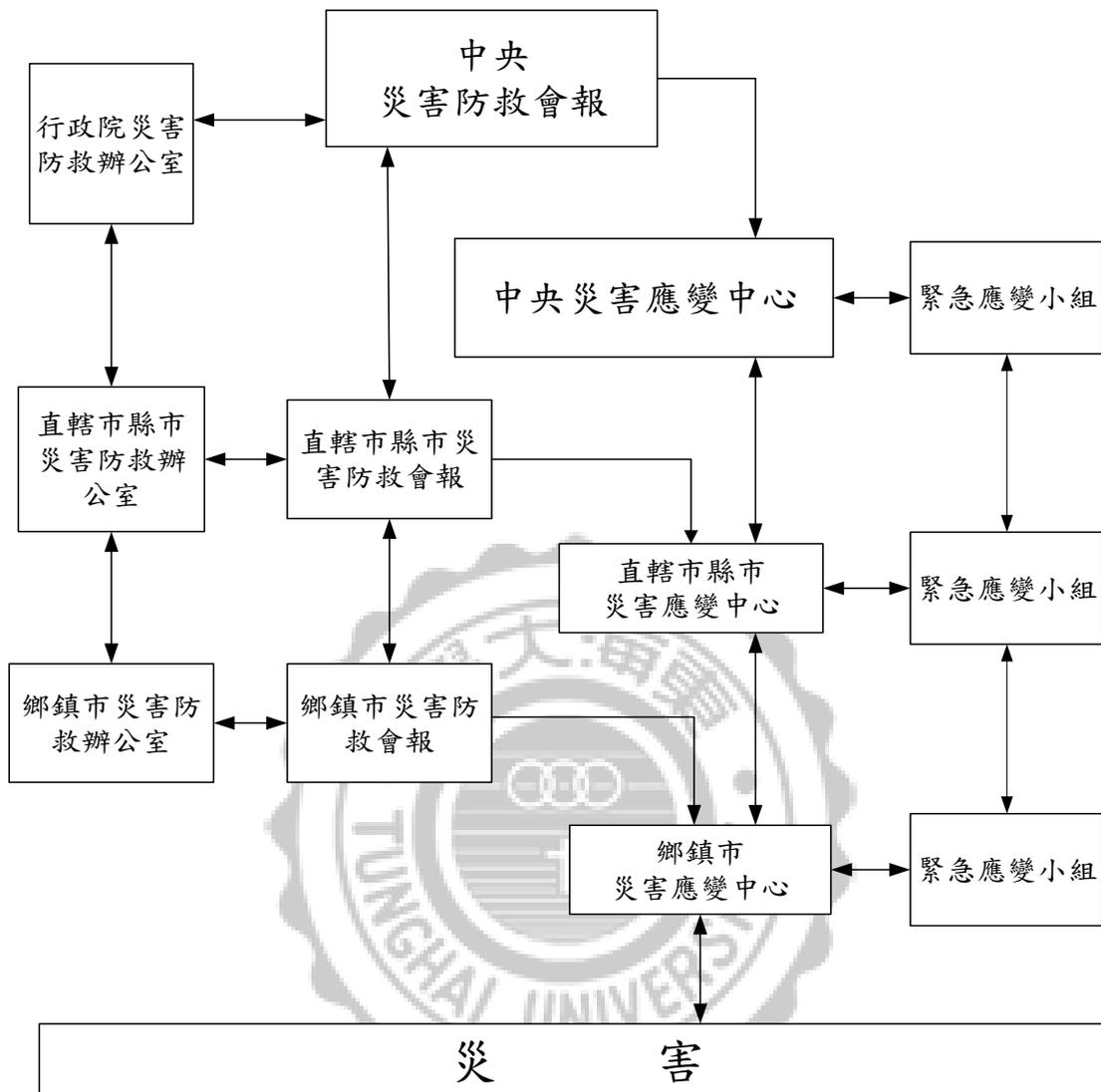


圖 2-2-1 我國整體災害防救體系架構

資料來源：臺中縣災害防救深耕計畫

1. 各級災害防救會報

行政院設中央災害防救會報，置召集人、副召集人分別由行政院院長、副院長兼任，委員由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識背景經驗之專家、學者派兼或聘兼，其任務為：

- (1) 決定災害防救之基本方針。
- (2) 核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計

畫。

- (3) 核定重要災害防救政策與措施。
- (4) 核定全國緊急災害之應變措施。
- (5) 督導、考核中央及直轄市、縣(市)災害防救相關事項。

直轄市、縣(市)災害防救會報置召集人 1 人、副召集人 1 至 2 人，分別由直轄市、縣(市)政府正、副首長兼任，委員由直轄市、縣(市)長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼，其任務為：

- (1) 核定各該直轄市、縣(市)地區災害防救計畫。
- (2) 核定重要災害防救措施及對策。
- (3) 核定轄區內災害之緊急應變措施。
- (4) 督導、考核轄區內災害防救相關事項。

鄉(鎮、市)災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由鄉(鎮、市)長、主任秘書或秘書擔任，委員由鄉(鎮、市)長就各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼，其任務為：

- (1) 核定各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫。
- (2) 核定重要災害防救措施及對策。
- (3) 推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。
- (4) 推動社區災害防救事宜。

2. 災害防救專家諮詢委員會

中央及地方層級，為提供災害防救工作之相關諮詢，災害防救會報應設災害防救專家諮詢委員會。其目的在於藉由具備防救災專長且對於地區災害特性、災害潛勢有長期研究之專家、學者，本於其專長、學識提供災害防救會報業務諮詢及建議。

3. 災害防救辦公室

行政院災害防救辦公室於民國 99 年 2 月 1 日正式運作，而內政部消防署未來亦將轉型為內政部災害防救署，以強化執行災害防救任務。而行政院災害防救辦公室主要負責統合跨部會災害防救業務之規劃、協調、整合等任務，災害發生時則進駐中央災害應變中心，成為參謀決策之主要幕僚。

各級地方政府災害防救辦公室之設立，由各級政府訂定設置要點並成立，目前 5 都直轄市均已成立，除桃園縣甫於 103 年 12 月 25 日始升格為第六都直轄市尚未成立外，其餘 5 直轄市皆已成立，而其他縣（市）政府亦大多已陸續成立。

4. 各級災害應變中心

當重大災害發生或有發生之虞，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，成立中央應變中心。直轄市、縣（市）災害防救會報召集人（縣、市首長），鄉（鎮、市）災害防救會報召集人（鄉、鎮、市首長），應視災害規模成立應變中心。

（二）前臺中縣災害防救體系回顧

前臺中縣依據《災害防救法》規定，成立災害防救會報、災害防救委員會、災害防救專家諮詢委員會及災害應變中心等組織。由縣長擔任召集人或指揮官，副縣長擔任副召集人，成員包括所屬相關局、處、國軍及公共事業單位（電力、電信、自來水、瓦斯公司）等，並由各類災害主管單位擔任業務幕僚單位。消防局災害管理科承辦災害防救會報及災害防救委員會相關業務，整體災害防救體系如圖 2-2-2 所示。

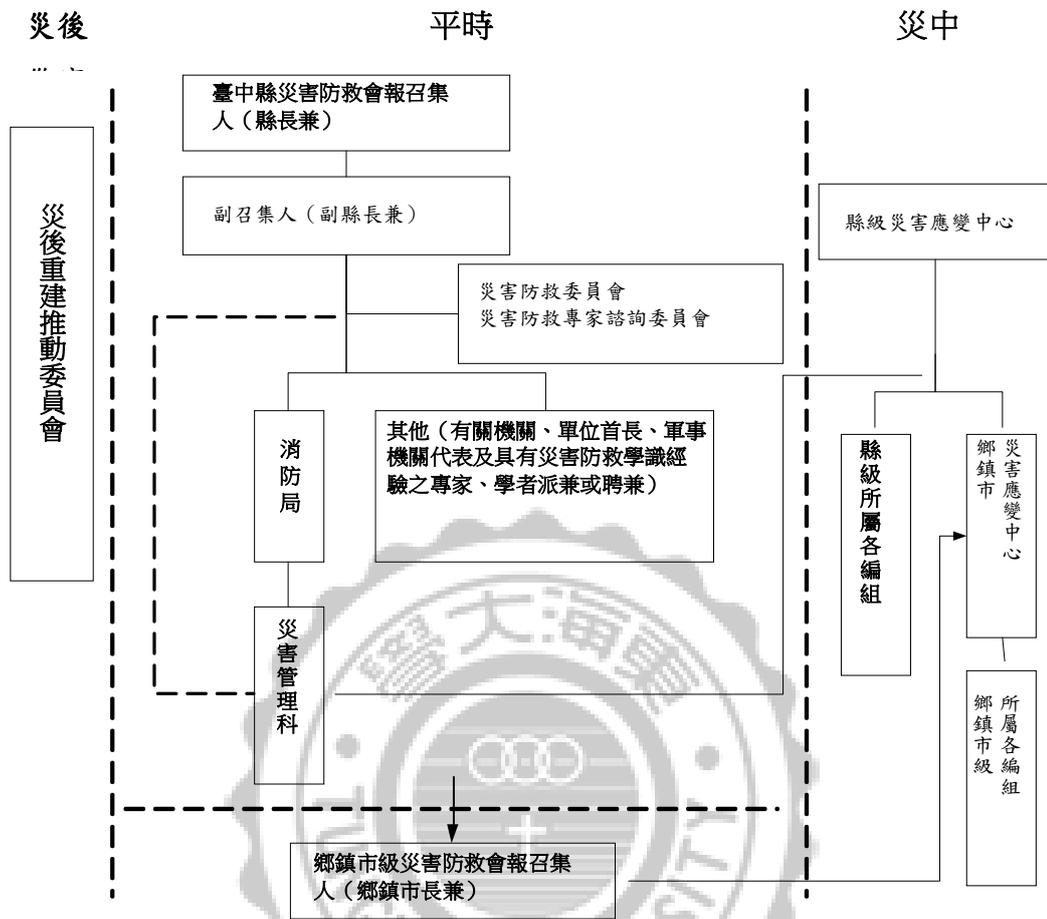


圖 2-2-2 前臺中縣整體災害防救體系架構

資料來源：臺中縣災害防救深耕計畫

1. 災害防救會報

設置召集人 1 人，副召集人 2 人，分別由縣長、兩位副縣長兼任；委員 37 人，包括臺中縣府相關局、室、國軍及公共事業單位（電力、電信、自來水、瓦斯公司）等之首長聘（派）兼，並由消防局擔任業務幕僚單位。

2. 災害防救委員會

為辦理災害防救會報之工作，設置委員 39 人，其中 1 人為主任委員，由縣長指定副縣長 1 人兼任，綜理臺中縣災害防救委員會事務，副主任委員 1 人，由秘書長兼任，襄助會務。置執行秘書 1 人，由臺中縣消防局局長兼任，承主

任委員之命，處理臺中縣災害防救委員會事務。

3. 災害防救專家諮詢委員會

設置委員 19 人至 23 人，其中 1 人為召集人，由縣長指定副縣長 1 人兼任，承縣長之命，綜理本會事務；副召集人 1 人，由秘書長兼任，襄理會務；其餘委員，由各相關業務處、局及機關推薦機關代表及學者、專家經由召集人遴選，報請臺中縣災害防救會報核轉縣長派（聘）兼之。委員任期 2 年，期滿得續派（聘）兼之。本會置執行秘書 1 人及其他工作人員若干人，由臺中縣消防局人員調用或派兼。本會每年召開會議一次，必要時得舉行臨時會，均由召集人召集之。本會會議召開時，得邀請相關機關代表或專家、學者列席。重大災害發生或有發生之虞時，本會召集人得指派委員組成專案小組，就有關事項實地調查，並提供因應對策。

4. 災害應變中心

該中心係臨時任務編組，設置於臺中縣消防局，指揮官 1 人，由會報召集人（縣長）擔任，綜理災害應變中心災害應變事宜；副指揮官 2 人由副縣長擔任，執行長 1 人由臺中縣政府秘書長擔任，執行秘書由各災害防救業務主管機關（單位）首長（主管）擔任，襄助指揮官處理臺中縣災害應變中心災害應變事宜，平日由臺中縣消防局值日官員共同因應災害緊急應變處置；前臺中縣災害應變中心架構圖如圖 2-2-3 所示。

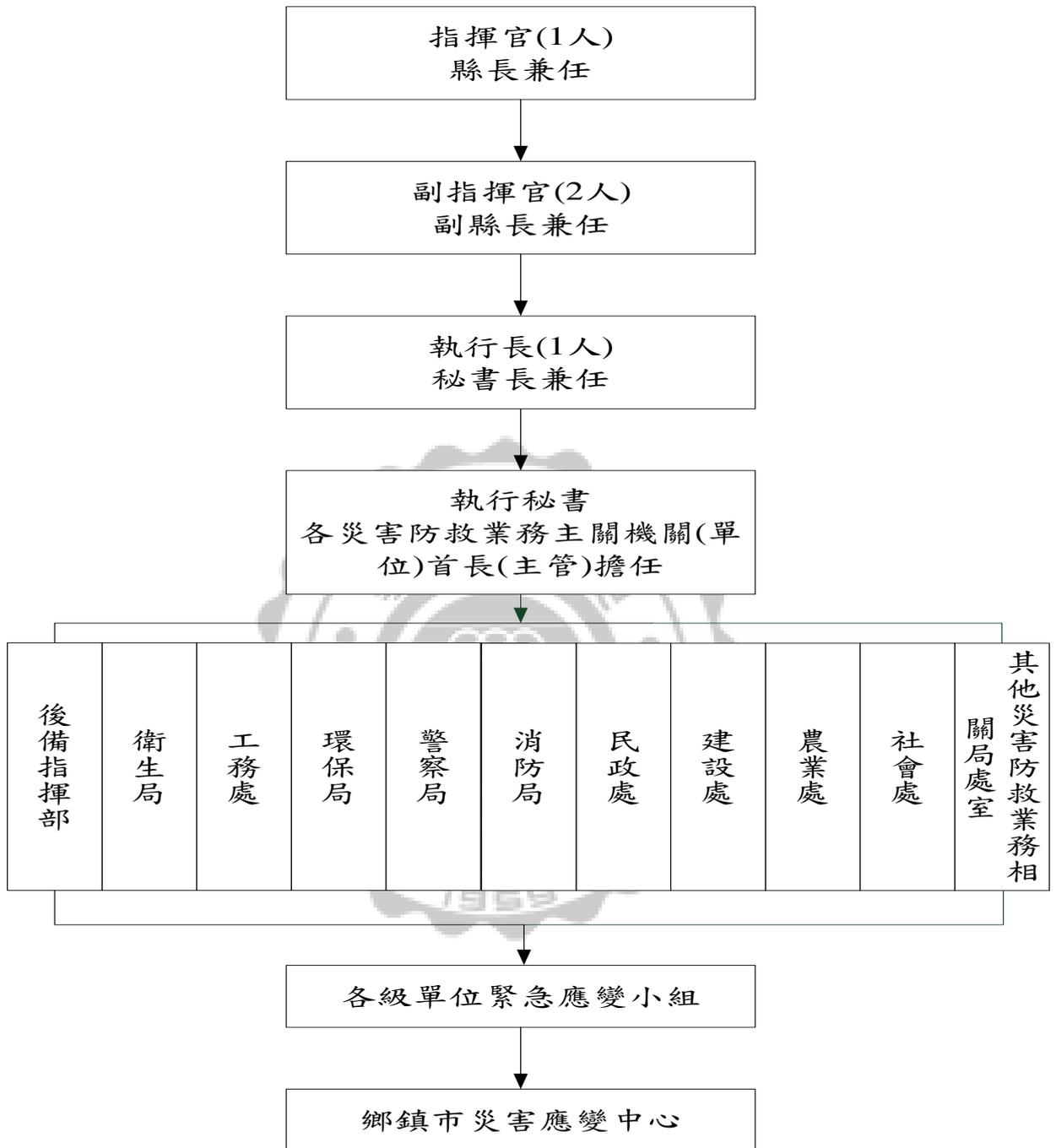


圖 2-2-3 前臺中縣災害應變中心架構

資料來源：臺中縣災害防救深耕計畫

5. 鄉、鎮（市）防救災體系

前臺中縣轄內計有 21 個鄉（鎮、市）公所，於政府全面推動防災工作下，

各鄉（鎮、市）均已設置災害防救會報與災害應變中心等組織，並業已正常運作，並已設置鄉（鎮、市）級之「災害防救會報」、辦理「地區災害防救計畫」及「災害應變中心」。在臺中縣、市合併前屬地方自治團體之鄉、鎮（市）公所組織規程上計有民政課、社會課、工務課、財政課、兵役課、行政室、政風室、會計室、人事室，附屬單位計有清潔隊、圖書館、托兒所等等業務單位及幕僚單位，組織體系完整、分工完善，每年並有總預算之編列，執行法律所賦予地方自治團體地位並依法辦理地方自治事項。由於具有以稅賦收入為基礎之財政自主性，故在施政作為及在災害防救業務上可依據需求維持彈性及保持權變。

依據研究者本身長期任職於第三級防救災體系之實務經驗及以觀察者之角色認為，不論在天然災害來臨前為預防機先防患未然所成立之「災害應變小組」亦或為災害搶救所成立之「災害應變中心」等標準作業程序（SOP）而言，其最主要之搶救核心人力資源配置重點在於「清潔隊」，蓋鄉、鎮（市）公所之附屬單位之清潔隊除了有可觀之人力配置之外更有「挖土機」、「堆土機」、「抓斗車」、「清潔車」等大型重型機具，加上配合轄區內民間救難組織之志工、義警、義消、民防、義消重機械分隊等可供人力及搶救機機之調派運用，對於每一次不論在天然抑或人為災害搶救上均有莫大之助力，惟臺中縣、市合併後之清潔隊業已回歸臺中市環保局管轄，不再隸屬區公所，形同間接指揮，較不利於調度運作。

官僚組織科層體制強調專業分工、講求效率。合併後區公所為直轄市派出機關，不再具有公法人之地位，且在法律上並未有附屬單位之編制及法源依據，基此，原隸屬於鄉（鎮、市）公所之附屬單位；如托兒所回歸社會局管轄、圖書館回歸文化局管轄、清潔隊回歸環保局管轄。對於這樣的一個組織重大變革，在剛開始合併之初與區公所與市政府各局、處之間在運作間，產生諸多業務執行上之矛盾與衝突。就以環保局管轄之環境清潔業務執行面為例，因為已不再

隸屬區公所管轄，故不論在環境清潔業務上或人員溝通協調上，似乎顯得格格不入。雖然合併迄今已有四年多的時間，然運作上似乎仍有許多尚待磨合之處，間接亦可能影響到救災之綜效，應予重視。

（三）前臺中市災害防救體系回顧

前臺中市與前臺中縣為同一層級地方政府，屬於《災害防救法》中第二級之防救災體系，是以災害防救體系大致相同，唯前臺中縣轄市 21 鄉（鎮、市）公所，為地方自治法人團體，與合前併前原臺中市轄區八個區公所，則非自治法人團體，兩者設置之組織、功能、人力配置及權責差異性頗大，如原市區之區公所僅在災害發生時開設災害緊急「應變小組」，而災害應變中心則由市政府統一開設。然合併後原「市區」之區公所業已比照原改制後之 21 區公所同步開設區級災害應變中心，併予說明。以下就臺中市區公所之災害防救體系說明如下：

1. 平時災害防救職掌業務

- （1）編組災區現場單一窗口及處理。
- （2）辦理有關災情查報、臨時災民收容事項及人員傷亡失蹤、住屋倒塌救助事項。
- （3）協同有關單位辦理罹難者處理有關事項。
- （4）災害時救濟物資之儲備、運用、供給。
- （5）協同區內警察分局及派出所就災害發生時有危險之虞地區執行避難疏散事宜。
- （6）配合衛生單位實施災區環境清潔及消毒。
- （7）其他救助（濟）有關事項。
- （8）其他應變處理及有關業務權責事項。

2. 災害時權責任務分工

當各類災害發生時，區公所成立緊急應變小組，除必須派員至市級災害應變中心輪值，亦需派員於區公所內之緊急應變小組輪值。又執行災民緊急撤離

安置工作為第一時間必須優先處理的工作，有關區公所執行災民緊急撤離安置權責任務分工如下：

- (1) 緊急撤離：協助執行災民緊急撤離事宜，並執行交通管制疏導，載運受災民眾至指定收容所。
- (2) 安置災民：執行災民收容安置事宜，並持續統計並安置無家可歸之受災民眾，並安排相關社會救助、救濟事宜。

貳、合併後之臺中市整體災害現況分析

(一) 颱風洪水災害方面

臺中市水患主要由於瞬間暴雨或累積大量雨量，因排水幹線之排水能力不足，造成溪水暴漲。近年來致災原因主要為：1.河道土石雜物淤積以致通水斷面窄小，易向河川兩岸漫淹。2.堤防護岸強度不足，洪水衝擊產生破壞破堤。3.排水設施設計不良，宣洩不及產生淹水。4.都市水泥化，無足夠綠地吸收雨水。5.降雨強度、降雨量程度的改變。6.地層下陷，降雨遇到大潮不能即時宣洩。

(二) 坡地災害方面

臺中市的坡地災害類型係以土石流及崩塌為主，大多集中在和平區、東勢區、新社區、霧峰區、北屯區及太平區等，該區多高山、丘陵，地層呈東北至西南走向，地勢陡峻、地質脆弱，若遇颱風豪雨，山坡地常因宣洩不及而發生崩塌及土石流災害。此外長期的山坡地超限利用及中下游高度開發，使得山坡地災害潛能更加惡化，造成公共設施及人民生命財產重大損失。

(三) 地震災害方面

根據中央地質調查所公布之臺灣斷層分布，中部斷層計有 12 條，轄區內有車籠埔斷層、大甲斷層、大肚溪斷層等。1935 年（民國 24 年）屯子腳地震及 1999 年（民國 88 年）九二一地震，兩次大地震均重創臺灣並造成轄內人民生命財產重大損失。

(四) 海嘯災害方面

依據歷史記載，臺灣自 1661 年起疑似海嘯紀錄有 6 次之多，專家學者曾警示，若南中國海發生大規模地震，恐對臺灣西南沿海等地造成威脅，臺中市位於臺灣西側，鄰海之行政區計有清水、沙鹿、梧棲、龍井、大甲、大安等毗鄰臺灣海峽，有海嘯潛藏之危機，應及早應訂定防範機制及應變計畫，在平時並依計畫辦理演練，讓民眾熟悉各項災害避難措施，以避免發生類似南亞大海嘯及日本 311 因地震引發之海嘯造成民眾生命財產安全之重大損失。

參、目前臺中市災害防救體系現況

臺中縣、市於民國 99 年 12 月 25 日正式合併升格為直轄市，人口超過 264 萬人。然經過四年多之時間，人口數已成長至 272 萬人，面積超過 2,200 平方公里。前臺中市多為都會型區域，而前臺中縣多為非都會型區域，合併後轄內災害型態將更多元及複雜。目前臺中市依據《災害防救法》規定，已設立災害防救會報、災害家諮詢委員會及災害應變中心等組織，並完成災害防救辦公室之設置。就災害防救體系組織成員與職掌而言，係由各災害主政單位依權責執行各類災害防救工作，災害幕僚單位為消防局災害管理科，承辦災害防救會報及災害防救專家諮詢災害應變中心幕僚單位為消防局災害管理科，承辦災害防救會報及災害防救專家諮詢委員會相關業務。

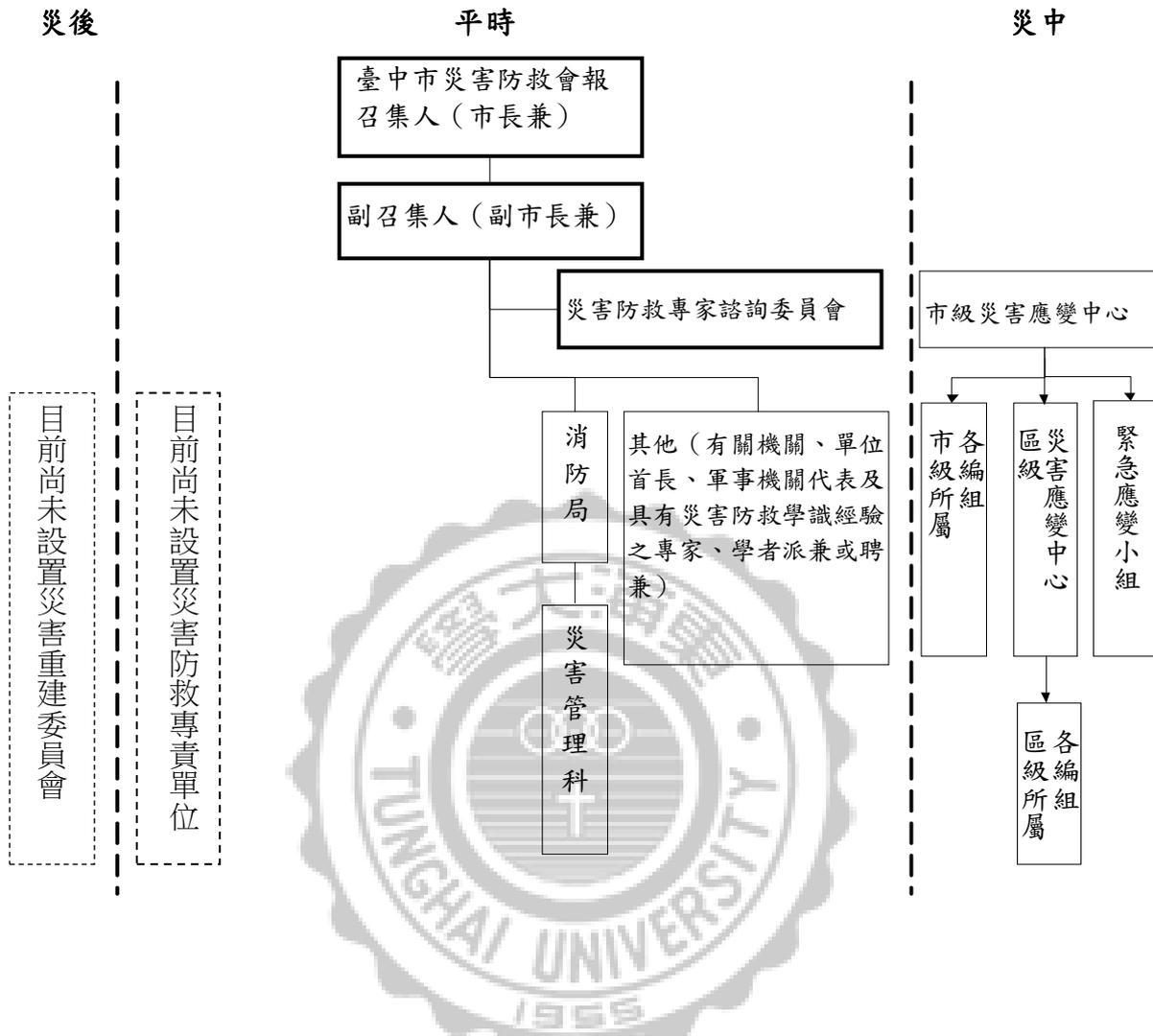


圖 2-2-4 臺中市災害防救體系之現況

資料來源：本研究自行整理

（一）災害防救會報

設置召集人 1 人，副召集人 2 人，分別由市長、副市長兼任；委員約 40 人，成員包括市政府相關局處、各單位一級主管及所屬一級機關首長、國軍及公共事業單位（電力、電信、自來水、瓦斯公司）等，由災害主管單位擔任業務幕僚單位。

（二）災害防救專家諮詢委員會

設置召集人 1 人，由副市長兼任，綜理災害防救專家諮詢委員會事務；副召

集人 1 人，由秘書長兼任；委員約 30 人，由市府就颱風洪水、地震、工安及資訊等專家學者或由有關機關、團體推薦派（聘）兼之。

(三) 災害應變中心編組組織

災害應變中心規劃編制為「作業組」、「後勤組」、「研析組」、「幕僚單位」等四大組，各組再依據工作任務的不同需求設置功能編組，其組織如圖 2-2-5 所示。當災害應變中心開設時，除各災害防救業務主管機關進駐作業外，另由災害防救辦公室及消防局災害管理科為幕僚單位，並協助災情分析研判及橫向應變調度連結等任務。



圖 2-2-5 臺中縣、市合併升格後之災害應變中心組織

資料來源：臺中市 100 年災害防救深耕計畫。

肆、區級災害防救體系

臺中市政府頒訂「臺中市區級災害應變中心作業要點」，規定合併前原臺中縣 21 個區公所，於接獲臺中市災害業務主管機關通知後，或市長指示成立、或轄內發生重大災害或有發生之虞時，開設災害應變中心。原臺中市 8 個區公所並未有災害應變中心之開設，僅以緊急應變小組因應，並對區級災害應變小組予以編組暨任務分工。唯合併後為同步辦理救災任務之需求亦同時比照成立災害應中心之模式運作。

伍、檢討問題

(一) 合併前後災害防患與復建工作權責之轉換與銜接

1. 有關縣、市政府層級方面：

(1) 前臺中縣、市地區災害防救計畫之檢討與差異

前臺中縣、市政府依據《災害防救法》，分別訂定「地區災害防救計畫」，並送中央災害防救會報核定。由於前縣、市間之區位屬性及災害特性不同，存在架構及內容差異，合併升格後需予研擬整合。

前臺中市轄內多屬人口稠密、政經發達的區域，前臺中縣則幅員遼闊，僅部分區域工、商業發達，合併升格後災害具有多元及複雜的特性。其中尤以災害發生頻率落差最大，以土石流災害為例，前臺中市轄內土石流潛勢溪流僅 3 條，而前臺中縣則多達 95 條。因此，未來對於災變的處理、應變層次及抗災的作為，皆須重新全盤考量及規劃。

(2) 整體防災體系之檢討

臺中市現行災害管理體系無法有效執行合併後多元及廣泛的災害防救業務，臺中市各類災害防救工作，由各災害主政局、處依權責辦理，災害防救會報則分別由消防局災害管理科統籌辦理。但以「科」的層級作為統籌辦理單位實屬不足，而且目前各相關防災業務人員仍多屬派兼

性質，難以有效推動災害防救工作，因此須檢討整體防災體系重新規劃，並導正以往忽視減災、備災的觀念，提升未來防災減災與備災設施，強化災中應變搶救工作能力，逐步提升臺中市災害防救作業能量之目的。

(3) 災時應變作業能力之檢討

我國災害應變體系在八八水災後受到廣泛的衝擊，從法制面至政策面產生了重大的改革，對於地方政府而言最重要的是災害應變中心功能性編組的擴大與落實。過去，各縣、市與鄉、鎮（市）災害應變業務的分工是按照平時的行政業務來劃分。惟災害應變需要「橫向連結」及「縱向統合」，而業務分工存有不本主義，在災害規模擴大及複合性災害發生時，難以有效整合執行災害應變工作。因此，各級災害應變中心乃改為任務編組，在任務導向下整合各單位資源及資訊，強化應變反應的時效性與確實性。唯目前許多區級災害應變中心礙於空間不足，常需與其他會議室共用，未有獨立的場所與人力，且災害防救設備老舊亦尚未完備，如救災最需要之衛星通訊電話及大型抽水機具等基本救災設備等，理應配合功能性編組的擴大，整體規劃同步逐年編列預算汰舊換新或予充實相關設備，以提昇並蓄積災害管理體系應有的防救災能量。

2. 有關公所層級方面：

臺中縣各鄉（鎮、市）公所具有獨立財源，對於減災、整備、應變、復建等事項，均依據自行訂定之災害防救計畫辦理，且原公所各自具有工務單位、環境清潔單位、社政單位，於災害發生後可迅速搶修及復原。唯合併升格後前臺中縣各公所訂定之災害防救計畫均已廢除，而從屬於臺中市災害應變中心之指揮與管轄，其災害前之整備與災害時之應變，均有賴臺中市政府撥給經費辦理，加以原隸屬管轄之清潔隊已回歸臺中市政府環境保護局，影響事前之減災、事後之復建等配合事項，間接限縮區公所在災害防救之功能。

前臺中縣政府所轄機關及轄內軍方、衛生單位、各事業機構等，皆受臺中

縣災害應變中心指揮，並配合鄉、鎮（市）公所救災，合併升格後臺中市政府所訂定之「臺中市區級災害應變中心作業要點」，均已予以編組，並受區級災害應變中心之指揮，其所指揮之單位已較合併前為多。惟各區公所對於轄區內之相關救災機關單位，未能有效利用在召開災害防救會報機制上加以協調統合，尚有待加強統合各地區之救災資源。

（二）臺中市防救災體系檢討

民國 98 年莫拉克颱風重創南臺灣，曝露出災變處理失敗的關鍵因素在於公部門缺乏協調應變機制，為此乃修正《災害防救法》，給予地方政府災害應變指揮官更多的權限與責任。然臺中市災害防救體系還需考量合併升格的災害管理問題，因此必須以更宏觀的角度來思考，針對目前臺中市災害防救體系的問題、變革與發展，進行以下分析：

1. 災害防救辦公室應依規定執行運作

《災害防救法》規定必須成立市級「災害防救辦公室」及「災害防救專家諮詢委員會」以執行災害防救會報事務，平時作為臺中市災害防救會報之幕僚單位，並依據各單位提供之災害潛勢分析及危害度評估等報告，提供市長災害防救相關之資訊及意見，以作為災害防救政策之參考。尤其在災害發生前，應辦理減災工作及管控整備階段等事項，以及各單位災害防救整備業務的推動及規劃；災害發生時，則為災害應變中心之幕僚作業單位，提供指揮官災情資訊彙整及分析研判小組的工作；災害結束後，則負責「災後重建委員會」之成立，作為災區重建及災後復建等事務的推動單位。

復依據《災害防救法》的修法精神，合併後大臺中地區幅員遼闊，有必要成立區級「災害防救會報」與「災害防救辦公室」，以統合區內防救災之課題及資源，由專責單位處置災害防救相關問題，達到「災前主動管理，災中積極應變，災後迅速復原」的三大目標，合併後臺中市應有之整體災害防救體系如圖 2-2-6 所示。



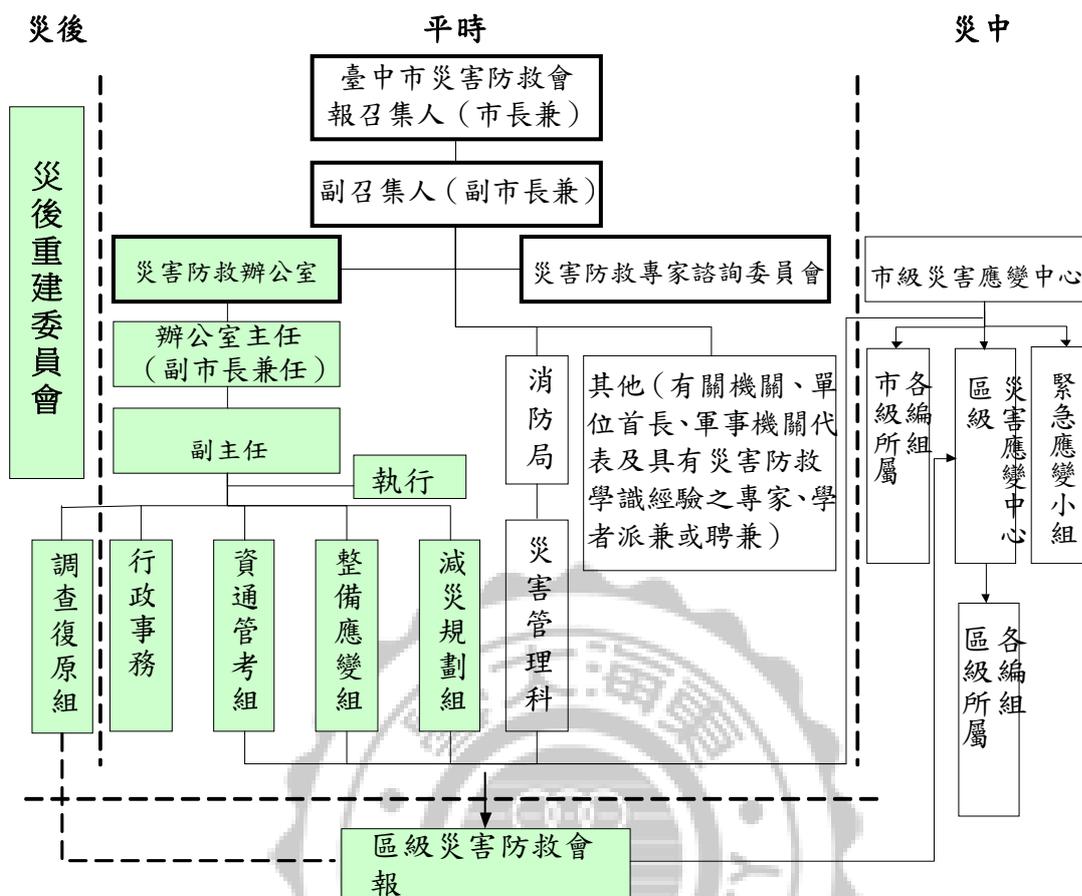


圖 2-2- 6 臺中縣、市合併升格後應有之整體災害防救體系

資料來源：本研究分析整理

2. 區級災害防救體系之角色分析與定位：

(1) 因應區域災害潛勢複雜，設置專責單位任務管理：

合併後臺中市的區域範圍廣大且災害潛勢複雜，都會型災害與非都會型災害的共構，在災害管理上，應有區域性之考量。如豐原區，因交通便利，由市級單位負責工程搶修，可縮短搶修時間；但若地處偏遠之東勢區、和平區，因交通不便市級單位難以及時搶修，所以此地區必須有自行搶修之能力。因此，合併後前臺中縣之行政區以及前臺中市之各屯區應設置災害防救專責單位，使原本複雜的災害管理，有一專責機構處置災害相關問題，統合區內防救災之資源，使得行政區之災害防救得到有效的管理。

(2) 區級專責單位之定位

依據《災害防救法》第 11 條規定，鄉（鎮、市）應設災害防救辦公室，執行鄉（鎮、市）災害防救會報事務，亦明訂「區得比照條文規定，成立災害防救會報及災害防救辦公室」，前臺中縣之鄉、鎮（市）專責單位，在改制為區之後，已無強制設置之法源，因此，在災害防救體系上，應由災害防救辦公室主導區級災害防救業務與工作之規劃與考評；在行政區上，應由幅員較大的單一行政區單獨設置，或是由鄰近且災害屬性類似的區共同規劃辦理。

(3) 區級災害標準作業程序

縣、市合併後已針對區應變中心予以分組，但各區域地理及環境特性各有不同，目前未依所在環境訂定其災害標準作業程序，模擬災害應變各組人員之分工狀況，培養地區防救災能量。

3. 地方政府因應國軍主動救災機制之檢討：

經過政府對莫拉克風災的檢討之後，國軍針對高災害潛勢地區採取「預置兵力、超前部署，不待命令、主動救援」的革新作法，也使得地方防救災應變體系得到極大的充實與提升，在救災時效上能夠掌握第一時間的主動性。

目前臺中市防救災為國軍第五作戰區範圍，但對於轄區內國軍救災責任區，尚未依據市內各地區之災害潛勢與防救災資源之整體配置，協調國軍作救災責任區之劃定，且對於各機關在國軍協助災害防救中所應辦理的程序與相關事項，尚未訂定規定予以規範。

(三) 目前防救災執行成效

行政院民國 96 年 3 月 30 日院授災防字第 0969980002 號函頒災害防救基本計畫，為災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之基準，將災害防救分為減災（Mitigation）、整備（Preparedness）、應變（Response）、復建（Recovery）等四方面。臺中縣、市合併升格迄今已四年多之時間，各區公所在防救災方面是否

依據中央之規定對於減災、整備應變及復原及應變等四大工作及是否已落實執行等，因攸關合併後廣大之臺中市市民生命財產安全。是以本研究擬從法令規範面、組織架構面、運作執行面等不同構面探討政府第三級防災體系之區公所，對於目前辦理情形是否順遂及契合實際需求而運作無礙，亦或面臨困境？試圖釐清應然面與實然面存在之因果關係，為本研究主要研究架構及目的。

第三節 災害管理文獻

隨著天然災害之發生，每每造成人類空前之大浩劫，於是人類從古至今都在想方設法尋求災害預測之可能性，各國政府並以做好災害管理保護民眾生命財產之安全及降低災害所帶來之危害為第一要務及主要目標。因此不論國內、國外學術研究單位對於災害形成之原因、防災對策等無不卯足力量全力以赴，深入研究、探討多有著墨，祈能精進災害管理作為，故運用災害管理之文獻分析必能鑑古知今，為整體研究案做好基礎工作。

壹、災害原因分類

一、自然災害事件

災害的形成主要有人類的活動存在，災害的存在與人類的回應息息相關，涉及人類主導與選擇，是災害的基本要素。災害依據其發生的原因：分成自然、科技和社會災害三類（White¹⁵，1974：3~16）：

包括地震、洪水、氣旋（颱風、颶風、龍捲風）、火山爆發、旱災、寒害、崩塌（土石流、山崩、雪崩）及因落雷所引發之森林火災等。

二、科技災害

包括火災、污染（空氣、水質、土壤）、核能輻射災害（如日本 2011 年 311 福島核子發電廠輻射外洩之核安事件）及有毒化學災害等。

15 White G.F Natural Hazard Research: Concepts, Methods and Policy Implications (Natural Hazards: Local National Global), 1974, 頁 3-16

三、社會災害

包括恐怖事件（例如美國本土 2001 年 911 恐怖攻擊）、戰爭（例如 ISIS 伊斯蘭國）、疾病（如 AIDS）、犯罪及交通意外及我國 2014 年因不肖商人所引爆之食安風暴等皆屬之。

貳、災害特性

災害之發生並不單純，其所造成人類社會的威脅是與日增加，因此，要防救災則須了解災害之特性（趙鋼¹⁶，1998：50）。

- 一、區域性：災害的發生或災情的嚴重程度，常因區域不同而有所差異，例如雨量相同的豪雨發生在不同地區，必然造成不同程度的災情；規模相同且施工方法一樣的道路，通過地質條件不同的區域，也會引起不同的結果。
- 二、時間性：災情的狀況或嚴重程度易受到時間的左右，在不同時間發生相同條件的災害，其災情可能不盡相同。例如同一規模之地震，發生在下班尖峰時刻和發生在深夜裡，其災情必定有所差異（例如 103 年之高雄氣爆事件因災害現場位於車水馬龍熱鬧非凡之市區且為交通尖峰時段，是故，造成消防人員及民眾之重大傷亡；又如九二一係發生在深夜，萬一發生在學生上課及上班中，則其後果實恐難以預料）。
- 三、連鎖性：一個區域發生災害可能造成其他區域連鎖反應，甚至由線擴大為面的大規模災害。這種連鎖性在現代資訊、交通、網路等系統發達的社會，愈容易凸顯出來。
- 四、累積性：災害的發生絕大多數是經年累月所累積的因素所形成的，例如地震、颱風或豪雨等災害都是突然來襲，令人措手不及；但若平時能夠有所防範，加強抗震或防洪的措施，即使突遭侵襲，其受害程度將可大幅減輕。然而慘重的災情絕大多數是因長年累積所致。例如，山坡地建築物崩塌事故，大多數由於水土保持不當或人類過度之開發所引起，加上民眾欠缺危機意識所產生，如臺北縣汐止林肯大郡事故即為血淋淋的教訓。
- 五、複雜性：災害所帶來的損失可能是多元且牽涉範圍很廣，這種特性在大規模的震災

16 趙鋼，《災難事故危機管理》，研考報導第 43 期，1998，頁 50。

或水災時極易顯現，例如，震災不僅會造成第一次房屋的倒塌，也會發生第二次火災甚至人員的傷亡；而且也可能由於水管破裂，致飲用水受到污染，或因人畜大量死亡而引發傳染疾病，或因大量建築物同時倒塌，導致商業活動的停頓，繼而演變成長期經濟蕭條的社會災害。

然而大部分災害無法預知其發生之時間及地點之特性，且為有效防救災害，施邦築¹⁷（1999：2-1，2-13）於「政府防救災作為與防災國家型科技計畫之推動」之專題報告中，對災害之特性亦提出以下之敘述：

- （一）發生與影響之不確定性：現代科技僅對天然災害如颱風、暴雨等氣象災害，能發出預警，但對受災之時地及規模，仍無法準確地預測；而人為災害更具有偶發性質，不僅對災害的發生缺乏預測的能力，其影響亦無法預知。
- （二）過程具動態性與持續性：災害有持續、動態的發展過程，災變之間會相互影響，故災變管理必須控制重大災害所衍生出的相關災難，其管理政策的規劃與執行才有意義，行政機關才能透過各種資訊來控制及管理災害。
- （三）災害具空間性與時間性：又災害發生時常因其時空背景因素不同而有所差異，故相同之災害發生於不同時間，亦可能造成不同之危害。例如 921 大地震發生於深夜，倘發生於白天學生上課、及上班時間，則其危害程度必有所不同。
- （四）災害具複雜性及複合性：單一的災害發生原則上並不會帶來嚴重之災情，就如同每年侵襲臺灣之風災，其伴隨颱風而來所挾帶驚人強降雨雨勢，才是必須謹慎因應之處，亦常具有毀滅性之效果。例如八八風災後續所帶來豐沛的雨量，所造成全臺各地重大災情，房屋嚴重倒塌、民眾流離失所，生命產財損失難以估計；其中又以小林村滅村事件，讓人記憶深刻。因此，災害具有高度之複雜性及複合性。

17 施邦築，《九二一集集大地震全面勘災報告-維生線震害調查》，國家地震工程研究中心，1990：頁 2-1、2-13。

參、災害管理

我國災害管理之研究起步較晚，因此坊間相關災害管理之文獻較少，有關《災害防救法》現行架構乃係參照國際上先進國家對於災害管理四個階段的定義：減災（Mitigation）、整備（Preparedness）、應變（Response）及復原（Recovery）加以規劃設計。

災害之發生，雖經過種種預防或管理措施，努力達成零災害的目標，然而由於人為過失或大自然現象等種種因素，災害之發生在所難免，因此，災害管理流程可分為減災、整備、應變及復原重建等四大步驟。災害管理其目的在整合各部門的災害計劃與活動，藉以擴大各部門在災害準備應變資源的應用，為有效支援與整合各級政府的災害管理工作，更建立整合性的災變處理體系，有必要將災變管理導入多元化的目標管理導向。災害管理是緊急狀態下的特殊管理型態，災害管理者比一般行政管理更須具備高度的危機意識、靈活的危機組織與彈性的危機處理流程，如此才能在時間有限、資源不足、人力欠缺的狀況下拯救民眾的生命與財產的安全（丘昌泰，2000）。

一、危機管理：危機其實一直存在於我們日常生活當中，舉凡每日上、下班、學生上、下學所必須使用搭乘之飛機、火車、高鐵、捷運、公車、自用小客車、電動車等所屬交通工具甚至自行走路等；均有發生交通意外事故之可能，因此危機可以說是如影隨形、無所不在，在無形之中人身安全便暴露於潛在的風險環境之中。由於人們具有危機意識，自然而然懂得趨吉避凶的方法，會盡可能選擇便捷又安全之交通工具，讓危機風險發生之機率降至最低，而這也就是所謂的個人人身安全危機管理的一部分，只是人們不自覺而已。

危機雖然有不易控制的特性，但相對而言如在事前有適度的管理及防範，縱使在危機來臨時，亦能從容面對，將傷害降至最低，而這也是危機管理最主要之目的。而危機一詞可以回溯至古希臘時代所使用“crisis”在希臘文中即為“crimein”乃是「決定」（to decide）（詹中原，1993：2）。就危機之構念而言，基本上是採用韋

氏大字典之意義（Webster' definition）認為：危機是事件轉機與惡化間的轉捩點（turning point of better or worse）。

詹中原¹⁸（1999：14-15）認為危機的認定應採用客觀的標準，以作為決策者判斷的依據，要避免在認知上過於主觀。應此對於「危機」下了一個界定：1.危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標，如天然災害中颱風所帶來之水災及土石流 2.危機具有時間壓力，如危機大多具有急迫性，在進行危機處理時須與時間賽跑 3.危機要求必須作決定，如危機處理具急迫性，需立即處理，以防危機擴大 4.危機含有高度戰爭危機，如美國前所發生之古巴飛彈危機即屬之。綜合以上對於危機客觀認知並界定後，危機定義乃是「在無預警的情況下，突然爆發，帶給人民生命、財產損失，迫使決策者須於短時間內作成決策，採取行動以降低損失事件」。

二、危機處理標準作序 SOP

- （一）24 小時處理危機：危機處理必須把握黃金 24 小時的處理原則 SOP¹⁹，因危機處理機會稍縱即逝，需迅速把握時機處置得宜，避免誤判，以免造成二次傷害及釀成更大災害之可能。
- （二）危機任務小組：危機任務小組乃針對危機處理因應而生，小組組成成員應具有不同之專長領域，以提供全方位之必要資訊供決策者及核心幕僚研判分析參考。
- （三）總策略：經由危機任務小組提供正確及必要資訊供核心幕僚研究分析後，可形成單一或數個不同解決危機之方案，但最後必須要有具體之總策略及實施步驟及可行方案，才能將損害降至最低程度。
- （四）危機處理策略：危機處理之策略可經由不同危機型態加以擬定並執行之，本文以研究天然災害之處理為主要之目的，因此以天然災害為例，首先當然以成立「災害應變中心」、「前進指揮所」統籌一切救災事務為優先，發揮資源整合及綜合戰力之功效，其次為搶救傷患、降低人員傷害為主，再者為災民撤離、收容及安置，

18 詹中原，《危機管理-理論架構》。臺北：聯經，民 97，10，頁 9-11。

19 同上註，頁 175-179。

最後乃在於避免二次傷害之發生。

- (五) 傳播媒體的力量：天然災害在尚未發生前可藉由傳播媒體力量，請民眾加強宣導防範並採取因應措施，在發生時可迅速通知災區民緊急撤離及收容安置處所以及政府應變作為等必要資訊，讓民眾知悉及配合，具有安定民心之功效。

三、全民防衛動員準備法

依據我國訂頒之「全民防衛動員」區分為「行政動員」與「軍事動員」兩個子系統。為落實全民防衛的理念，「全民防衛動員準備法」，核心概念為「動員」，是「統籌策畫全國人力、物力、財力及科技等動員能量，以備「平時」支援災害防救，在「戰時」支援軍事作戰，因此須經過一定之動員程序，將平時累積於民間的力量，於戰時或發生重大災難時，交由國防部門統籌運用。有關各階段動員準備如下：

- (一) 動員準備階段：是指平時實施動員準備時期，結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合《災害防救法》規定支援災害防救任務。
- (二) 動員實施階段：是指戰事發生或將發生、或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。以統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要為主要目的。
- (三) 平時的動員準備：是指戰時或非常時期動員實施的基礎和條件，因此，平時的動員準備乃是國防建設的主要內容，也是經濟建設的一部份。

依據「全民防衛動員防衛準備法」第 4 條規定：「動員準備事項，應由中央各機關及直轄市、縣（市）政府納入年度施政計畫推動實施」，及第 5 條動員區分為「行政動員準備」由中央各機關及直轄市、縣（市）政府負責執行，「軍事動員準備」由國防部負責執行，中央各機關配合辦理。基此我國現行的動員機制區分為：「行政動員」與「軍事動員」兩個系統，在「行政動員」下區分七大動員：精神、人力、物質、經濟、財力、交通、衛生及科技動員，而「軍事動員」區分為軍隊動員與軍需動員，並藉著「全民戰力綜合協調組織」作為兩個動員系統間

融合的介面，行政動員與軍事動員之運作關係如圖。我國全民防衛動員組織根據「全民防衛動員準備法」的規定，結合行政體系，以業務會報的型態來建構出動員會報業務指導體系及動員計畫指導體系二項。

(四) 行政動員準備²⁰：是透過行政機關的運作，將全國各階層與全民防衛有關之活動與資源，加以規劃安排，使人力、物力、財力能獲有效整合，進而發揮總體戰力，俾於平時協力「災害救援」，戰時支援軍事作戰；由中央各機關及直轄市、縣(市)政府負責執行。「行政動員」之內容與主管機關如下：

1. 精神動員：由教育部主管。
2. 人力動員：由內政部主管。
3. 物資與經濟動員：由經濟部主管。
4. 財力動員：由財政部主管。
5. 交通動員：由交通部主管。
6. 交通動員：由交通部主管。
7. 科技動員：由行政院國家科學委員會主管。

(五) 軍事動員準備：救災等同作戰，目前國軍係依據軍事目標及軍事戰略構想的要求，將行政動員所整備的戰爭潛力，做經濟有效的運用，使軍隊能迅速由平時狀態轉換為戰時狀態，以達成作戰任務，由國防部負責執行，中央各主要負責機關配合辦理之。

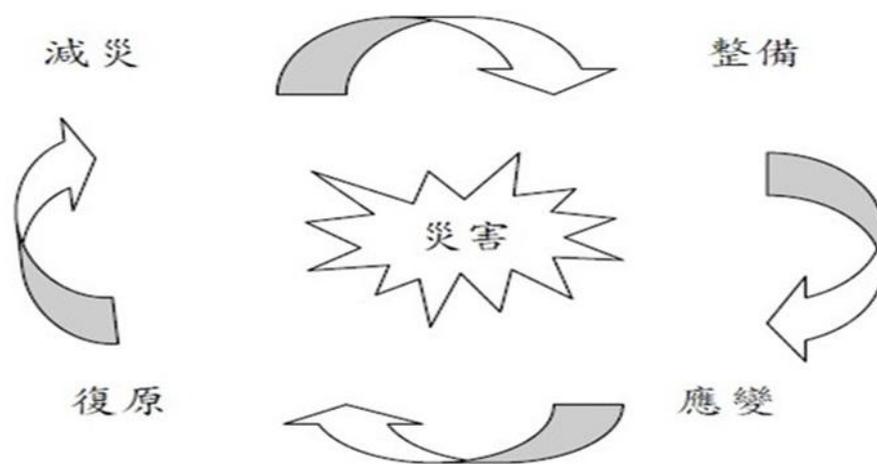
肆、防災對策

災害發生是瞬間且急迫，所短時間內必須做出正確決策、採取適當因應措施，以保護附近保全對象安全。因此整體之防災策略規劃與災害管理是刻不容緩工作。近年來臺灣地區多次災變均造成重大傷亡及損失，因此使得我國災害防救體系及緊急應變能力遭受嚴格考驗，故此我們必須學習防災先進國家的典章制度，以美國防救災工作執行為例，無論聯邦、州或地方政府，都有處理緊急事件的組織及標準作

²⁰ 甯少康，《防衛動員》臺北：國防部總政治作戰局，2007，頁 13

業程序 SOP，且都有受過專業訓練人員。因此當遭逢災變時，能迅速應變與處理，使得整個災區情況，立即受到控制，秩序迅速恢復，而使災害危害影響程度降到最低。

FEMA 為有效支援與整合各級政府災害管理工作，建立「整合性災變管理系統」，將災變管理導入多元化目標，強調整合各級政府與涵蓋所有災難類型之整合性災變管理體系；將災害發生過程分為減災、整備、應變、復原等四個階段，如圖所示（郭俊欽，2001）。



資料來源：災害管理四個階段圖(郭俊欽，2001)

圖3-1-1災害管理四個階段

完整的防救災對策應，包含災前的整備、災時的緊急應變及災後復原重建，對於災情預報警報、防災避難疏散、防災教育宣導、災情蒐集與通報及防災演練等都屬防於基礎防救災工作範疇，相關措施更需要建構一套簡易作業流程，藉以強化政府與民眾之防救災能力，提昇緊急應變之效率，亦能增加災害處理之效能及效率。

在圖 3-1-2 同心圓中其層次依序分別為「減災」工作屬最內層、「整備」工作為第二層、第三層為「應變」工作、第四層為最外層為「復原」工作，分別代表災害發生過程中之減災力、整備力、應變力、復原力等四個階段。依研究者從事基層

第一線之防救災工作中所觀察到之經驗，認為災害管理四個階段中最主要之核心價值及目的乃在於「消弭於無形、防範於未然」，故防範災害之發生，乃為其最高指導原則。惟如何在災害管理中獲致成效及有效做好減災、整備工作，實則有賴中央政府至地方政府建構一套完整無礙之防災體系，例如中央研議將「權」與「錢」之下放之可行性、訂定可行之防災政策，對於區級防災宜量身訂作，依當地不同災害類型之潛勢分析結果，採取因地制宜之方式，採取不同之因應作為，積極輔導成立自主防災社區，辦理減災、及整備向下紮根工作、設置專責單位及專責人員等等，而非地方現行採臨時任務編組型態及非專職人員兼辦防救災工作，藉以提昇災害防救之工作成效。

雖然災害的發生確實難以掌控，但只要各級防災體系依減災（Mitigation）、整備（Preparedness）、應變（Response）、復原（Recovery）四個面向之災害管理機制政策辦理，隨時做好災害應變準備工作，縱使災害發生時應為有充分之應變機制及計畫，而得以將災害損失降至最低程度。如平時模擬各種不同災害演練，加強不同救災單位橫向聯擊、協調、各項物資、人力動員準備、防災避難處所之開設、災民之撤離、收容安置、防止二次災害發生、災害重建委員會設置等等應變作為，相信當災害來臨時亦能大大減輕災害發生時所帶來之危害程度。

減災 整備 應變 復原

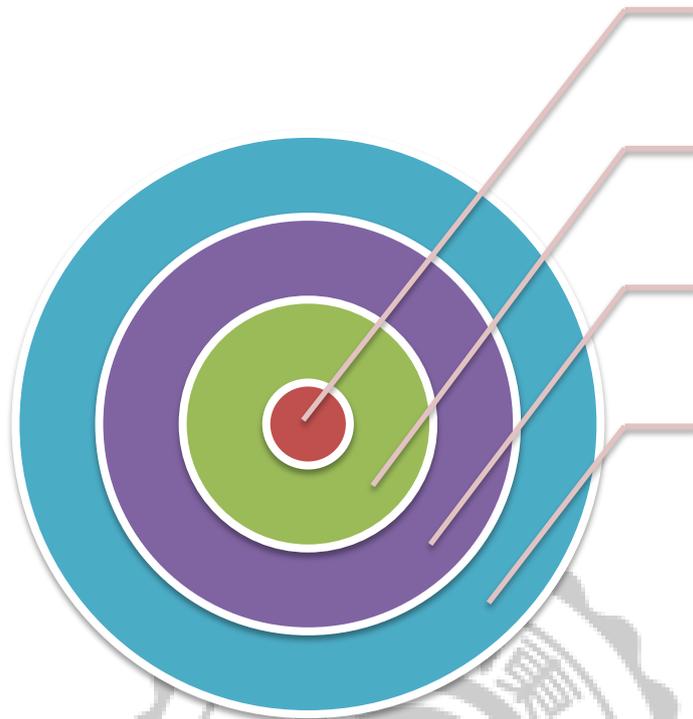


圖 3-1-2 災害管理階層

資料來源：本研究整理

伍、相關防災體系應變能力文獻分析

整體而言，國內早期災害防救研究文獻大多偏重在都市防災的議題上，重點在於防災空間及硬體規劃之研究方面，例如加強治山、防洪及排水等硬體建設，又多數參考或翻譯國外災害防救文獻，少有針對我國災害特性之基礎提供研究方向。但伴隨著科技進步及人類不斷的從每次災難過後之反省與檢討中，從中學習災害管理經驗，促成國內許多研究機構之設立及專家學者之參與，加速國內此一方面之研究發展。

- (一) 張建興 (2004) 《我國災害防救體系之研究—以地方政府緊急應變為例》，核能發電相對於其他如火力發電、水力、風力、太陽能發電等因具有穩定性、高效能、節省發電成本等諸多優點及誘因，而成為世界上先進國家多所採用供電方式之一。

以我國為例現今電力供應來源仍以核能發電為主，相較於國內其他之發電方式所佔之比例仍屬少數，然而核能發電並非絕對安全且核能廢料最終處置場難覓，亦有可能因儲存不當造成人類生態之浩劫，又如人類歷經蘇聯時期之車諾比、美國三哩島、日本東海村 JCO 核子臨界事故及日本前因地震引發海嘯造成福島核能福射外洩事故，釀成 1 萬 5000 人死亡及 3000 億財產之鉅額損失，由此可知核能發電仍然潛藏著深層的危機猶如一顆未爆彈。故研究者想要從《核子事故緊急應變法》及現行《災害防救法》之法律面、組織制度面及功能來探究我國所規劃之核子事故災害防救體系地方政府層次及其內容，緊急應變組織之設計及實際運作是否落實，進行具體的瞭解與掌握，繼而提出符合我國國情所需要的核子事故緊急運作機制之建議，是為其研究目的。

文中指出核子事故緊急應變乃是核能安全最後一道防線，在邁向「非核家園」終極目標過程中，除積極確保核能電廠的安全運轉、落實推動災害防救工作、強化緊急應變設施與通報機制、健全災害應變體制、充實平時整備、建立永續發展之緊急應變機制並歸納出三項意見，其說明如下²¹：

表 2-3-1 核子事故緊急應變機制之建議

核子事故緊急應變機制之建議	
就法律面而言	<ol style="list-style-type: none"> 1. 訂定《核子事故緊急應變法施行細則》、其它各項規定及標準作業程序（SOP）《災害防救法》修正時應優先考慮將《核子事故緊急應變法》納入災害防救法中，以避免行政資源之浪費，對於整體防災體系之建構更能收事權統一之效。 2. 推動整合性中央及地方專責災害防救機構更能事權統一。
就組織制度面而言	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強中央災害應變中心、核子事故支援中心、地方災害應變中心及核設施內緊急應變專責單位等四個單位人員協調與溝

²¹張建興，《我國災害防救體系之研究—以地方政府核子事故緊急應變為例》碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所，民 93.6 頁 145。

	<p>通、定期辦訓練演習等以建立各單位間之默契。</p> <p>2. 盡速完成緊急應計畫、緊急應變基本計畫、區域民眾防護應變計畫、核子反應設施緊急應變計畫等</p>
就功能面而言	<p>1. 地方政府應盡速完成區域民眾防護計畫，由於核能事故的搶救需動員政府各單位，投入相當多的人力與物力，所需建置的資料庫亦相當多，故未來各個資料庫之整合性、有效性與擴張性就顯專相當重要，俾利各救災系統做好各項垂直整合與橫向的分工與聯係。</p> <p>2. 增列核災緊急應變專責機構之人員預算。</p> <p>3. 應設法釐清政府各機關之權，以免因事權不一、權責不分，導致各機關互相推委責任，而影響防救災之工作績效。</p> <p>4. 加強防災人員之宣導及教育。</p> <p>5. 整合各志願性組織如義警、義消、紅十字會等，建立民間性質的「防救災聯盟」、政府各單位之核能主管機關及民間防救組織，需配合各救災區進行防災演練。</p> <p>6. 促進民間防救協會之成立，由該組織協助政府進行防災觀念的宣導與教育工作。</p>

資料來源：研究者彙整

(二) 戴峻焜²² (2010)《直轄市臺中市災害防救緊急應變機制之研究—以風災災害防救為例》，該研究問題係參考 2009 莫拉克颱風侵襲臺灣，並衍生相關複合型災害時，地方政府在災害緊急應變過程中所遭遇的各種問題進行研究。當時臺中縣、市合併升格在即，而合併後之大臺中市未來必須面對更多元複雜及不同類型災害侵襲之可能，宜儘早擬定因應方案及防範對策。例如在訂定「直轄市臺中市地區災害

²² 戴峻焜，《直轄市臺中市災害防救緊急應變機制之研究—以風災災害防救為例》，碩士論文，東海大學公共事務碩士專班碩士論文，民 99.11 頁 2-3。

防救計畫」時，有關緊急應變作業程序能運用危機併升格為直轄市災害防救緊急應變機制整合之探討，加強對縱向、橫向機關與民間管理、社經脆弱性因子、跨域治理與全民防衛動員等理論，進而針對有關未來臺中縣、市合組織進行整合協調、指揮派遣作業，以達「料敵從寬、禦敵從嚴、超前部署、預置兵力、隨時防災」之目標。

文中指出我國災害防救體制運作分為中央、直轄市、縣（市）府及鄉（鎮、市、區）公所三級，涉及跨域治理課題，然而在 2010 年以前《災害防救法》並未將此概念融入並明定於法律之中，以致於當發生重大天然災害，其災害區域涉及二以上直轄市、縣（市）政府所管轄區域時，由於尚未建立良好跨區域、跨部門之溝通整合平臺，讓受災區域之通報、災害潛勢區域居民預防性避難疏散收容、救災資源的調派無法透過通訊建立共識並尋救共同解決因應之道，造成許多原可避免之生命財產損失。為記取教訓避免重蹈覆轍在 2010 年 8 月 4 日通過《災害防救法》第 3 條第二項第四款修正案，明確將「跨域治理」之明確概念納入於法律條文之中，對於我國在災害防救工作上又向前邁出一大步。

- (三) 洪羽珮 (2008), 《鄉、鎮(市)防災體系之分析與探討—以南投縣草屯鎮為例》，研究者認為在現行災害防救體系中，鄉、鎮、市公所乃是面對災害、處理災害的第一線單位，也是最重要的一個層級，然而經過研究之後發現目前第三層級災害防救功能確實有待加強，建議政府應積極落實災害防救法之相關規定、宜盡速成立地方政府災害防救業務專責單位，逐步提昇鄉、鎮(市)層級災害應變中心軟、硬體設施，及落實防災社區工作、妥善運用民間資源，在未來更應該建立災害防救人才養成制度、落實防災教育宣導、健全災害防救體系等基礎防救災工作，強化第三層防救災體系之專業能力，做好災害防救最重要之減災 (Mitigation)、整備 (Preparedness)、應變 (Response)、復建 (Recovery) 等工作。文中並提出具

體提出四項研究結論分別為²³：

1. 地方政府災害防救業務人員應專職化，不宜以兼辦人員來承辦防救災業務，在縣政府層級應盡速依法設置災害防救專責單位、鄉、鎮、市公所方面更應以專責人員辦理防救災業務，且不宜時常更動，並加強相關人員之專業訓練。
2. 鄉、鎮（市）層級災害應變中心功能應逐步提昇，充實軟、硬體設備，並應有專屬之空間²⁴，及專屬之電腦、電話、傳真、簡報設備等基本設備，長期而言可進一步規劃更完善之功能，例如防災資料庫、資訊系統等之建置。
3. 鄉鎮災害應變中心各編組單位間應加強溝通管道與機制，由於救災工作所涉及之工作非常廣泛，需要政府不同部門及公共事業單位間之相互配合，例如軍方、警察、消防、工務、衛生、電力、電信、自來水、天然瓦斯等管線單位，因此平時需建立一套正式或非正式之溝通管道，藉以提昇救災效率。
4. 落實推動社區防救訓練及宣導，蓋災害搶救若單靠政府之力量，無異是事倍功半，因為災害的發生是人力無法掌握的。唯有依靠每位民眾自覺、自動、自發的防範於未然，才能避免不幸的發生，故應平時應加強民眾自救意志及訓練，建立全民防災觀，積極輔導成立救援隊。

（四）陳德奎，《我國災害防救體系中第三層級鄉、鎮（市）公所運作機制之探討》，研究者認為鄉、鎮（市）公所乃是《災害防救法》中所賦予重任的第三層級，然而卻是沒有經費及人力執行災害防救的規劃與執行的工作，且屬第一線執行災害搶救之人員乃係臨時任務編組而成，未有專責單位及專責人員之編制，承辦人員大多是兼職且流動性大等諸多不利之因素，勢必影響防救災業務之推展。因此研究者嘗試藉由法律面、組織制度面及功能面等三個角度切入，對地方政府相關的緊急應變內容與程序，進行具體了解與掌握，釐出國內現行災害防救體系中第三層

23 洪羽珮，《鄉鎮級防災體系之分析與探討—以南投縣草屯鎮為例》，碩士論文，朝陽科技大學營建工程系，民 97.7 頁 80 - 82。

24 早期鄉鎮市公所由於資源匱乏、財政預算經費困窘、硬體辦公場所空間不足、機關首長不重視等諸多因素，大多未設有專屬之災害防救應變中心，乃係依據任務需要時暫由平常之一般會議室使用。

級之問題所在並提出符合我國國情所需的災害緊急應變運作機制之建議，為其主要研究目的。

研究者從法律面、組織制度面及功能面研究後發現，目前災害防救體系第三層級之災害應變中心組織規模要因應大型災變，尚有一段距離，同時救災工作倘若僅靠政府單方面力量，欠缺市民自主防災自救，則防災工作將失之一偏。文中並提到就依據我國鄉、鎮（市）區公所之防救災層級而言，大多同樣面臨機關首長對於轄區內之警察、消防、駐軍單位、民間救難組織及公共事業單位並無實際之指揮調度權，且鄉（鎮、市）公所亦無充足之人力及經費來執行防救災之工作，而另一項重點是首長及災害防救業務人員並沒有專業知識遑論要辦理規劃與執行災害防救工作，實在是困難重重，因此亟待檢討改進²⁵。

- (五) 李龍潭²⁶(2010),《地方政府推動社區災害防救之研究—以桃園縣防災社區為例》，內政部消防署有鑑於民國 88 發生百年罕見的九二一大地震，當災害發生之際，雖經國內、外救難團體及民眾自發性全力支援參與搶救，唯災害造成之破壞力規模既深且廣，超過現有所能負荷，故仍感心餘力絀、力不從心。是以政府亟思因應對策如何整合並應用民間龐大志願組織資源，以作為日後發生重大災害正規救災人員尚未及時抵達災區進行搶救；或災情過大，政府救災單位調派不出足夠人力前往救援時，社區、里鄰居民經過適當訓練且自備自救救人的基本技能者，能進行基本的救援工作，減緩人命傷亡及減輕正規救援人員負擔。甫於民國 88 年 12 月 10 日以台（88）內消字第八八七六三〇九號函核定：凝結民力參與緊急災害救援工作—睦鄰計畫，以社區為單位，結合社區內之社區發展協會、救難團體、義消、義警、義交、民防、社區巡守隊、鳳凰志工隊、慈濟志工隊、民間醫療院所及其他志願服務團隊 40 人以上本諸自發意願共同組成「睦鄰救援隊」

25 陳德奎，《我國災害防救體系中第三層級鄉鎮市公所運作機制之探討》碩士論文，中央警察大學消防科學研究所，民 90 頁 105 - 106

26 李龍潭（2010）《地方政府推動社區災害防救之研究—以桃園縣防災社區為例》碩士論文，國立中央大學土木工程研究所，民 99 頁 26

(Neighborhood Rescue Team, 簡稱 NTR), 並將之編組為「滅火組」、「搜救組」、「救護組」、「後勤組」等四組, 開啟我國官方正式運用民間志願組織, 並加以組編、輔訓並實際協助救災運作之濫觴。爾後並將其社區自主防災之精神法制化, 正式納入於 89 年 7 月 19 日總統華總義字第 890017870 號令公布之《災害防救法》中。防災社區特性分為「災前」、「災時」、「災後」, 茲分述如下²⁷：

表 2-3-2 表防災社區特性

防災社區特性	
災前	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災前就做好預防災害的步驟、措施, 以減低社區的易致災性。 2. 災前即能減少災害形成因子。 3. 有能力降低災害發生的機會。
災時	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害來臨時, 可以主動對抗之。 2. 災時能緊急應變, 有互救互助之能力。 3. 能夠承受災害的衝擊、降低災害的損失。
災後	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災後能迅速復原、重建, 與自然災害共存的永續社區。 2. 可以在災後迅速復原重建, 並且持續地發展社區。

資料來源：研究者自行彙整

文中並以美國聯邦緊急管理署 FEMA(防災總署) 推出 Project Impact 計畫²⁸, 做為美國建構防災社區的重要指南與手段, 其推動方式及發展程序共分為四個階段, 依序為建立社區輔夥伴關係、進行社區災害評估、確認社區面臨的風險並進行減災計畫最終之目標就是建立防災社區為終極目標。自主防災社區在經費運用上, 將社區資源分為「政府資源」及「民間資源」兩種, 政府資源包括政府制定防災政策支持社區防災工作、協助社區及提供所需資源。美國的防災社區最主要是由 FEMA 以贊助社區進行災害防救計畫方式進行, 政府協助社區並投入大量資

²⁷ 同上註 26, 頁 12。

²⁸ 同上註 26, 頁 18。

金與人力輔導社區做好災前減災工作，採取預先防範措施以減輕災難發生時，造成大規模的災難損失，並藉由分析得知最近幾年來自主防災社區推行的成果相當豐碩，對於投入社區災前的預防準備經費相較於過去著重災後復原重建節省許多成本支出，並大幅增強社區抗災、耐災的能力，及提昇自主防災社區災害應變管理的效率。再者就是民間資源的運用，此方面類似我國紅十字會、慈濟志工組織常在災害發生時提供災區民眾充足之物資供災民使用，並協助安撫民眾，具有一種安定民心之作用。相對在美國的災害防救中，民間團隊組織亦扮演重要的角色，並全程參與自主防災社區災害應變管理的工作，從災前的減災、災時的應變搶救到災後的復原重建等等，民間團隊組織均自動積極投入資源，協助社區平日培訓救災人才或舉行防救災、避難演練等工作，在災時提供災區居民充足物資與救援，民間團隊更是發揮極大的作用，因此民間組織的動員力量須加以妥善運用並與自主防災社區形成重要資源夥伴，相輔相成不可沒。



第三章 研究設計

本文採取質性研究，本章主要針對質性研究的研究方法與執行方式加以說明，共分為五節，依序探討：研究方法、訪談對象的選取、訪談題綱設計、訪談準備與執行及驗證。

第一節 研究方法

研究方法乃是資料蒐集與分析的程序與技術，而質性研究所蒐集資料的方法非常豐富計有：訪談法、觀察法、實物分析法、口述史、敘事分析、歷史法、文獻分析法等，本文係採下列研究方法：

壹、文獻分析法

文獻分析法主要是指蒐集他人所做的研究，分析其結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明這些建議性的假設是否有價值拿來參考並加以應用，其範圍與來源大約可分為如下：

- 一、國際期刊、相關領域學科的研究報告、政府出版品、定期刊物、碩博士學位論文。
- 二、網路搜尋、其他類似學科學說與理論。
- 三、具有參考價值之一般著作、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章。

一般而言，文獻分析主要是指透過蒐集現有的相關文獻、書籍、相關研究、碩博士論文、以及專家學者的著述等，分析並整理其內容，指出需檢驗的假設，並說明其假設是否具備探討價值作為研究的基礎。因此，文獻探討不但可以描繪出研究的具體形式之外，還可以避免與他人重複作不具研究價值的研究，讓資源極大化，更可幫助我們認定問題本質及釐清研究方向；瞭解目前相關領域的知識論點及其研究限制為何，使研究者可以對研究主題能有更深入的正確認知及切入點，並從他人的研究中分析出優缺點來做為後續研究者研究重要之參考，避免重蹈覆。基此，藉由參考不同文獻其不同之論述觀點，加上研究的成果，可以讓研究者提出不同之思

維及不同的觀點及新的詮釋論點與發掘不同面向之問題。

「網路無國界」研究者拜當今科技及網路發達之賜，可以在較短的時間成本上，取得有用之參考文獻。在本研究中文獻蒐集方法分為二類：第一類即是利用了網路強大之搜尋功能，搜尋有關臺灣博碩士論文知識加值系統、國家圖書館館藏目錄系統、政府公報資訊網、中文電子期刊資料庫、外文電子期刊資料庫（SDOS）、全國報紙資訊系統、以及各大學圖書館與相關網站；第二類是利用國家圖書館及相關單位蒐集歸檔的歷史資料、學說與理論、期刊和報導，以備資料的完整性。

貳、深度訪談法

深度訪談是質化研究中經常採行的資料蒐集方法，主要是從訪談者與受訪者的口語交談間，來達到意見交換與重新詮釋。深度訪談由研究者所引導，藉由研究者與受訪者之間有目的的談話，以搜集受訪者的言語資料，藉以了解受訪者的態度、情感等。因此「深度訪談」在質性研究中是為蒐集資料的一種重要方式，其功用即是希望藉由在實際的場合中，瞭解到受訪者所建構的社會實體觀。但是深度訪談就有其優缺點，優點在於 1.受訪者可以自由陳述意見，同時在某種程度內又可以加以控制；2.訪問的彈性較大，又可以獲得豐富的資料；3.可以直接從受訪者的行為、表情言語、或肢體語言（body-language）上分辨其內容真偽。缺點在於 1.在時間及經費的考量下，受訪者人數受到限制無法進行大量的訪問；2.訪問的結果可能會淪為訪談者的主觀解釋或臆測，並與受訪者的價值觀、背景產生衝突，因此易造成觀點上的誤解；3.訪員本身的素質與訓練要求較高，同時資料難以量化及通則化。

潘淑滿（2003）就提出深度訪談的特色可分為下列五點：1.有目的的談話；2.雙向交流的過程；3.平等的互動關係；4.彈性的原則；5.積極的傾聽。再者，根據訪談的類型可以分為結構式的訪談（Structured interview）又稱標準化訪談（Standardized interview），或正式訪談（Formal interview）、無結構式的訪談（Unstructured interview），又稱非標準式的訪談（Unstandardized interview）和半結構式的訪談（Semi-structured interview）又稱半標準化訪談

(Semi-standardized interview) 或引導式訪談 (Guided interview)。

結構式的訪談是以研究者預先設計好的問題，按照相同的順序去訪問受訪者，這種方法的目的是以標準化的訪問方式降低研究上的誤差；無結構式的訪談是當研究者尚未掌握問題的方向，在研究初期以探索為目的訪談方式，並無固定的訪談問題；而半結構式的訪談是介於這兩者之間，事先已有掌握和設計訪談問題，但不需要按照順序，故訪談者可以根據情況適度調整訪談的問題與訪談進行的節奏。潘淑滿書中引述 Tutty 的說法，認為半結構式的訪談法的優點在於；可以採取較開放的態度來進行訪談、受訪者受到較少限制時容易以較開放的態度回答問題、適合深入了解個人生活經驗。綜合上述各種訪談法的優缺點，筆者在本研究將採用半結構式的深度訪談法進行訪談。

參、參與觀察法

學者 C.Frankfort-Nachmias²⁹認為參與觀察法與現代田野調查法其資料蒐集方法二者緊密相關，藉由參與觀察法研究者嘗試與他所研究的團體或研究對象建立起緊密結合的關係，或者共同成為某種形式的會員。參與觀察者的角色是「在環境的允許之下，以自覺且有系統地來分享生活點滴，且有時間以團體中成員的利益與效應為出發點來考量」。惟直接參與被觀察者的活動，通常將伴隨學習其語言、習慣、工作型態、休閒活動以及他們的生活層面，研究者可以扮演「完全參與者」或「參與觀察者」的角色，以下茲將分別說明二者之意義。

- 一、「完全參與者」或稱「全程參與者」(Complete participant) 所扮演之觀察者角是完全隱藏。被觀察者本身並不知道研究目標為何，研究者本身嘗試成為被觀察者的成員融入成員當中。是以完全參與者是「以盡可能自然的方式來與被觀察者進行互動」以接近其所感興趣的生活領域。完全參與法可使原本不願意透露生活點滴及無法接近之團體成為可能，雖然完全參與法有其優點，但仍然有些研究者嚴厲批評並不予認同其在「方法論」及「倫理學」上所扮演之角色。就方法論而言，當觀察者

29C.Frankfort-Nachmias and David Nachmias 臺北縣永和市：韋伯文化國際, 2003 頁 292。

扮演之角色遭到阻礙時，有可能變的很羞澀，而顯露出原來真實的自我，抑或有可能「太投入」（go native），也就是說將扮演色併入其自我概念，而失去研究者本身想要研究的觀點³⁰。

二、參與觀察者

所謂參與觀察者乃不同於完全參與者所扮演不為人知的研究者角色，相反的觀察者首先將自己身份及研究目標，透露給研究團體或受訪者知悉，使觀察成為團體活動的參與者。當研究者採用這種形式的角色，他們將告知被研究團體一個研究議程。研究者長期積極在團體中努力融入團體成員中，試圖與隨後將擔當資訊提供者和反應者建立起密切關係，以利往後研究方案能順利進行。

文獻分析法、深度訪談法、參與觀察法等均為社會科學研究中常使用之方法，唯研究者本身應保持超然公正且客觀之立場不可偏頗。而配合本次研究主題研究者亦將運用以上這些研究方法及使用技巧並交互運用，以求真實現象為何，為本研究最主要之目的。

第二節 訪談對象的選取

「訪談」就是研究者「尋訪」、「訪問」被研究者，並且與其進行「交談」和「詢問」的一種活動，「訪談」是一種研究性交談，是研究者通過口頭談話的方式，從被研究者那裡蒐集第一手資料的一種研究方法（陳向明，2013）；而深度訪談是希望透過較為深入的訪談獲得重要訊息，這些訊息是無法從表面的觀察和普通的訪談可以獲得，必須使用開放、直接、口語的問題來引出故事和案例取向的敘事內容，主要是企圖瞭解受訪者的意見及其經驗，是訪談者藉由面對面的言語交換，來引發受訪者提供一些資料或表達其對某項事務的意見或想法，以提供未來的發展與解決之道。

本研究主題為「區公所防災體系與應變能力之探討」為求信度（Reliability）、效度（Validity）目的，因此在選定深度訪談對象時區分為三個不同構面：第一為災害管理或

30 同上註 29，頁 350。

安全管理相關領域之學者專家，第二為市政府承辦局處之相關人員、第三為實際為執行者（區公所）之相關人員。藉由學者專家領域、市府防災承辦局處防災規劃管理人員及災害防救第一線執行者，提供學術理論及實務規劃與執行方面之寶貴意見，作為本研究分析之重要參考依據。亦即本研究其訪談對象為學者、臺中市政府災害防救會報執行秘書、臺中市政府消防局專門委員、臺中市政府災害管理科股長、臺中市潭子、神岡區公所區長、區公所相關主辦課課長、區公所業務承辦人等十位。而本研究案之所以選定神岡及潭子區為訪談對象，最主要是這兩所區公所在臺中縣、市尚未合併前均為具有法定地方自治團體之地位，且其為最基層負責災害防救業務之區公所，符合本研究所需，概不論是區長、主辦課長或業務承辦人，在面對組織重大變革四年後，彼等對於臺中市區公所防災體系與應變能力均具有一定的參與度與熟悉度，透過深度訪談法可提供研究者具體且具有深度研究價值之回饋性，契合主題需求。

本研究面訪對象區分為A、B、C三大類，分別以A1為學者專家編碼代號、以A2為臺中市消防局專門委員編碼代號、以A3為臺中市政府消防局簡任技正兼任災害防救辦公室執行秘書、以A4為臺中市政府消防局災害管理科股長、以B1、B2、B3為臺中市神岡區公所區長、承辦課長、承辦人之編碼代號、以C1、C2、C3為臺中市潭子區公所區長、承辦課長、承辦人之編碼代號。以下是受訪者之基本資料。面訪名單如下表3-2-1：

表 3-2-1 受訪者基本資料一覽

受訪者	服務單位	職稱	性別	訪談時間	訪談地點
A1	中央警察大學	教授	男	104.5.20	東海大學教授休息
A2	臺中市政府消防局	專門委員	男	104.5.19	臺中市政府消
A3	臺中市政府消防局	災害防救辦公室執行秘書	男	104.5.19	臺中市政府消
A4	臺中市政府消防局 災害管理科	股長	男	104.5.19	臺中市政府消
B1	神岡區公所	區長	男	104.5.26	神岡區公所

B2	神岡區公所	課長	男	104.5.26	神岡區公所
B3	神岡區公所	承辦人	女	104.5.24	神岡區公所
C1	潭子區公所	區長	男	104.5.29	潭子區公所
C2	潭子區公所	課長	男	104.5.25	潭子區公所
C3	潭子區公所	承辦人	女	104.5.28	潭子區公所

資料來源：本研究彙整

第三節 訪談題綱設計

本研究將會以半結構式的深度訪談為主，再以非正式的訪談方法來做補充，研究者於事前準備一份訪談綱要，以確保訪談焦點在研究主題上，再依照訪談綱要逐一訪談不同的行動者，由受訪者依其經驗、認知及感受提出個人的見解與建議，輔以錄音記錄全程談話之內容，將訪談內容轉寫為逐字稿，最後再統整資料並進行分析研究。

本研究設計訪談大綱依研究理論中「應然」與「實然」面探討我國災害防救法中所訂第三級地方政府防災體系從「法令規範面」、「組織架構面」、「運作執行面」三個不同構面，逐一檢視現行三大主軸面向：一是對於臺中市區公所防災體系層面影響；二是對於臺中市區公所應變能力層面的影響；三是對於臺中市區公所防災體系與應變能力整體層面的影響，作為研究基礎架構。依據上述架構，本研究訪談對象及訪談內容摘要如表 3-3-1：

表 3-2-2 研究訪談對象及訪談內容摘要

訪談對象	訪談內容摘要	備註
專家學者 A1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府第三級防災體系之區公所與鄉（鎮、市）公所在災害防救法規範上之相關議題。 2. 政府第三級防災體系之區公所與鄉（鎮、市）公所在災害防救法組織架構上之相關議題。 3. 政府第三級防災體系之區公所與鄉（鎮、市）公所在災害 	

	防救法運作執行上之相關議題。	
臺中市消防局專門委員 A2、災害管理科股長 A4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害防救法中之區公所與鄉（鎮、市）公所在法令規範上之相關議題。 2. 災害防救法中之區公所與鄉（鎮、市）公所在組織架構上之相關議題。 3. 災害防救法中之區公所與鄉（鎮、市）公所在運作執行上之相關議題。 	
臺中市災害防救辦公室 執行秘書 A3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害防救法中之區公所與鄉（鎮、市）公所在法令規範上之相關議題。 2. 災害防救法中之區公所與鄉（鎮、市）公所在組織架構上之相關議題。 3. 災害防救法中之區公所與鄉（鎮、市）公所在運作執行上之相關議題。 	
臺中市神岡區公所 B1、 B2、B3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法令規範賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。 2. 組織架構賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。 3. 運作執行賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。 	
臺中市潭子區公所 C1、 C2、C3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法令規範賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。 2. 組織架構賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。 3. 運作執行賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。 	

資料來源：本研究整理

第四節 訪談準備與執行

本研究為半結構式深度訪談，「深度訪談」，顧名思義係「以人為本」之研究取向，其主要是從受訪者的角度，來詮釋個人的行為或態度，以了解對參與者之有意義的人、事、物（范麗娟，2004）訪談的形式視為結構的延伸線，在線的一端是結構化訪談，在線的另一端是非結構式訪談，在這極端中間是半結構式訪談或焦點訪談。結構式訪談，或稱標準化訪談通常是用來蒐集量化資料，它的問題形式、回答方式或進行方式都有一

定的程序，訪談者決定了談話順序與方向。半結構式的訪談形式較結構訪談有彈性，研究者列出感興趣的主題作為訪談指引，但在用字遣詞、文題的形式、順序上能維持彈性原則。非結構化的訪談除了正式訪談的標準化程序或問題的程序，所仰賴的是訪談者與受訪者之間的社會互動（**Social interaction**）關係，常以日常生活會話方式的進行，但不同於日常生活會話，是為了某一研究主題，是屬於一個有控制性的會話（**controlled conversation**）。深度訪談是透過訪談發現一些重要因素，而這些重要的因素不是普通訪問可以獲得的，研究者必須探索每項問題的深層意義，以便獲得更多的資料與理解。訪談法主要依照訪談獲得的資料，因此對於訪談的人與事務應先做計劃，以作為整理架構的基礎資料。在確定研究問題與目的之後，開始擬定訪談大綱。研究者依照訪談大綱之內容進行訪談，在受訪的過程中通常會機動性的提出問題或是調整問題的方向。

以下將從深度訪談的執行步驟與深度訪談編碼方式進行說明：本研究在確定研究問題與目的之後，開始擬定訪談大綱。筆者依照訪談大綱之內容進行訪談，在受訪的過程中通常會機動性的提出問題或是調整問題的方向。在訪談之前，研究者先以電話聯絡受訪者，說明研究目的以及詢問受訪意願，然後再親自或以郵寄電子信件或將訪談大綱先行給受訪者過目並附上訪談說明書，清楚說明訪談主要目的並遵守保密及訪談倫理規範。在受訪者願意接受訪談並瞭解訪談內容後，再與受訪者約定訪談時間與地點。在訪談開始之前應先告知並詢問受訪者是否願意接受錄音，而錄音目的是為了有利於訪談資料的後續整理，故本研究訪談過程中採全程錄音方式，最後再以編碼方式進行資料整理與分析。研究者在完成訪問後，清楚記錄每次訪談的日期、時間、地點，並將訪談內容翔實轉化為文字資料，訪談內容以逐字稿口語化方式呈現受訪者當時之情境，盡可能呈現當時訪談的完整過程以免失真，保有其訪談之價值性（深度訪談同意書如附錄）。

為了使受訪者合作、提供研究者所需資訊及訪談能夠順利進行，學者

C.Frankfort-Nachmias³¹ and David Nachmias以下列出三種重要因素將有助於激勵受訪者的合作：

- 一、受訪者與面訪者的互動須感到愉悅與滿意：深度訪談之首要原則是以「人」為主要研究對象，藉由與受訪者採行面對面（face to face）交談而獲得研究者所要之第一手資料是為主要目的。因此，面訪者有責任營造友善的環境及氛圍，讓受訪者感受到他們是理解程度高和易於交談的，就相對顯的非常重要。
- 二、受訪者需要知道這個研究是有價值的：面訪者除了必須讓受訪者知道這項研究對於其個人本身是有益之外，亦須同時讓他們覺得這是在處理一個重要的議題，彰顯他們的合作是非常重要的。是以研究者應該藉由指出該研究的重要性，而受訪者的密切合作可對這項研究做出重大貢獻，促使受訪者產生興趣。
- 三、在受訪者心中所需要克服的面訪障礙：面訪者必須更正以往先入為主之錯誤觀念，也許真有少數受訪者對於面訪者抱持不信任及懷疑之態度，將他們視為推銷員或政府之代表，但是面訪者應該以和藹親切友善的態度說明研究目的，消除受訪者的疑慮，而這是每位面訪者很重要且必需建立的正確觀念。

第五節 原始與次級資料之運用

對質的研究效度的驗證處理只可能發生在研究過程開始之後，而不是像量的研究發生在開始之前（陳向明，2013）。這是因為我們必須已經對一個初步的結果作出了某種假設之後，才有可能著手尋找那些有可能影響這一假設之效度的「威脅」，然後想辦法將這些「威脅」排除。對效度進行檢驗並設法排除「效度威脅」的具體手段一般有以下幾種：偵探法、證偽法、相關檢驗法、反饋法、參與者檢驗法、搜集豐富的原始資料、比較法、闡釋學的循環。以下茲說明原始資料與次級資料之應用：

- 一、研究者在資料蒐集上有所謂原始資料（Primary data）及次級資料（Secondary data）

31 同上註 29，頁 292。

之分³²。而「原始資料」在質化研究中，田野調查法是最主要的資料蒐集策略，而田野調查的目標，是使用分析歸納來發展紮根理論。研究者可從蒐集到的資料中建構分析類別，並且基於類別間關係來發展假設，從而藉由比較正面及反面的案例當中，加以分析類別與假設在研究的過程當中，同時被修正或得到加強。

二、次級資料之蒐集：研究者在資料蒐集上有所謂原始資料（Primary data）及次級資料（Secondary data）之分。以「次級資料」之蒐集方式而言是可以發生在非自然或自然的環境之下；如田野調查，被研究對象常並不知道他們正在被研究，研究者可以自行蒐集資料，同時也可以訓練觀察者或訪談者來從事研究工作。但是越來越多的社會科學家引用由其他研究者先前所蒐集到的資料，唯研究者所設定的研究題目，通常會與先前研究者有所區別。



32 同上註 29，頁 374。

第四章 訪談結果分析

本研究對象為合併後直轄市之區公所，研究期間自99年12月25日合併迄今已四年多之時間，旨在探討災害防救體系與應變能力之間的相關聯性，並從「法令規範面」、「組織架構面」、「運作執行面」等三個構面，探討「應然面」與「實然面」之關係，以個案研究輔以文獻探討及深度訪談之方式，試圖分析在合併後之區公所在災害防救能力上與合併前之鄉、鎮（市）公所是否有顯著差異性，又其差異性為何？因此在設計上深度訪談對象之選擇上又分為三個層次構面並依不同領域屬性分別製作「訪談綱要」三份，作為後續訪談研究分析之議題。第一層訪談對象構面為災害管理學者專家(編碼代號A1)、第二層訪談對象構面為直轄市政府消防局專門委員(A2)、臺中市政府消防局簡任技正兼任災害防救辦公室執行秘書(A3)、臺中市政府災害管理科股長(A4)，第三層訪談對象構面為基層區公所主要辦理災害防(搶)救業務第一線之區長(神岡區長B1、潭子區長C1)、主辦課長(神岡課長B2、潭子課長B2)及主要承辦人(神岡承辦人B3、潭子承辦人C3)等共計10位受訪者參與本次訪談，期藉由上、中、下串連之模式釐清第三級災害防救體系區公所面臨之問題，以達研究之深度及廣度，並符合信度與效度之需求，是為本研究之主要目的與價值。基本本研究分別從「法令規範面」、「組織架構面」、「運作執行面」等三個構面設計訪談大綱並以三節次分析，逐一針對專家學者、臺中市政府災害防救主辦機關及第一線之執行者(區公所)等三個不同層面進行深度訪談後，探討並研究目前「區級」災害防救體系之現況及能力，訪談結果分析如後：

第一節 法令規範面分析

民國99年12月25日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉、鎮（市）公所改置後成為市政府之派出機關。受訪者在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。以下乃針對專家學者(中央警察大學教授)、臺中市政府災害防救主辦機關消防局及區公所深度訪談分述如下：

壹、受訪者在人力、物力、財力及無指揮權等困境說明並提供具體建議

- (一) 針對這邊所提到說，我們現在相對的中央災害防災層級，我們第三級的防災體系在鄉鎮區公所這部分，都面臨人力、財力、物力、指揮權不同的窘境哦！相對中央來講，對，確實在第三級他會比較有形的人力、財力、物力會比較不足。這個困境其實行之有年，然後也試圖想要去做改變，但是在新的改變措施還沒有生效以前，建議運用在地民力甚至結合相關的在這個裡面在地的一些非營利組織，甚至 NGO、寺廟、宗教團體等資源。(A1)
- (二) 那關於人力的問題的話是最主要的需求也是困難點，所以說我們在相關的研究報告提到，人力部分是真的…有人才有辦法辦事。(A2)
- (三) 那現在目前已經合併為直轄市，區公所是由市府官派，那麼現在大概整個預算跟物力都是由議會必須要統合來規劃，所以他目前面臨剛剛我們其他受訪者 (A2) 所講的人力、財力、物力都有一定的侷限哦！(A3)
- (四) 現在的區公所變成一個市政府的派出機關，那它的人力的調整還有在調配上，就必須要受到市政府的一個掌控，那有可能在這樣的情況之下，公所的人力可能會有分配不均的一個狀況，這是第一個人力的部分，那這也確實是一個問題。那第二個財力跟物力的部分我想把它合併來講，因為其實如果你有財力，你就可以去購置一些東西，你就會有相對的物力，那這一個部分的話，市政府目前有兩個因應之道。(A4)
- (五) 那最後一個部分就是指揮權的部分哦！指揮權的部分從原本的胡市長到目前的林市長，他們的觀念跟他們的見解都是一樣的，因為現在合併之後的臺中市雖然已經是市區公所，但是每一個區公所管轄的範圍很大，所以必須賦予給區長有…在區的轄區之內有絕對的指揮權，所以我想指揮權這個部分原則是沒有問題的。(A4)
- (六) 各單位本來就有不同權責，災害防救時，在區長指揮下各司其職，例如警察單位屬治安交通組，消防單位屬搶救組因屬公務部門，故在指揮及配合上應無問題。

基本防災預算編列於區公所單位預算，而相關之工程搶險搶修之預算則由市府水利局使用災害準備金匡列並委託區公所執行，而防災預算支應值班人員加班費及誤餐費等已不足支應，至於搶險搶修之預算則視當年度災害發生的情況而定。(B1、B2、B3、C1、C2、C3)

貳、受訪者在區級災害防救會報、災害防救辦公室及災害應變中心建置功能說明及具體建議

- (一) 我們的看法是這樣哦！尤其在這個鄉鎮層級的這個災害防救會報跟辦公室，他在防災啊！我們認為是有助益的。在這個層級的災害防救會報跟辦公室，在防災方面認為是有助益的，因為在辦理防災過程裡面有演練、而在這過程必須動員民眾去推演，民眾在過程中會產生危機意識，甚至在這過程裡面就知道發生緊急災變的時候他應該會如何去應變。(A1)
- (二) 所以說我們的意見還是這樣，要建立一個專職、專責的組織，目前災害防救辦公室只有在市府這邊有成立啊！但是大家都是兼職的哦！那個單位來這邊兼職平時也還有他本業的工作要做，實在是有困難。(A2)
- (三) 現在以目前來講，我們臺中市的災害防救辦公室他是一個兼任的方式，其它只有一個執行力是專責哦！那對於區公所，大概目前並沒有比照那個成立所謂的災防辦公室。(A3)
- (四) 現況的部分就是說臺中市縣、市合併之後現在的區公所，還是維持像以往臺中縣的 21 個鄉、鎮（市）公所一樣，也是有成立災害防救會報在執行，那目前的成效其實不算太差，但是在災害防救的工作其實…應該是說我們希望能夠逐年地提升、逐年地提高，成效當然是越好，那一定是希望逐年地來增加、來越好這樣子。(A4)
- (五) 災害防救會報會議之召開當然有助於各單位之協調統合，各單位可藉由會議時反映所遭遇之問題與困難，尋求解決的辦法及請求所需之協助。(B1、B2、B3、C1、C2、C3)

(六) 本所無專設之災害防救辦公室，但本所第二會議室於災害發生時可作為災後應變中心。(B1、B2、B3)

(七) 本區設有專用之災害應變中心及災害應變備援中心各 1 處。並能有效統合指揮救災、將災害的損害減至最低。(C1、C2、C3)

參、受訪者在災情查報及收容能量之相關說明並提供具體因應對策

(一) 那目前有關於區公所所規劃的收容處所量能是不是足以應付重大的災害哦。我在想這裡面可能在不同區公所他會呈現不同的能量哦！不過總體來講，我接著再講那個收容這個地方裡面，現在其實我們就不應該只是看政府的這一部份。不要只有從政府的這個角度來看，其實怎麼樣讓我們這個特別的非政府組織 NGO (NONGOVERNMENTAL ORGANIZATION) 跟寺廟安置，尤其在我們的臺中裡面把過去的臺中縣裡面它很多的寺廟的那個能量是非常大的，所以我會建議那個所謂收容量夠不夠可以從這個地方去思考。(A1)

那相關的收容處所，避難收容處所的話，這個部分平時也都有在建置，那主要承辦單位應該是我們市府的社會局哦！那這個有相關單位的配合像消防、警察或者是都發局等等也都要配合這個避難收容處所的整備啦！(A2)

(二) 像目前臺中市的區公所就個人來講，如果說單一的一個事件是足以來因應，如果說一個大型的規模的話，那麼這個避難收容處所就不足以因應了哦！那就必須由社會局來統籌調度各相關人員的進駐，包括人員的一個訓練，我想這很必要的。那現在目前我們臺中市現在目前大概透過在防災協商會議，我們現在大概由社會局主導，他會邀請我們的建設局、民政局、教育局及其他相關局處來做針對避難收容處所的一個規劃，我想這是在目前我們市府蠻重視的一個區塊 (A3)

(三) 但是這一個部分我們在深耕計畫的執行，我們也有所謂的專家學者、專業的團隊，他去做一個所謂的地震的評估，他是一個境況的模擬、一個 TELES 的一個系統，那境況模擬出來的結果，事實上臺中市確實是不足的，那特別是針對地震災害這種大規模的一個災害事實上確實是不足的 (A4)

(四) 以目前之情況最基層之里辦公處、里長、里幹事在災害發生時確實可擔任第一線之災情查報工作；而社區組織及教育局所管轄之學校空間，就小規模災害發生時亦可為災民收容安置之場所。而收容安置空間及量能就目前而言，應該足夠因應。

(B1、B2、B3、C1、C2、C3)

第二節 組織架構面分析

民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉、鎮（市）公所改制後成為市政府之派出機關。受訪者在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。以下乃針對專家學者（中央警察大學教授）、臺中市政府災害防救主辦機關消防局及區公所深度訪談分述如下：

壹、受訪者在救災資源分配及應用上之說明及具體建議

(一) 我是認為說現在反而變成區公所以後，他在人力、物力、財力各方面條件反而不如以前的鄉鎮，對，他有彈性。另臺南市的是以前叫一個局處首長，他等於是環保的，那環保裡面就災害之後要清理、要什麼，他就請裡面那個副局長擔任災害防救辦公室的專職的一個主任，所以他這裡面，他的看法跟所有人不一樣，很多人說現在改成區公所以後反而沒有彈性。他怎麼講？「改成區公所以後我是官派的，我當然可以去調派你這些所屬的，你反而是要聽我的，那以前鄉鎮首長那還不一定耶！（A1）」

(二) 那問題還是一樣回復到就是第一大點的這個部分，還是需要在人力、物力的部分能夠有一個完全比較配套的措施啦！（A2）那目前我們中央有補助深耕計畫的第二期，那我們也由災管科來到 29 個區做訪談、訪視過了，那麼大概我們也針對他們區公所提出一些意見，那麼可能在未來的災害防救上的業務，由於是任務編組這一塊，我們會有作適當的調整，讓區公所能夠因地制宜來做必要的應變的工作，我想這方面是我們會盡力來規劃、來彈性運用調整區公所他應該負責的一個任務（A3）」

- (三) 除清潔隊隸屬環保局外其餘員額未變動，也因清潔隊隸屬環保局，業務推動上仍需經環保局同意，法定編制員額與非正式員額無太大調整變動，尚不影響災防業務推行。(B1、B2、B3、C1、C2、C3)
- (四) 對於充實區公所災害應變中心在災害防救上之軟硬體設備經費之編列當然應予寬列及加強，以現階段各區公所災害應變中心之設備應極為簡單尤其是老舊辦公廳舍之區公所，相關之設計均極為欠缺，故常以民政課之辦公室作為災變應變中心，如果可以充實應變中心之設備，相信對整體防救災工作會有很大的幫助 (C1)。倘經費不足時應避免資源浪費，並有區域聯防的觀念，也就是 3-5 區成立一組災害物資儲備，以應付不時之需。(B2)

貳、受訪者在區級指揮官職務列等偏低之說明並提出應適時提高之建議

- (一) 九職等哦？這一部份我倒是抱持一個支持的啦！因為我覺得他確實…如果他那個簡任的…因為其他局處的都到十三職等的，你這一個在…尤其我們如果真的是…你講區長他就是直轄市嘛！直轄市裡面我覺得他確實是不應該再去區分這個，尤其要有關連他推動哦，我是基本上是支持啦！那個區長有提高職務列等，最主要是要提升他的那個指揮的整合嘛！(A1)
- (二) 那區長又分為九職等還有十職等，這個當然是會有一點差異哦！那在我們的看法，就像我們消防局同一個大隊的話，大家都是職務列等都是一樣，都是警政一階哦！那在我們的期待也是希望區的話…這個很難比較說人口啦！或者市轄區的面積的大小，建議還是讓他趨向一致比較表示尊重，應該也是這樣比較好。(A2)
- (三) 那我想如果以現行來講我們希望能夠儘速的整編臺中市的區的一個整編，讓區能夠…每個區都能夠達到 10 萬人以上，那麼他本身未來一個區長的職等會提高的話，變成簡任級的，那我想對於整個災害的指揮調度一定有所助益哦！(A3)
- (四) 我個人也認為說未來在區公所的整編之後，那它的人口數還有它的面積應該都會達到法令的標準，也就是說每一個區公所的區長原則上都會是簡任十職等的一個位階。(A4)

(五)當然如果可修法提高區長職務列等對指揮與協調跨單位之業務推行一定有所助益。

(B1、B2、B3、C1、C2、C3)

參、受訪者在設置專職人員辦理防救災工作需求之說明並提出具體建議

- (一) 這個其實在過去的一、兩年災防辦，行政院的災防辦，他其實已經針對各個縣、市都…看他各個縣、市要不要報職缺啦！然後有設置防災職系，那這個防災職系其實針對的第一前面幾期的報考就是以現職的人員，等於是轉任為主，先取得這個資格轉任，那慢慢的再增加給一般的社會大眾新加入的，用意非常良好，但是這個案子很可惜在今年大概是3月份、4月份，現在銓敘部這邊因為有一個研究案都在針對這個現在設立職系太多，尤其我們防災所防災職系就被當作一個目標，他已經看到一個這個：「你為什麼要設立特別的職系？你就是為了要申請那個津貼嘛！相關的補助。」這個其實本來就應該的，因為防災本來就有一定的風險嘛！只不過現在可能時間上會沒有辦法像一期所講的很快的通過，但是這裡面在行政院都已經形成共識，考試院那邊也知道這個是在實務裡面是優先要辦理的其中一個案子。我們覺得大概兼職人力這部分的具體看法我是認為那個案子應該會在那個治本這部分會提供比較好的一個配套方案出來。(A1)
- (二) 那如果以區公所來講，確實希望他本身大部分都是由目前民政課的一個承辦人在兼辦，那他本身一個責任相當的重，而且整個業務相當龐大，所以他流動率相當的高。(A3)
- (三) 這個部分我個人的見解，我認為這個是災害防救法的所謂的瑕疵，因為這個我們談的這一個面向是法令規範嘛！那這一個部分我個人的見解是災害防救的瑕疵，也就是說災害防救法的第26條他加了一個但書，就是未設置專職人員得置兼職人員，其實這樣子就讓這些專業的人員有所謂一個模糊的空間，那這樣子對於人才的一個運用反而是不好的，所以在這一個部分，我認為是法令面它有一個瑕疵存在。(A4)
- (四) 在專業的考量之下如果人力許可災防業務由專職人員辦理當然最好，可以辦得更

好更稱職，不過依現有區公所組織編制及各承辦人所負責之業務相當繁瑣，應該僅能依兼辦方式辦理，因為公所沒有充足的人力專職辦理防災業務。建議增加員額以設置專職人員，如無法增加員額而防災人員也勿兼職過多業務，且承辦人員勿經常更替，以增加承辦員對業務熟悉度與救災經驗，以利防災業務推動。(B1、B2、B3、C1、C2、C3)

第三節 運作執行面分析

民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉、鎮（市）公所改置後成為市政府之派出機關。受訪者在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。以下乃針對專家學者（中央警察大學教授）、臺中市政府災害防救主辦機關消防局及區公所深度訪談分述如下：

壹、受訪者在市級災害防救體系應辦理之角色及功能之說明並提供具體建議

- (一) 確實政策目標要落實的話，那個自治事項裡面那個一定要落實直轄市裡面的自助跟互助的能量，我覺得在這過程裡面仍然就是我們講的，應該在這過程裡面縣、市首長可以編列相關的預算去落實這個自治事項。那所謂編列的相關的彈性作法跟創新作法，裡面就可以參考我講的新北市、臺北市跟臺南市，他們都有在整個災防辦，他們在評鑑過程裡面有獲獎，然後他們獲獎的理由都有很事實的明確，我想既然是自治事項的話，我們其實可以去觀摩參考其它的縣、市他們現在有沒有怎麼推。那基本上我是同意應該寬列啦！（A1）
- (二) 有關政策目標的制訂當然是我們消防局這邊責無旁貸，還有相關局處包括水利、社會等等要給市長做充分的建議，那當然這個各局處有他各局處負責的業務哦！所以我們還是一樣建議市長能夠把這個災害防救成立一個專責的局，這樣才能夠統一哦！（A2）
- (三) 那至於區公所他本身在應變中心及在防救軟硬體經費，坦白講現在目前各區公所他們對這一塊預算坦白講確實不足哦！而且我們透過深耕計畫的訪視，每個區公

所都有提出預算的一個需求，因為目前大概公所他們所編是在民政科裡面編了一個成立應變…就是成立應變中心的時候所付的誤餐費而已。(A3)

(四) 那第二個部分就是剛剛我有談到林副市長有特別指示說，請民政局要召集所有區公所，那針對災害防救所需的預算，請主計跟財政一起參與的一個會議，那這個部分如果可以成立的話，原則上在明年，也就是 105 年，區公所的預算針對災害防救這一塊，這一個區塊應該就會增加，那至於說增加的額度有多少，這個部分當然也是沒辦法保證，但是原則上這個會是一個所謂的基本需求，也就是說每年都有的一個預算。(A4)

(五) 有關搶險搶修之預算則視當年度災害發生的情況而定，如果不足則立即請市府水利局協助。此組織的變革造成災防業務預算不足的部分則積極向上級機關爭取經費，而委辦之經費則與市府水利局密切配合，如經費不足時立即向市府水利局請求協助。(B1、B2、B3、C1、C2、C3)

貳、受訪者在區域聯防以強化災害應變能力之說明及具體建議

(一) 我是認為區域聯防是有必要，但是要注意到一件事情，我們在實務的調查跟研究裡面發現一件事，你這個區域聯防要跨區甚至跨縣、市，你有時候臺中市跟我們講苗栗、還是跟彰化做聯防，結果那個大災來的時候，那個洪水來的時候，臺中市如果淪陷啊！彰化市大概也淪陷，苗栗市…所以我覺得聯防要…不是連接的鄰近的縣、市，應該是在區域裡面沒有連接，但是可能是南投，或是我們這裡面的雲林，那這樣就是說你簽的那個區域聯防當然可以鄰近縣、市是要，但是非鄰近縣、市你們也應該要一、兩個，免得到時候全部都災區的時候你要怎麼樣去聯防？這個是在這個我們實務的那個研究調查裡面，在去年的災防辦裡面他委託裡面有做出這樣一個建議。(A1)

(二) 那基本上我們臺中市政府跟鄰近的縣、市政府都有相關的支援協定，那一般像這一種支援協定的話，譬如說我們跟軍方也有相關的支援協定，軍方各駐地的這個部隊都有支援的協定，那這個應該是指揮權有跨域的地方有這種相關支援協定。

那其實支援協定區域聯防的概念如果把它縮小到市級的話應該也是可以的哦！

(A2)

(三) 其實現在目前也有區級有類似整個區級的聯防計畫，只是因為他本身依災防法的規定是由區公所、市府或是中央三級層級來負責主導整個災防救業務，那如果說萬一發生類似狀況的話，其實可以有市府的一個層級來統籌調度來做必要的應變的工作能力。(A3)

(四) 事實上現在的各個地方政府，也就是說縣、市還有直轄市的部分都只有訂定支援協定，完全沒有提到所謂的譬如說中彰投這種中部區域的聯防計畫，那事實上這一個部分確實很需要，因為這個是跨到不同的地方政府，那他的支援會受限於所謂的民選的縣、市長，所以這一個部分倒是未來如果有成立所謂的災害防救委員會的時候，我們會強力去推動的一個部分。(A4)

(五) 當然有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救。每個區域災害潛勢特性不同，災害形勢不同。如果可擬訂災害聯防計畫及簽訂相互支援協定，一旦重大災害發生時可以互相支援，將搶災能量擴大，提昇救災效率，降低傷害及損失。(B2、C1)

參、受訪者對於平時辦理兵棋推演及實兵演練之說明及其必要性

(一) 然後另外這邊有提到說我們要健全精進我們區公所第一線的指揮體系，然後讓我們業務的主政課室及承辦人熟悉各種不同的應變作為，那請問我們認為是不是也可以由中央跟直轄市辦理相關的研習跟不同的主政局處辦理兵推，我覺得這個應該，這個現在尤其在我們在講的那個消防署都在竹山有一個訓練中心嘛！那他其實現在就是除了訓練新進的以外，他就是要調集各縣、市有經驗的人去當教官，那我覺得這個裡面是有必要，讓曾經…包括高雄市有這個氣爆，他針對氣爆之後他在裡面的慘痛教訓，跟現在做復原的過程裡面他們怎麼樣讓這個復原不是恢復原來的樣子？復原是以後不會再發生一個類似這樣一個氣爆，他們的經驗。所以我覺得那個裡面的兵推跟演練都還不只是一個技巧性的，他是一種難得的一個針

對這樣災害之後他們在整個應變跟復原之後一種的經驗的傳承，所以我覺得這個是有必要。(A1)

(二) 我想相關的演習當然是必要的哦！那所以說從這個兵棋推演還有實兵演練，我們每一年都會辦，那尤其今年我們新任局長到任之後，也要求我們相關主辦科室邀請區公所針對這一塊要做定期的演練，所以說現在已經進入颱風季了，相關的作業都在進行當中，這個部分我們每年一定會來做這個演習，然後我們相關的協力機構、深耕計畫這些單位會針對演習所發現的問題來做改進，來修改我們的相關的防災計畫。(A2)

(三) 那新的市長來做會有新的作法哦！包括他有邀請各區公所的區長層級的一個訓練，還有包括各局處首長、副首長的一個訓練，對於危機管理。所以目前我們大概針對市府有針對區長、首長還有副首長來做一些災害訓練的一個管理，另外中央他每年都會定期或不定期的辦理一些研習哦！來進行類似在防救一些訓練，我想這是目前從中央、市府都有進行不同的一些訓練，那新的我們大概臺中市大概每年都會針對三個區公所來進行演練。(A3)

(四) 那臺中市針對這一個部分目前我們已經正在著手規劃，以4年為期程，我們著手規劃一個連續性的一個配套性的一個課程，那請各局處要按照這一個規劃的課程運用各局處的經費來去做一個教育訓練，也就是說針對每一個不同層級的人員，給他每一次都是不一樣而且是專業的教育訓練，這樣子的話就可以在有效的資源中，讓各個階層的一個人員然後獲得最有效的一個知識跟常識。那兵棋推演跟實兵演練的部分也是一樣的邏輯、一樣的道理，就是不要特別著重在某幾個區公所，我們希望這樣的一個模式能夠普及到每一個區公所，那也讓資源做…沒有辦法完全，但是盡量相對的一個平均的一個分配這樣子。(A4)

(五) 當然有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，防救災業務本來就是一門專業的學問，在大專院校中也常獨立為一系所，有非常多專業的知識，從防災、減災、救災直到復原每一項都屬專業職能，要把防救災工作做的好，勢必先

充實專業知識，再從經驗中累積自身的職能，才有辦法平時做好減災及整備工作，在面對災害時才可臨危不亂，處置有方，調度有序，當機立斷克境全功。區公所除辦理專業講習與訓練外，並須辦理災害搶救演練，且每季辦理測試，如此方能訓練防災人員判斷力及應變能力。(B1、B2、B3、C1、C2、C3)。

肆、小結

我國《災害防救法》現行架構乃是參照國際上對於災害防救四個階段工作之定義，分別為第 22 條之減災 (Mitigation) 事項、第 23 條之整備 (Preparedness) 事項、第 27 條之應變 (Response) 事項、及第 36 條之復原 (Recovery) 事項等四個面向，並為各級政府災害防救體系辦理災害防救工作之最高指導原則，合併後屬於第三層級之區公所在直轄市政府之指揮、監督下辦理是項業務。唯依據深度訪談結果及諸多實務案例顯示有關屬第三層級防災體系之區公所在災害防救工作上之「減災力」、「整備力」、「應變力」及「復原力」是有待加強的。通常在重大天然災害發生時最常偏重辦理事項為災情調查、通報、災民收容與安置等事項，如能在災害發生之第一時間發揮其應有之基本功能已屬不易，因此法律所規定之「應變力」及「復原力」，以第二層級之直轄市及縣、市政府之搶救能力而言，幾乎已呈捉襟見肘之態勢而必須請求中央在人力、物力、財力及各項救災設備之支援，遑論為基層第一線之區公所，當更難以應付重大之災變。

第五章 研究發現與建議

本章最主要乃是根據第三章研究設計以及第四章深度訪談結果作綜合分析並歸納整理，提出本文之研究發現與具體研究建議，希望提供未來研究者作為參考。本章計分二節來說明，第一節為研究發現，第二節研究建議，茲分述如下：

第一節 研究發現

本文第一章第二節研究目的與問題章節中業已敘明，主要在於瞭解合併後臺中市各區公所防救災體與系應變能力現況為何？並藉由分析比較合併前具公法人地位之鄉（鎮、市）公所與合併後之區公所後，再進一步檢視改制後同屬第三級防災體系之區公所合併前與合併後是否有顯著之差異性。因此綜合檢視並分析三種不同層次之專家學者（教授 A1）、臺中市政府消防局專門委員（A2）、臺中市災害防救辦公室執行秘書（A3）、災害管理科股長（A4）、臺中市神岡區公所區長（B1）民政課長（B2）、承辦人（B3）、潭子區公所區長（C1）、民政課長（C2）、承辦人（C3）等十位受訪者深度訪談資料所獲致綜合歸納結論如次：

壹、研究發現

一、「法令規範面」賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。

- （一）市級及區級受訪者認為合併後對於區級在辦理災害防救工作上，不同單位之間配合情形尚稱良好，協調運作無礙。
- （二）區級已完成「災害防救會報」之設置，惟尚未設置區級「災害防救辦公室」，此部分宜依照法令之規定辦理，以為周全完整。
- （三）區級災害應變中心，礙於區公所辦公場所空間不足，常有與一般會議室共用之情形，且缺乏軟、硬體設備，又部分區公所建築物老舊，耐震強度不足，應籌編預算逐年改善。

(四)區長職務列等不高尚不致影響在災害防救協調、整合工作，惟在行政區域整(合)併後確有提高區長職務列等之實際需求。

(五)災民收容與安置以公有機關、學校、社區活動中心為收容場所，倘無法因應時可由社會局協助辦理；另有建議加入民間慈善團體、紅十字會、寺廟、NGO 等組織，擴大參與層面，提昇收容安置能量。

(六)市級刻正研議規劃「適災性」場所收容、安置之必要性，不同災害發生時分別由不同之適災場所收容、安置。

二、「組織架構面」賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。

(一)區公所在合併後已非法人地位無財政自主權，組織編制由原來九課四室縮編為五課四室，人員配置相對減少，故在辦理防救災工作不論在財力或人力上均缺乏彈性，惟在官僚組織科層體制上因同屬市級臺中市政府管轄，故在指揮調度上，事權較能統一。

(二)現有承辦人均為兼任性質，且流動性高，工作經驗大多未滿二年。建議修改災害防救法 26 條將目前「得」置專職人員執行災害預防工作，改為「應」置專職人員，避免有模糊空間。另建議中央應立法設置災害防救職系，未來在區公所設置災害管理專責課室，專職辦理災害防救工作，以收事權統一之效，精進防救災作為。

(三)區公所在合併後組織規模已縮編，在組織編制上未有附屬單位，例如清潔隊已回歸市政府環保局，形同間接指揮，較不利區公所之指揮調度，有待形成共識，減少矛盾與隔閡。

三、「運作執行面」賦予區公所在災害防救體系與應變能力相較於合併前是否有所不同之相關議題。

(一)區公所在合併後為改置為派出機關，所有年度單位預算均來自於市政府核定給與，除基本人事費用佔大宗外（約六成），預算之核給並未依據各區公所轄區特性分

類，主要預算均編列在局、處。另各區公所年度災害防救預算大多不足，間接影響執行成效。

(二) 災害防救規劃與執行依地方制度法規定為直轄市自治事項之一，臺中市政府同時兼資源擁有者與分配者，在區級軟、硬體設備雖已逐年增加購置經費，但仍屬小額基本經費。

(三) 為提昇災害防成效有關災害防救會報之組織，目前臺中市的災害防救辦公室主任由副市長兼任，副主任是由秘書長及消防局長、水利局長，執行秘書由消防局簡任技正兼任，在執行秘書部分其他縣、市甚至提昇至參議，甚至參事的層次，強化整合溝通關係，臺中市政府應可參酌辦理。

四、直轄市政府（市級）在區級防救災體系與應變能力上扮演什麼樣的角色與功能。

(一) 基本上依現有區公所之組織編制規模而言，在救災量能上僅能應付小型災害之初級應變，中型的災害則由臺中市政府（市級）處理，如發生類似莫拉克、九二一等這一類大型災害，則必須由中央統籌協調指揮支援才能因應！因此臺中市政府消防局在規劃相關未來災害防救終極目標乃是希望在市級成立專責的局處，發揮統合人力、物力、財力的等災害防救資源統合及軟、硬體建置，落實直轄市政府在災害防救之規劃及執行。

(二) 依第三級區公所災害防救能力而言，對於減災力（Mitigation）、整備力（Preparedness）、應變力（Response）及復原力（Recovery）等四個層面經研究後得知，區級比較適合辦理整備力及應變力等二項基礎工作，而減災力及復原力因需投注大量財力及物力乃至人力，故必須由臺中市政府所有局、處共同辦理，才能克竟全功。

(三) 直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演支援暨協調角色，協助下級單位統合進行災害搶救，在最短時間內減少人民損失。政策目標應著重救災裝備的提升、編列足夠的經費預算、由專職人員負責執行災害防救工作，不宜由兼任人員辦理，除提升專業量能外，更能避免承辦業務人員流動性過大，不利整體防救災業務之

推行，在平時並應加強相關第一線人員技能及透過實際演練、案例分享，達到資源共享並同時提升防救災工作之精進作為。

(四)市級在災害防救上應扮演指揮全市防災與救災之工作，並督導各區級防救災工作，同時積極與中央合作及配合，以保障全市市民生命財產安全。市政府對防救災工作之政策目標應明確建立標準作業流程，平時之宣導與實兵演練及兵棋推演要確實不可流於形式，必須依據不同地區災害特性辦理。對於充實區公所災害應變中心在災害防救上之軟硬體設備經費之編列當然應予寬列及加強，以現階段各區公所災害應變中心之設備應極為簡單尤其是老舊辦公廳舍之區公所，相關之設施均極為欠缺，故常以民政課之辦公室作為災變應變中心，如果可以充實應變中心之設備，相信對整體防救災工作應會有莫大助益。

(五)臺中市政府在災害防救經費上應予寬列預算，另每年依法編列之災害準備金應確實運用於市級或區級在辦理災害防救業務上之支出，杜絕挪移他用，做到專款專用之目標。

貳、小結

行政院於民國 83 年 8 月 4 日頒布《災害防救方案》由院屬各機關及省市政府秉照辦理，以做為各級政府辦理災害防救之依據，迄至 88 年發生九二一大地震之後，為建立涵蓋所有重大災害均可適用之完整法律，以符合法制化期待及災害防救實際推動執行之需要，確有必要提升為法律位階，乃在 89 年 7 月 19 日頒布《災害防救法》由總統公布施行，藉以銜接原來之災害防救方案，其最主要之內涵及精神為「減災力」、「整備力」、「應變力」及「復原力」等四個主要構面。前者為「行政命令」之性質而後者則為「法制化」之開始，姑不論前者抑或後者，均作為中央政府、地方直轄市、縣、市政府以及各鄉（鎮、市、區、）公所等三個災害防救層級辦理防救災業務之主要指導原則，基此中央政府所訂定之法律，原則上必須具備「明確性」及「可行性」以利執行單位遵行。

第二節 研究建議

在《災害防救法》中屬第一層級防救災體系之中央行政院所屬各部會，不論在人力、財力、物力等各項資源均非常豐沛，其次為執行第二層級防救災體系之直轄市及縣、市層級，依序為第三層級之區公所。在訪談後分析顯示第一線之執行者「區公所」其資源最為貧乏，大有呈現「強幹弱枝、頭重腳輕」之奇特現象，似乎悖離政府之當初訂定防救災政策及設計之初衷。然而眾所皆知各縣、市政府、鄉（鎮、市）公所相較之下其財政狀況落差極大，少數財政不佳地方政府其政務支出大多依賴中央政府之補助款抑或舉債挹注才得以推動地方制度法中所定之各項自治事項，其中當然包括防救災工作。因此本文之研究目的在於探究出問題形成原因及提供具體因應對策，茲將建議事項敘明如下：

壹、落實召開災害防救會報並盡速完成災害防救辦公室之建置

- 一、區級災害防救會報依據災害防救法第 10 條規定其任務在於：1.核定區級災害防救計畫 2.核定重要災害防救措施及對策 3.推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊應變及整備措施 4.推動社區災害防救事宜 5.其他依法令規定事項。由以上法定任務中可瞭解其在區級防救體系之重要性可見一斑。因此藉由落實區級災害防救會之召開，確實以針對問題、解決問題之態度，而非僅流於形式上之召開，相信對於區級之災害防救基礎之「減災力」及「整備力」必能有效提升。
- 二、民國 99 年 8 月 4 日修正之《災害防救法》，增訂直轄市、縣、市災害防救辦公室執行災害防救會報事務，區級災害防救體系得比照辦理。旨揭設置災害防救辦公室其最主要目的在於達成「災前主動管理、災中積極應變、災後迅速復原」的三大主要目的，由於現行區級災害防救會報主要業務承辦人均屬兼任性質，一人身兼數職者可謂常態，在如此人力短缺之下，難再有餘力辦理災害防救辦公室之事務，因此目前各區均尚未成立，惟為健全區級災害防救能力，在組織編制修訂時應適時增加專責課室及專職人力作為因應。

貳、強化區級辦公廳舍及災害應變中心軟、硬體設備

合併後之 29 個區公所辦公廳舍差異性極大，惟大多有辦公廳舍空間嚴重不足之窘境，其中心又以霧峰區公所在九二一地震之後，因諸多因素迄今尚未重新興建，成為名副其實之危樓，員工在內部辦公無不瞻戰心驚、忐忑不安，倘遇大地震恐有傾倒之虞，遑論內部基礎設施之建置。再以本次研究對象之神岡區公所而言，其辦公廳舍為民國 76 年啟用迄今，空間配置不敷使用，災害應變中心在平時與一般會議室共用，僅在災害應變中心開設人員進駐時使用，在合併後雖逐年建置有 THURAYA 衛星電話為、VVLINK 視訊會議系統、EMIS 災情資訊系統、救災資源資料庫、訊息服務平台等多項設備，惟最終目標乃在專屬空間之建置較為妥適合宜。

參、建置區公所專責單位及專職人員

現行三級災害防救體系中擁有各項資源最為豐沛者集「權」與「錢」於一身，當屬第一層級之行政院、再者為直轄市與地方政府，而身為第一線之執行者，也就是第三層級之鄉（鎮、市、區）公所確屬於最為脆弱之一環，不論在軟、硬體方面均極為欠缺與貧乏，防救災人員亦屬臨時性任務編組而成、業務主要承辦人大都非專業及專任且一人身兼數職，因而無法久任其職（大多未滿二年），流動性高，不利基層災害防救業務之推動，這與當初《災害防救法》的立法初衷，似乎有本末倒置，呈現頭重腳輕之態勢，也因為如此先天不足、後天失調的情況下，造成基層災害防救體系在工作執行上困難重重，難以有效推動災害防救業務，長久如此冀望災害防救工作能向下紮根之期待，恐不啻為緣木求魚。因此有必要修訂災害防救法第 26 條及區公所組織規程及自治條例，在區公所設置以防救災任務為主之「災害防救課」並建置專職人員統籌辦理該項業務，避免外行充內行，從源頭解決問題。

肆、加強區公所災害搶救第一線指揮官及主辦人員之教育訓練

依據《災害防救法》第 24 條規定：為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，

應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。同法第 31 條：略以「災害應變中指揮官，於災害應變之必要範圍內，得為下列之處分...」，上述相關規定均含有強制處分作用，例如預防性災區民眾疏散及撤離之處斷，相對具有強制性及剝奪之權力必須謹慎判斷使用。由此可窺知區公所身為第一線之災害業務主辦人為指揮官之重要幕僚，身處時間壓力之下，在災害搶救現場第一時間必須適時提供正確資訊及分析研判應變處置方式以作為指揮官做出重大且正確決策之參考，假設現場之重要幕僚及指揮官平時因未有專業訓練而未能有專業素養，以致在災害現場可能會出現決策裹足不前，因而失去搶救之第一時機。故惟有加強平時之專業訓練及專業素養，在面對災害時才能從容應對，做出正確判斷之決策。

伍、定期辦理兵棋推演與實兵演練提升災害搶救能力

區級災害應變中心設置之組織架構係由區長擔任指揮官，主任秘書擔任副指揮官（惟如人口數超過二十萬人以上之區公所設有副區長者，則由副區長及主任秘書分別擔任副指揮官），下設九個分組，其中「幕僚查報組」、「搶修組」、「總務組」、「收容救濟組」為區公所所屬單位編組而成；而「搶救組」、「醫護組」、「治安交通組」、「環保組」由配合單位派員組成，「維生管線組」則屬各公共事業單位，各防救災編組單位得視區公所實際需求自行彈性調整。

基本上搶救組、醫護組、治安交通組、環保組、維生管線組乃分別由各區轄內消防、衛生所、警察、清潔隊人員所編組而成；另維生管線組乃是由電力公司、自來水公司、天然氣公司、電信公司及有線電視業者等編組而成，顯見編組成員來自四面八方不同單位，平時少有互動機會，彼此互不熟悉，而且是屬臨時性之任務編組，要其在災害發生最短時間內能即時發揮團隊默契及最大之戰力，恐非易事，因此有賴於平時依據區公所轄區不同災害特性，模擬災害類型並定期辦理兵棋推演及實兵演練，經由模擬演練中，不斷累積豐富之救災經驗。因此不論區級指揮官或臨時任務編組成員均能熟悉地區災害防救計畫中有關災害搶救標準作業程序(SOP)，強化統合各單位協調配合能力，對於真正發生災害時，才能發揮應有之救災能量。

陸、結合民間資源擴大災民收容安置能量

吾人常言「警力有限、民力無窮」，將這句話轉變成「政府力量有限、民間力量無窮」並實際運用在救災資源的運用上應再洽當不過。以目前區級災害防救計畫對於地區災民收容安置規劃，主要以區公所之辦公場所及轄區內公立學校、社區活動中心、公有建築物、廣場、公園、醫院等為收容避難場所。換言之，仍然離不開公家機構之範籌，然就以其收容、安置能量而言，僅能適用於小規模之災害，至於在發生重大災害時則難以負荷，因此有必要擴大民間參與協助，並將寺廟、宗教團體、慈善團體、志工組織及非營利組織（NGO）等硬體設施及人力一併納入於地區災害防救計畫內，才能有效擴大災民收容及安置能量。

柒、建立自主防災社區

我國政府在建立及輔導社區發展協會部分已行之有年，不論在法律規範層次抑或組織制度運作層面均已相當完善及成熟，社區最主要成功運作關鍵在於以地方之人參與地方公共事務，使得社區凝聚力高、向心力是為其優點，內部並建置有各種不同喜好所組成之班隊，成員眾多。因此區公所倘能以政府資源並依據其特性輔導編組成立自主防災社區，並由轄區消防分隊協助施以平時自主防災專業訓練，培植「社區韌性」，當災害來臨時除能臨危不亂處置有方，更能承受災害第一擊，延續社區生命力，這對於災害防救而言乃是相當珍貴的，因此有必要積極輔導建立自主防災社區。

捌、直轄市行政首長之認同乃災害防救成功關鍵

民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市正式合併升格為直轄市，人口數在直轄市六都當中排名第三、土地面積排名第六，真正成為不折不扣之大臺中市。而隨著合併後之區公所成為市政府派出機關，最主要在於協助直轄市政府辦理地方自治或辦理委託、委辦事項，不再具有地方自治團體之地位，區公所年度單位預算之編列均由市政府核給，另依據地方制度法第 18 條規定：災害防救之規劃及執行屬直轄市政府法定自治事項之一，基此直轄市政府掌握各項資源於一身乃無庸置疑。

財政為「庶政之母」，在合併前之臺中縣政府由於負債累累，財政狀況不佳，對於龐大之政務及各項重大建設支出已捉襟見肘、力不從心之感，必須舉債度日以弭平歲入、歲出之短差，對於災害防救工作所需之經費更難謂能大量挹注。然而合併後之大臺中市財政狀況有別於合併前之窘迫，再者災害防救工作非一朝一夕可達成，必須經年累月持續投入大量人力、物力及財力分別辦理減災、整備、應變、復原等工作，才能有卓著之績效可言，因此其成功關鍵因素在於是否有健全之財政基礎作為後盾，由於災害防救工作攸關市民之生命財產安全甚鉅，而直轄市首長身兼政策之決定者及預算經費等資源之分配者，角色舉足輕重可見一斑，基此在辦理此項工作首先必須獲得市政府首長之支持！





參考書目

壹、中文部分

一、專書：

- 1.丘昌泰（2000）。災難管理學：地震篇。臺北：元照。
- 2.丘昌泰（2010）。地方政府與自治。臺北：三民。
- 3.陳向明（2013）。社會科學質的研究。臺北：五南。
- 4.董翔飛（1982）。地方自治與政府。臺北：五南。
- 5.管歐（1996）。地方自治。臺北：三民。
- 6.潘淑滿（2003）。質性研究—理論與運用。臺北：心理。
- 7.薄慶玖（1990）。地方政府與自治一版。臺北市：五南。
- 8.薄慶玖（2006）。地方政府與自治五版。臺北市：五南。
- 9.黃錦堂（2012）。地方制度法論。臺北：元照。
- 10.詹中原（2008）。危機管理：理論架構。臺北：聯經。

二、期刊：

- 1.王志鏞（1997）。地震災害之形成條件及種類。保險資訊，146，pp40-44。
- 2.趙綱（1998）。災難事故危機管理。研考報導第43期，P50。

三、研究計畫

- 1.許銘熙（1997）。1996年賀伯颱風侵台災害分析及檢討。國科會專案計畫。（編號：NSC86-2745-p002-001），未出版。

四、學術論文

- 1.張建興（2004）。我國災害防救體系之研究—以地方政府核子事故緊急應變為例。國立中山大學碩士論文，未出版，高雄。
- 2.戴峻焜（2010）。直轄市臺中市災害防救緊急應變機制之研究—以風災災害防救為例。東海大學碩士論文，未出版，臺中。

- 3.洪羽佩（2008）。鄉鎮級防災體系之分析與探討—以南投縣草屯鎮為例。朝陽科技大學營建工程系碩士論文，未出版，南投。
- 4.陳德奎（2001）。我國災害防救體系中第三層級鄉（鎮、市）公所運作機制之探析。中央警察大學碩士論文，未出版，桃園。
- 5.李龍潭（2010）。地方政府推動社區災害防救之研究—以桃園縣防災社區為例。國立中央大學土木工程學系碩士論文，未出版，桃園。
- 6.郭俊欽（2001）。921 震災地方行政部門緊急應變執行過程之研究—以埔里鎮與東勢鎮為例。臺灣大學碩士論文，未出版，臺北。
- 7.洪昌文（1985）。台灣省各縣、市實施地方自治綱要制定之研究。中國文化大學碩士論文，未出版，臺北。

五、網路等電子化資料

- 1.行政院（2007）。災害防救基本計畫。2015 年 3 月 24 日，擷取自
<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040030001022300-0960330>
- 2.行政院中央災害防救會報（2012）。地區災害防救計畫。2015 年 3 月 24 日，擷取自
<http://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=C0DE64FAF62FB9AA>
- 3.行政院中央災害防救會報（2012）。行政院民國 100 災害防救白皮書。2015 年 3 月 24 日，擷取自 http://www.cdprc.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=68C3B260C585D422
行政院中央災害防救會報（2012）。
- 4.災害防救辦公室。2015 年 3 月 24 日，擷取自 <http://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=0DA58D79B53DAFA0>
行政院中央災害防救會報（2012）。防災體系。2015 年 3 月 24 日，擷取自 <http://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=AB16E464A4CA3650>
- 5.法務部全國法規資料庫（1947）。憲法。2015 年 3 月 24 日，擷取自
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0000001>
- 6.法務部全國法規資料庫（2012）。災害防救法。2015 年 3 月 24 日，擷取自
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=D0120014>

- 7.法務部全國法規資料庫（2015）。地方治度法。2015年3月24日，擷取自
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>
- 8.臺中市政府（2011）。臺中市政府各區公所組織規程。2015年3月24日，擷取自
<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=428>
- 9.臺中市政府（2011）。臺中市政府組織自治條例。2015年3月24日，擷取自
<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=1120>
- 10.臺中市消防局（2010）。臺中市災害防救深耕計畫。2015年3月24日，擷取自
<http://www.tccfd.gov.tw/form/index.asp?Parser=2,10,162,53>
- 11.審計部（2010）。99年度政府審計年報。2015年3月24日，擷取自
<http://www.audit.gov.tw/files/15-1000-314,c105-1.php>
- 12.總統府公報（1994）。省縣自治法。2015年3月24日，擷取自
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&lctl=view&itemid=3602&>

七、其他

- 1.內政部消防署（2007）。中華民國91年至95年災害防救與復建統計資
- 2.行政院災害防救委員會（2003）。現行災害防救體系結合民防與全民防衛動員機制之相關研究。
- 3.施邦築（1999）。九二一集集大地震全面勘災報告-維生線震害調查。國家地震工程研究中心。pp2-1~2-13專刊。
- 4.熊光華（1999）。防救災體系與計畫之資料庫建立之研究。內政部消防署委託專題研究成果報告書。
- 5.甯少康（2007）。防衛動員，臺北：國防部總政治作戰局。
- 6.臺中縣消防局（2010）。臺中縣災害防救深耕計畫。

貳、西文部份

- 1.Comfort,L.K.（1988）.Managing Disaster:Strategies and Policy Perspectives,London,England:Durham Press.
- 2.White,G.F.（1974）.Natural hazard Research：Concepts, Methods, and Policy Implications.Natural Hazards:Local National Global,3-16



附錄 訪談逐字稿

訪談對象：專家學者代號 A1

訪談時間：104 年 5 月 20 日

訪談地點：東海大學在職專班教授休息室

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 依據災害防救法第 3 條規定：各種災害之預防、應變及復原重建分屬中央各災害防救業務主管機關所管轄之範疇，相對於第三級防災體系之鄉（鎮、市、區）公所則大多面臨無人力、財力、物力及無實際指揮權等不同之窘境，請問您的看法如何？有何具體改善措施及因應之道？

A1：

針對這邊所提到說，我們現在相對的中央災害防災層級，我們第三級的防災體系在鄉鎮區公所這部分，都面臨人力、財力、物力、指揮權不同的窘境哦！有沒有什麼具體的改善措施跟因應之道？這個困境其實行之有年，然後也試圖想要去做改變，但是在新的改變措施還沒有生效以前，我會建議，相對中央來講，對，確實在第三級他會比較有形的人力、財力、物力會比較不足。但相對來講因為他在地，所以我會建議說其實第三級這次過程裡面你就要針對在第三級裡面的一個民力甚至相關的在這個裡面在地的一些非營利組織啦！甚至 NGO、寺廟、宗教團體，這個都是現在我們講的，因為他都在地嘛！比較有可能長期的去連結，甚至是裡面不管他是守望鄰里的那個相互的相關組織，他有三大塊，一個治安、一個救災、一個家暴。這個都是我們在談說你在事實上的公務預算財力、人力、物力有限底下，我比較會提可能可以從這個角度稍微去設想，因為現在我想短暫期間在現在財政不佳的狀況很

難在這個過程裡面有很大的突破。

- (二) 依據災害防救法第 11 條規定：區得比照鄉（鎮、市）公所成立災害防救會報及災害防救辦公室用於辦理平時「減災力」、「整備力」之災害防救工作，其成效如何？請問您的看法如何？

A1：

那另外你這邊講到說，我們其實區可以比照鄉鎮成立災害防救會報跟辦公室，在平時辦理這個減災整備，覺得成效怎麼樣？我們的看法是這樣哦！尤其在這個鄉鎮層級的這個災害防救會報跟辦公室，他在防災啊！我們認為是有助益的，防災這個過程裡面你有演練、你在這過程裡面你去動員民眾去推演，大概民眾的那個危機意識，甚至在這過程裡面就知道說發生緊急災變的時候他應該怎麼樣去應變。那現在甚至災害防救法都已經把撤村這樣的法治權力都已經相授給我們的鄉鎮跟區長了嘛！所以這個應該是會在防災救護這部分卻實有助益，倒是在應變搶救這部分，各個鄉鎮跟區公所它表現就不一了，那就要看你在那個當地裡面平常的整備，跟我們講的民間部門還是企業部門都有一些協防演練哦！所以我覺得在這個相對來講，我們覺得防災這部分確實會起作用，那在應變搶救的部分，那個整備那就要看你平常有沒有下功夫，你在這個過程裡面跟民間的連結夠不夠。

- (三) 依據災害防救法第 26 條規定：各級政府及相關公共事業應置專職人員，鄉（鎮、市、區）公所於未置專專職人員前，得置兼職人員，執行災害預防工作。由於區公所欠缺人力而災害防救業務龐雜又必須面對眾多不同主政之局處可謂千頭萬緒，理應設置專職人員辦理，以為周全，請問您的看法如何？

A1：

另外你在這邊有講到第三個說，我們現在區公所都沒有設置專職的人員，都是用兼職的來執行相關的預防工作，但是現在區公所也欠人力嘛！又面對眾多不同的主政的局處很難周全，看法為何？這個其實在過去的一、兩年災防辦，行政的災防辦，他其實已經針對各個縣市都…看他各個縣市要不要報職缺啦！然後有設置防災職

系，那這個防災職系其實針對的第一前面幾期的報考就是以現職的人員，等於是轉任為主，先取得這個資格轉任，那慢慢的再增加給一般的社會大眾新加入的，用意非常良好，但是這個案子很可惜在今年大概是 3 月份、4 月份，現在銓敘部這邊因為有一個研究案都在針對這個現在設立職系太多，尤其我們防災所防災職系就被當作一個目標，他已經看到一個這個：「你為什麼要設立特別的職系？你就是為了要申請那個津貼嘛！相關的補助。」這個其實本來就應該的，因為防災本來就有一定的風險嘛！只不過現在可能時間上會沒有辦法像一期所講的很快的通過，但是這裡面在行政院都已經形成共識，考試院那邊也知道這個是在實務裡面是優先要辦理的其中一個案子。我們覺得大概兼職人力這部分的具體看法我是認為那個案子應該會在那個治本這部分會提供比較好的一個配套方案出來。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 直轄市區公所在合併後為派出機關在組織架構產生重大之變革，不論在人力、物力、財力等資源運用上之各方面條件均大不如前之鄉（鎮、市）公所，致難以彈性運用調整因應並運用在防救災業務上，請問您有何看法？

A1：

另外你這裡面有提到說我們現在臺中縣市合併以後，我們現在原來的鄉鎮現在變成是區公所，我們在組織架構裡面賦予區公所災害防救體系跟應變這邊的議題哦！我是認為說現在反而變成區公所以後，他在人力、物力、財力各方面條件反而不如以前的鄉鎮，對，他有彈性。但是這個地方裡面我有注意到幾個縣市，這幾年在整個防災評鑑裡面得到冠軍的、得到前幾名的，新北市跟臺南市，他們這裡面的作法就非常有意思的是，你知道新北市的那個災害防救辦公室裡面，那個主任不是由消防局的局長去兼，是由副市長去兼這個災害防辦的主任，所以那個整個一下子他就講說：「這你們大家單位來不能派一些基層的，都要可以決策的人。」所以其實這裡

面就是你怎麼樣讓你…剛剛講的缺那個領導權，怎麼樣讓他起作用？然後就是那個行政首長，當然這個如果又拉到我們區裡面，一定要區長非常重視，然後甚至區長可以從市長那邊升級到一些那個…才有可能會比較好。那所以這個裡面，那你知道尤其像在臺北市，臺北市的災害防救辦公室裡面的就聘僱了將近 20 個人是土木職系的、專長的，所以他等於是用這個東西裡面就是去補原來不足的地方，然後他那個專長裡面就可以配發給相關的區公所來作為一個專業的諮詢。然後在臺南市的，臺南市的是以前叫一個局處首長，他等於是環保的，那環保裡面就災害之後要清理、要什麼，他就請裡面那個副局長擔任災害防救辦公室的專職的一個主任，所以他這裡面，他的看法跟所有人不一樣，很多人說現在改成區公所以後反而沒有彈性。他怎麼講？「改成區公所以後我是官派的，我當然可以去調派你這些所屬的，你反而是要聽我的，那以前鄉鎮首長那還不一定耶！」所以他說這看你怎麼想，你看的是看到他做得到的那部分，當然他作做不到的我們再去那個…所以我這個地方會這樣跟你這樣提的意思是說，可能還是行政首長這部分也是其中一個關鍵要素。另外在縣市裡面都有規定你每一年要提撥一定的預算，那個要編列預算，千分之一還是多少？

訪問者：

災害準備金。

A1：

對啦！準備金，我今天那一部份裡面其中也是去怎麼要從這邊去落實哦！就是那個災害準備金編足了，然後也確實是用在這個專責的這個相關的業務上面

訪問者：

專款專用。

A1：

對，專款專用，我想這個大概是兩個我們提的一個意見。

(二) 在現行地方制度法、直轄市政府組織規程、臺中市區公所組織規程及區公所自治

條例規定之下，區長依法由市長任免核派，唯大多職務列等不高，恐不利於在災害防救業務執行上之溝通與協調，請問您的看法如何？是否有提高區長職務列等之必要。

A1：

那另外你這邊又提到說，針對我們現在法定市長任免核派區長，大部分的職務列等不高，可能不利於這個推動，是不是可以有提高區長職務的必要？現在區長是十職等還幾職等？

訪問者：

九職等，10 萬人口以上。10 萬人口以上是簡任十職等，那其他部分都是九職等。

A1：

九職等哦？這一部份我倒是抱持一個支持的啦！因為我覺得他確實…如果他那個簡任的…因為其他局處的都到十三職等的，你這一個在…尤其我們如果真的是…你講區長他就是直轄市嘛！直轄市裡面我覺得他確實是不應該再去區分這個，尤其要有關連他推動哦，我是基本上是支持啦！那個區長有提高職務列等，最主要是要提升他的那個指揮的整合嘛！

(三) 依據災害防救法第 10 條規定屬於「災害防救會報」之任務其中一項即為：「推動疏散收容安置、災情通報、災害緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施」，然而區公所所在災害搶救上之功能及角色大多偏重於災情通報及收容人之安置，請問依您所知目前區公所規劃之收容處所量能是否足以應付重大災害？

A1：

那另外一個就是你這邊有談到說這個裡面災害防救會報，其中有一項就是提供收容安置啦！然後你會講說現在區公所它的搶救功能角色都偏重在災情通報、收容安置，那目前有關於區公所所規劃的收容處所量能是不是足以應付重大的災害哦。我在想這裡面可能在不同區公所他會呈現不同的能量哦！不過總體來講，我接著再講那個收容這個地方裡面，現在其實我們就不應該只是看政府的這一部份，我看到裡面的

緊急的那個疏散都把學校都編列了嘛！那收容所其實…收容所應該學校編列這個部分也是其中的一個對象吧？

訪問者：

基本上是由社會局來主政，然後區公所來做配合、調查，然後可不可以作為收容場所。

A1：

對，然後他也要預備相關的一個設施嘛！

訪問者：

那個都是由區公所來購置。

A1：

然後我這邊有看到其實在某些縣市他會讓一些 NGO 跟不管是紅十字會，甚至某一些是寺廟團體，都是在收容的安置階段，緊急搶救他沒有，但是收容安置。所以我覺得在這個地方裡面其實還是可以回歸到那個所謂收容的能量這部分，不要只有從政府的這個角度來看，其實怎麼樣讓我們這個特別的 NGO 跟寺廟安置，尤其在我們的臺中裡面把過去的臺中縣裡面它很多的寺廟的那個能量是非常大的，所以我會建議那個所謂收容量夠不夠可以從這個地方去思考。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 依據地方制度法第 18 條第一項第十一款規定直轄市災害防救之規劃與執行乃是直轄市自治事項之一，請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

A1：

然後另外一個也是講說這個臺中縣市整併升格直轄市以後，那現在我們區公所變成派出機關，在運作執行上賦予區公所在災害防救的體系應變能力上面的相關議題。你是認為說這裡面第一個災害防救的規劃與執行是自治事項之一，政府在這個目標

怎麼落實？那對於充實區公所的應變中心跟災害防救的軟硬體要不要編列應該予寬列跟加強。其實我覺得這裡面他現在在地方自治法之後，他確實這個地方已經是自治事項，所以才會有剛剛我講的這麼多不同的作法，新北市、臺北市跟臺南，臺南還編 800 多萬喔！800 多萬的預算可以給這個災害防救辦公室裡面去適用。所以我覺得這個裡面，確實政策目標要落實的話，那個自治事項裡面那個一定要落實直轄市裡面的自助跟互助的能量，我覺得在這過程裡面仍然就是我們講的，應該在這過程裡面縣市首長可以編列相關的預算去落實這個自治事項。那所謂編列的相關的彈性作法跟創新作法，裡面就可以參考我講的新北市、臺北市跟臺南市，他們都有在整個災防辦，他們在評鑑過程裡面有獲獎，然後他們獲獎的理由都有很事實的明確，我想既然是自治事項的話，我們其實可以去觀摩參考其它的縣市他們現在有沒有怎麼推。那基本上我是同意應該寬列啦！像你所講的，現在在各個區裡面他那個你講的委外的那個…

訪問者：

是有所謂的災害強險的開口契約。

A1：

災害強險的部分，開口那契約才 100 多萬哦！其實真的是非常有限，然後這裡面…

訪問者：

跟老師報告，災害防救中心裡面大部分只有編一個便當費用而已。

A1：

所以你看，等於你編列的行政協助這一部份的相關款項就不夠了嘛！那很難有所作為。

(二) 區公所在尚未完成整併前之災害防救作為上，是否須依災害發生之潛勢特性及地理環境擬定具體、可行之「地區災害防救計畫」供災害發生時之有效應變作為並由區級災害防救會報依法核定及執行？，請問是否有擬定區域聯防計畫之必要，您的看法如何？

A1 :

那接著你這邊提到的一個就是地區的災害防救計畫，怎麼樣在真正的落實讓他核定執行？你有提一個可不可以擬定區域聯防計畫的必要，你的看法。我是認為區域聯防是有必要，但是要注意到一件事情，我們在實務的調查跟研究裡面發現一件事，你這個區域聯防要跨區甚至跨縣市，你有時候臺中市跟我們講苗栗、還是跟彰化做聯防，結果那個大災來的時候，那個洪水來的時候，臺中市如果淪陷啊！彰化市大概也淪陷，苗栗市…所以我覺得聯防要…不是連接的鄰近的縣市，應該是在區域裡面沒有連接，但是可能是南投，或是我們這裡面的雲林，這個可能會避免我們講的。那這樣就是說你簽的那個區域聯防當然可以鄰近縣市是要，但是非鄰近縣市你們也應該要一、兩個，免得到時候全部都災區的時候你要怎麼樣去聯防？這個是在這個我們實務的那個研究調查裡面，在去年的災防辦裡面他委託裡面有做出這樣一個建議。

(三) 為健全精進區公所第一線在災害防救或災害搶救指揮體系之量能，使業務主政課室及業務承辦人熟悉各種不同災害之應變作為，請問您認為是否由中央亦或直轄市政府辦理相關研習及由不同主政之局處定期辦理兵推演及實兵演練之必要性？

A1 :

然後另外這邊有提到說我們要健全精進我們區公所第一線的指揮體系，然後讓我們業務的主政課室及承辦人熟悉各種不同的應變作為，那請問我們認為是不是也可以由中央跟直轄市辦理相關的研習跟不同的主政局處辦理兵推。我覺得這個應該，這個現在尤其在我們在講的那個消防署都在竹山有一個訓練中心嘛！那他其實現在就是除了訓練新進的以外，他就是要調集各縣市有經驗的人去當教官，那我覺得這個裡面是有必要，讓曾經…包括高雄市有這個氣爆，他針對氣爆之後他在裡面的慘痛教訓，跟現在在做復原的過程裡面他們怎麼樣讓這個復原不是恢復原來的樣子？復原是以後不會再發生一個類似這樣一個氣爆，他們的經驗。所以我覺得那個裡面

的兵推跟演練都還不只是一個技巧性的，他是一種難得的一個針對這樣災害之後他們在整個應變跟復原之後一種的經驗的傳承，所以我覺得這個是有必要。

四、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

A1：

另外你這邊提就是，我們在整個區公所整體來講，執行減災、整備、應變、復原是不足以應付各種不同的重大災害，那我們的看法是什麼？我仍然是覺得那個所謂的應變復原它很難是說你現在所謂的人力、物力足以去應付各種不同的那個災變，但是我覺得在這過程裡面仍然是可以藉由我們在講的，你藉著不同縣市的聯防，甚至是在那個由中央辦的那個訓練哦！彼此都會有這樣交換我們彼此的不同的經驗。然後我們這個裡面其實在我們自己要充實我們自己各種不同的重大災害的時候，其實我們有時候也可以觀摩，去前往不同的那個縣市去觀摩，甚至有時候可以我覺得消防署那邊，還是那個我們講的竹山訓練中心，他有些的教官都很有經驗，我們可以在我們平常演習的時候可以請他們過來，那我想透過這些的話大概我們講的在應付各種不同的重大災害裡面，我們在危機意識，甚至在整個的…其實我們現在有提一個叫做社區韌性，就是社區的恢復力，我覺得這個裡面就是一個區一定要讓你這個在這個碰到任何情況，你的機敏、你的社區都可以維持最低運轉能力。維持最低運轉能力就是說，他知道在整個避難的時候避難安全的地方在哪個地方？另外是避難的時候他有意願配合。

訪問者：

這很重要。

A1：

這很重要，然後還知道他這個裡面在避難過程裡面弱勢的人在哪裡？他沒有辦法自己避難，那我們怎麼樣幫忙編組？那這個裡面的社會局都有在第一時間要去清點，

該撤離的那些老人養護所啦！還是他們的相關的社政團體，他們不能成為淪陷的地方。所以我覺得可以再透過區政裡面去建立到縣市裡面，讓那些主政的局處他可以透過這樣的一個就是幫助我們每個區透過既有的機制都可以維持一定的運轉能力。那我覺得這個東西大概是在我們講的…在現行有限的預算跟人力、物力以外，怎麼樣透過相關局處裡面他的一致性作為，然後提升我們的區域裡面可以運作的一個能量，我想這個大概是你這個題目擬的非常細緻，但是我覺得在目前短暫期間可能對於現行的人力、物力、財力不一定能馬上在區域改善，但是我覺得可以夠過縣市首長這一部份，還有我們其它在在地的一個民力的一個整合跟民力的連結，我想這個應該是現在來講我們看起來有些地方他做得都還可以推動的一個。那另外一個就是期待災防辦的那個送審到銓敘部的那個防災職系，如果通過的話大概就會提出一個比較我們講的那個是根本性的一個作法。那以上大概是我針對你問的這些問題，比較提出一些我們在學理上跟我們現在做的研究裡面的一些方案，提供你參考。



訪談對象：臺中市政府消防局 A2、臺中市災害防救辦公室 A3、災害管理科 A4

訪談時間：104 年 5 月 19 日

訪談地點：臺中政府消防局

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 依據災害防救法第 3 條規定：有關各種災害之預防、應變及復原重建分屬中央各災害防救業務主管機關所管轄之範疇，相對於第三級防災體系之鄉（鎮、市、區）公所則大多面臨無人力、財力、物力及無實際指揮權等不同之窘境，請問您的看法如何？有何具體改善措施及因應之道？

A2：

好。謝謝張主任今天特別蒞臨消防局來做這個訪談哦！那我們也邀請到我們消防局的災害管理科我們陳股長，他從 4 年前縣市合併以來都是擔任這個災害管理科主要業務，那對那個災害管理業務非常的熟稔。那我們戴簡任技正也是我們臺中市政府災害防救辦公室的執行秘書哦！實際負責這個業務，他們對這個災害防救的業務都蠻熟悉。那首先感謝張主任提出第一個問題有關合併之後的人力、財力、物力還有指揮權的問題；個人發表幾個簡單的看法哦！那以前臺中縣的時代，20 幾個鄉鎮市長是民選的，原來臺中市的話是官派的區長，那現在都已經變成官派的區長了，那前任市長的時代就是在整合這個鄉鎮市跟區…原來市的區這個整個運作，所以大概也整合了 4 年的時間，盡量讓以前的鄉鎮市跟區的部分盡量能夠同步，那這個是目標。所以我們在 90 幾年接受到從中央相關的這個財力的補助，就是所謂的深耕計畫也是在研究這一塊。所以說我們這 29 個鄉鎮區公所都已經納入這個我們所謂的這個深耕計畫，那今年是做第二期、第二階段，第二梯次啦！有 10 個區公所納入這個我們的災害管理深耕計畫這個輔導推動的對象。那關於人力的問題的話是最主

要的需求也是困難點，所以說我們在相關的研究報告提到，人力部分是真的…有人才有辦法辦事，說實在，那所以說人力的部分這個牽涉的層面很廣泛，最終也是希望有這個專責的單位，就是能夠有一個人事的組織，有一個法規，訂一個這個專責的處理單位，比照局的層級。那之前我們也在規劃能夠成立一個災害防救管理委員會，正式的組織編制，這個部分還在努力當中，我想相信從中央…中央已經有災害防救辦公室，他也有這個人事法規，地方、縣市政府、直轄市都是一樣還沒有，那區也當然是沒有，那目標就是能夠成立一個專責人事法規和一個專責的單位，那目前其他地方各縣市政府都是一樣，目前都是朝這個方向在努力。那相對的財力的話也是要…地方的話也是要縣市首長的幫忙，像兩位市長或前任、現任的市長對這個防災工作都是非常的支持，尤其現任市長對於消防工作、災害防救工作，只要是救災相關的這個經費的需求他都會完全的支持，我們的局長也有做這樣的宣示、這樣的報告，所以財力、物力也是重要的一項。指揮權的部分，我們在臺中市政府我們有訂一個這個所謂的各應變中心指揮的一個要點，所以說現場看這個災害的層級，都有授權到區長，在現場在成立應變中心的時候做指揮，甚至如果這個災害有擴大的時候，會要求市級的進駐到應變中心去，所以說我們有一套法令的規定還有相關的體制，這個目前都是有充分授權。只是問題現在就出在人力跟物力的部分，可能是未來真的是要爭取的方向，以上先做這樣的說明。

A3：

謝謝張主任。我想他這個議題相當的好，對於我們未來臺中市一個災害防救絕對有實際的幫忙哦！那根據我們合併以後的區公所一個執行災防的一個業務上來講，他當初原來縣的層級，他本身有鄉鎮市公所、他本身具有自治能力，所以他本身對於他整個轄區有他的行政責任。那現在目前已經合併為直轄市，區公所是由市府官派，那麼現在大概整個預算跟物力都是由議會必須要統合來規劃，所以他目前面臨剛剛我們楊專任委員所講的人力、財力、物力都有一定的侷限哦！那根據 2014 年的一個經驗來講，現在目前我們區公所他本身有編 8 個應變小組，就是能夠編組，

但是他人力不足，所以在執行上確實有所不足。那麼現在我們市府已經委託一個專家在進行對於區公所未來的因應，我們會提出必要的一個規劃，只是說區公所他本身會面臨例如說避難收容或者一個維持，所以我們目前會讓區公所就針對他可以執行的範疇來做因應；如果說像搶救的部分啊！或者是警察治安的話，由市級來直接調度指揮，我想這是未來我們可能對整個區公所整個應變的一個改善措施來做因應之道啦！那我想以目前來講，三級的一個層級以個人的見解，因為現在臺中市有 29 個區，那區有大跟小，例如說北屯有 26 萬人口，那中區不到 2 萬人口，所以他整個人力的一個配置也有相關的一些不精，所以我們也希望透過地方自治法能夠把區儘速整併，做適當的必要到…12 個區或 14 個區，那這樣我們整個災害應變的一個管理會更進一個比較好的狀況，謝謝。

A4：

謝謝張主任。那我就直接就那個問題直接來回應，這邊提到了有關人力、財力、物力還有指揮權的問題，那我就針對這 4 個面向來做回應。第一個是人力的部分，那我所知，縣市在合併之前跟合併之後，公所的人力應該理論上沒有太大的差異，那唯一的問題點可能就是在說，現在的區公所變成一個市政府的派出機關，那它的人力的調整還有在調配上，就必須要受到市政府的一個掌控，那有可能在這樣的情況之下，公所的人力可能會有分配不均的一個狀況，這是第一個人力的部分，那這也確實是一個問題。那第二個財力跟物力的部分我想把它合併來講，因為其實如果你有財力，你就可以去購置一些東西，你就會有相對的物力，那這一個部分的話，市政府目前有兩個因應之道，第一個就是已經在做的，也就是說在區公所他會花比較多的經費的部分就是所謂搶修、搶險的部分，這個部分每一個年度水利局跟建設局他都有撥一定的經費，那數量不會太少，但是也不會說沒有上限，原則上會有一定的經費讓區公所來做一個執行，那區公所執行的方式一般來說的話就是會簽訂所謂的開口契約，也就是說真正有去執行的時候才需要來付錢，我想這個是比較節省公帑的一個方式；那第二個部分的話就是說我們在行政協安會議裡面也有提到，這

個是由林副市長親自主持的一個會議，那他也提到說請民政局邀集各區公所，那針對災害防救所需的相關的預算去做討論，那這個會議原則上也會邀請所謂的主計單位，包含財政單位跟主計單位一起來參加，那我想這個部分如果能夠順遂的話，原則上公所的經費上應該會比較寬裕一點。那最後一個部分就是指揮權的部分哦！指揮權的部分從原本的胡市長到目前的林市長，他們的觀念跟他們的見解都是一樣的，因為現在合併之後的臺中市雖然已經是市區公所，但是每一個區公所管轄的範圍很大，所以必須賦予給區長有…在區的轄區之內有絕對的指揮權，所以我想指揮權這個部分原則上是沒有問題的，但是後續就會談到所謂的責任的問題，就是說以區公所這樣的能量，他能夠達到什麼樣的任務？他能夠處理什麼樣的事情？這個部分市政府目前也委託一個研究案去做一個界定跟釐清，也就是說還是要以區公所所具備的人力、財力、物力，還有它的指揮權去界定他實際能夠執行的事務，他不能夠執行的譬如說比較重大的一些水利設施啊、或者是重大的人命搶救，還是會回歸市府的局處去統籌去處理，包含水利局、建設局還有我們消防局，所以這個部分未來一定會釐清。那我再補充就是財力的部分，我們未來應該會有所謂的區公所合併，合併的情況下一方面單一一個區公所的人力就會增加，因為一樣的人數那除以比較少的區公所，原則上他人力會做增加，財力的部分也是一樣的道理，原則上財政的部分應該也會增加，在這樣的情況之下，未來會賦予給區長更大的指揮權，因為未來的區公所它的人口數跟轄區有可能會…一定會比現在更大，那所以它的人力、財力增加的情況下，再賦予他更大的指揮權，我想未來在區公所這一個層級的災害防救應該會…理論上會更好，以上的見解，謝謝。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定：區得比照鄉（鎮、市）公所成立災害防救會報及災害防救辦公室用於辦理平時「減災力」、「整備力」之災害防救工作，其成效如何？請問您的看法如何？

A2：

我想我們災害防救法訂定的相關 10 幾個重要的災害，很多災害可能都是無法預測，像這一次尼泊爾的地震，後續還已發生規模 7 點多級的餘震，7 點多在我們 921 的時代，7 點多已經能量已經很大了，大概相當於 1,000 多顆原子彈的這個能量哦！所以這個造成的損害是很嚴重的，所以說很多災害都是無法預知的，像颱風的話還可以從氣象局所搜尋的資料可以做一下幾天的預防，但是如果突發的像震災的話就真的是很難。所以說我們的意見還是這樣，要建立一個專職、專責的組織，目前災害防救辦公室只有在市府這邊有成立啊！但是大家都是兼職的哦！那個單位來這邊兼職平時也還有他本業的工作要做，實在是有困難，所以未來我們是建議中央相關的考試院，有相關職系的考試啊！運用這些專職的人員，但是這個牽涉到相關法令的修改跟制訂，還有地方制度法這個…地方首長要把訂這個人事相關的法規，牽涉的範圍是真的很廣。但是最主要的話，目前現在區長的任務在防災這一塊有受到市長的授權，剛才我們陳股長也有說明，所以目前在這個指揮的部分應該還可以，但是就是人力、物力、財力的部分還是我們的重點。以上做這樣的說明。

A3：

好，現在以目前來講，我們臺中市的災害防救辦公室他是一個兼任的方式，其它只有一個執行力是專責哦！那對於區公所，大概目前並沒有比照那個成立所謂的災防辦公室，他雖然有災害防救會報，但是他本身每年都會召開執行相關的業務，但是我們本身希望切身能夠成立一個災害防辦，這個好處就是把轄區裡面的一個災害檢視、一個狀況能夠規劃出來做平時的一個減災、整備的一個因應，那一旦發生有…立即發生的話，能夠調度相關的人力來進行應變。所以我認為說災防辦是相當重要的，他平時就必須要把區公所裡面的一個災害檢視區域準備出來、調查清楚，那一旦發生狀況的話能夠立即做一個必要的整備以及應變，我們很希望能透過法令的要求，要求區公所必須應設置災害防救辦公室，謝謝。

A4：

這一個部分我先以現況來做一個說明啦！現況的部分就是說臺中市縣市合併之後

現在的區公所，還是維持像以往臺中縣的 21 個鄉鎮市公所一樣，也是有成立災害防救會報在執行，那目前的成效其實不算太差，但是在災害防救的工作其實…應該是說我們希望能夠逐年的提升、逐年的提高，成效當然是越好，那一定是希望逐年的來增加、來越好這樣子。那至於災害防救辦公室的部分目前市府確實有在研擬，包含行政院他也有所謂的災害管理職系，這個是新設的一個職系，那目前的話我們可以知道的就是說新北市，他有針對兵役的業務逐年在減少的部分，他把一些人文課以及兵役課把它改制為人文及災害管理課，或是兵役暨災害管理課這樣的方式來增加所謂的區公所災害防救業務的一個人力，那這個部分我們未來也會納入考量，因為確實在徵兵制改為募兵制之後，兵役的業務確實是有逐年的在減少，那這些編制內的正式人員又不可能說把他們解編或是怎麼樣的方式去處理，所以原則上我們也會考量這樣的方式來做一個運用，也就是說把公所的一個人力作最有效的一個運用。那至於說公所要不要成立一個所謂的專責單位，這個部分其實就是…這個部分還在做研究，那我們有去…在深耕計畫有去訪談相關的區公所，其實區公所對於這個部分也是相當的重視，而且也提出相關的需求性，那這個部分就除了人力之外還有所謂的專業度的問題，也就是說這些人應該要經過培訓，那培訓之後他未來就是專責在辦災害防救的工作，那這樣才是所謂人力達到最有效的運用，也就是說他不是只有增加他的人力，那這些人也是專業的人力，那對於區公所應該會有更大的幫助。以上。

(三) 依據災害防救法第 26 條規定：各級政府及相關公共事業應置專職人員，鄉（鎮、市、區）公所於未置專職人員前，得置兼職人員，執行災害預防工作。由於區公所欠缺人力而災害防救業務龐雜又必須面對眾多不同主政之局處可謂千頭萬緒，理應設置專職人員辦理，以為周全，請問您的看法如何？

A2：

目前臺中市的災害防救辦公室主任是副市長兼任，然後再來副主任是秘書長還有消

防局長、水利局長，那執行秘書就是我們戴簡任技正兼任哦！那底下組長或者是相關承辦都是兼職的、兼任的工作哦！所以說像執行秘書應該是一個災防辦的一個靈魂人物啦！那剛才陳股長有提到其他縣市有用到、有指派到參議，甚至參事的這個職務，那我們大概也是建議，以後方向如果暫時相關的組織還沒辦法定下來的時候，還沒辦法爭取到的時候，這個辦公室的層級應該能夠再提升，大概做這樣的建議。

A3：

就像我們剛剛楊專委所講，我們臺中市的災防辦它的一個執行是兼任而且層級不夠高，對於整個一個災害防救的一個協調，坦白講他層級有需要提升啦！那如果以區公所來講，確實希望他本身大部分都是由目前民政課的一個承辦人在兼辦，那他本身一個責任相當的重，而且整個業務相當龐大，所以他流動率相當的高。那我們剛剛陳股長有談到以新北市汐止區來講他目前有成立一個叫做役政災防課，所以他本身他已經有一個專責的一個單位來負責整個災害防救的一個業務，所以說他本身至少有一個單位來負責主政，那由這個單位來主政，他本身可以把他們區公所的一些…我剛所講的災害檢視區的擬定，汐止他們有把歷年的災害，包括空難、包括水災、包括風災都已經有把歷年來的災害資料記錄下來了，所以包括它會發生什麼災害？發生地點在哪裡？做事先的一個抑制來事前準備，那如果萬一發生的話，他如何必須來進行應變的話，或人力不足，如何向它的市級的一個層級來提出申請？我想我還是強烈建議必須要設專職的單位來辦理相關的業務，謝謝。

A4：

這個部分我個人的見解，我認為這個是災害防救法的所謂的瑕疵，因為這個我們談的這一個面向是法令規範嘛！那這一個部分我個人的見解是災害防救法的瑕疵，也就是說災害防救法的第 26 條他加了一個但書，就是未設置專職人員得置兼職人員，其實這樣子就讓這些專業的人員有所謂一個模糊的空間，那這樣子對於人才的一個運用反而是不好的，所以在這一個部分，我認為是法令面它有一個瑕疵存在。那事

實上這個問題寫得非常的好，也就是說他把最重要的問題都點出來了；目前區公所不但欠缺人力，而且它的業務又相當的繁雜，尤其是民政課的業務，那如果沒有所謂的專職人員的話，再加上這些人員的流動性，那就我個人承辦以來，90%以上的災害防救的承辦人員沒有待超過2年過一定就會換單位，或者是升遷、或者是什麼樣其它的方式，也就是說這些專職人員在這樣的輪調機制之下，他並不具備所謂的專業，因為輪調的關係，他不具備所謂的專業，他只有1、2年的承辦的經驗，我想用這樣子來做一個說明。所以說這個專責人員事實上確實應該要去設置啦！那這一個部分，我會建議說從法令面去著手，如果法令面把它規定得很詳實、很明確的話，其實各級政府原則上一定會按照法令來去做一個執行，也就是說把這一個空間拿掉，在區公所還有包括像地方政府，應該會更容易去設置所謂的專職人員。好，以上。

二、民國99年12月25日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(四) 直轄市區公所在合併後為派出機關在組織架構產生重大之變革，不論在人力、物力、財力等資源運用上之各方面條件均大不如前之鄉(鎮、市)公所，致難以彈性運用調整因應並運用在防救災業務上，請問您有何看法？

A2：

大概我們討論的第一大題3個小題，大概把所有的問題大概已經點出來很多了哦！那我們張主任對這個研究也是非常的詳實哦！非常有深入研究，那我想以前鄉鎮市公所是民選的，現在是官派，各有各的優缺點，那所以說像目前我們臺中市政府針對區長或者相關承辦人對這個訓練講習都非常重視，所以說相關的議題，包括這個兵棋推演等等都親自請區長來參加，我想這個指揮體系上大致上還是OK的。那問題還是一樣回復到就是第一大點的這個部分，還是需要在人力、物力的部分能夠有一個完全比較配套的措施啦！

A3：

承蒙剛剛主任所講的，現在目前我們因為合併完了以後整個直轄市的一個區公所他的人力、財力、物力確實沒辦法跟以前鄉鎮市公所來比較哦！那目前我們中央有補助深耕計畫的第二期，那我們也由災管科來到 29 個區做訪談、訪視過了，那麼大概我們也針對他們區公所提出一些意見，那麼可能在未來的災害防救上的業務，由於是任務編組這一塊，我們會有作適當的調整，讓區公所能夠因地制宜來做必要的應變的工作，我想這方面是我們會盡力來規劃、來彈性運用調整區公所他應該負責的一個任務，謝謝。

A4：

我想這部分，我就簡單做一個回應；這個我覺得最重要的就是說鄉鎮市公所跟現在的區公所，既然他在人力、物力還有財力所有的資源都不一樣，那麼現在已經是區公所的這個現況，而且它的轄區的幅員又這麼的廣大，那當然應該在它所謂的災害防救的任務上必須做一些彈性的調整以及指揮權的給予。那就像我剛剛所提到的就是說，未來區公所他要做的災害防救…就是所謂的應變階段，他能夠做的哪些事情？應該要再重新檢討跟釐清，那賦予給區長更大的指揮權，但是事實上這個指揮權不但只是權力，其實他也是更大的責任，所以我還是以這樣的來做一個說明。

(五) 在現行地方制度法、直轄市政府組織規程、臺中市區公所組織規程及區公所自治條例規定之下，區長依法由市長任免核派，唯大多職務列等不高，恐不利於在災害防救業務執行上之溝通與協調，請問您的看法如何？是否有提高區長職務列等之必要。

A2：

誠如張主任所提的，人口的問題還有…甚至還有考慮到轄區的問題哦！那和平區的話他今年開始改由民選哦！跟區是不一樣的，但是每一個區的話，它的災害檢視都不一樣，原來市的部分，它都在市中心，所以說災害的型態跟原來的縣原來的完全

不一樣哦！所以以前我們在縣的時代，遇到各種災害，包括處理 921 啦！還有這個 72 水災，敏督利風災就是 72 水災，還有所謂的後豐斷橋事件，那所以說在縣區跟以前市區的災害性質還是不一樣。那區長又分為九職等還有十職等，這個當然是會有一點差異哦！那在我們的看法，就像我們消防局同一個大隊的話，大家都是職務列等都是一樣，都是警政一階哦！那在我們的期待也是希望區的話…這個很難比較說人口啦！或者市轄區的面積的大小，建議還是讓他趨向一致比較表示尊重，應該也是這樣比較好。

訪問者：

那對於這個區塊來講，如果說在區域整合之後，那楊專委認為說這個區長職務列等有沒有調高之必要？譬如說像九職等的部分。

A2：

所以說我們希望超過一定人數的區長已經都是簡任十職等，應該我建議還是全部都一樣能夠達到簡任十職等的這個職等。

A3：

誠如我剛剛所講的，因為臺中市有 29 個區，有些區幅員廣大，那有些人口數超過 26 萬，像北屯，那也有人口沒有超過 2 萬的，所以他本身整個職等來調派是以人口數為主哦！那我想如果以現行來講我們希望能夠儘速的整編臺中市的區的一個整編，讓區能夠…每個區都能夠達到 10 萬人以上，那麼他本身未來一個區長的職等會提高的話，變成簡任級的，那我想對於整個災害的指揮調度一定有所助益哦！謝謝。

A4：

針對區長的職等部分我想這個是所謂的法令哦！包含中央的法令它都有做一個規範，那就像剛剛戴簡任技正所講的，我個人也認為說未來在區公所的整編之後，那它的人口數還有它的面積應該都會達到法令的標準，也就是說每一個區公所的區長原則上都會是簡任十職等的一個位階。那另外就是在災害防救業務的溝通協調這個

部分，事實上…其實區公所他需要執行的比較大的一個災害防救任務，其實是在應變的這個階段；那也就是說，他除了應變這個階段之外，其他需要協調的工作。我們目前每 2 個月會召開由林副市長主持的一個行政協商會議，那這是一個很好的平台，也就是說不需要區長去做所謂的業務協調這一個部分，會直接由市府的長官，那包含各局處的主任秘書以上的層級的人員共同來解決所謂的業務上的一個…譬如說需要溝通或者是協調的部分，所以我想在區長在溝通協調這個部分的話，應該原則上市府會幫他解決這個問題。那職等的提升，我想在未來的整併、整編之後，應該會有明確的一個答案。這樣子，以上。

(六) 依據災害防救法第 10 條規定屬於「災害防救會報」之任務其中一項即為：「推動疏散收容安置、災情通報、災害緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施」，然而區公所在災害搶救上之功能及角色大多偏重於災情通報及收容人之安置，請問依您所知目前區公所規劃之收容處所量能是否足以應付重大災害？

A2：

謝謝。我想災害防救法從 89 年制訂到現在，那相關的災害也發生這麼多，還有鄰近亞洲地區的災害大家都經過哦！那我們也從別的國家的救災經驗也學了很多，我想相關災害的災防救這一塊，從預防搶救或者復原重建等等，整個一系列的相關的必須的 SOP、相關的作業，我們在各區公所或者是我們的市級相關的演習每次演習都有把它演練過了哦！所以我想從預防的層面到…譬如說像如果有可能會有大豪雨的這種狀況，預防性的疏散撤離都是以區公所為主角哦！那其他局處或者是地方相關的單位都會出來配合相關的演習，那這些作業的話區公所已經都變為主要的任務了，也是主角了，我想各區長應該都知道了，那相關的演習相信在 4 月開始又是我們的颱風季啊！那也是我相信區長也開始預作準備，像明天可能有…會發生大雨的情形發生，我想大家應該都已經在準備了哦！那相關的收容處所，避難收容處所的話，這個部分平時也都有在建置，那主要承辦單位應該是我們市府的社會局哦！

那這個有相關單位的配合像消防、警察或者是都發局等等也都要配合這個避難收容處所的整備啦！那因為從 921 到現在，我們災防法是 89 年制訂，921 是 88 年發生的哦！所以說在 11 年來這個災害就是很難預測，什麼時候要發生不曉得，屆時這個避難收容處所能不能容納？我們有在深耕計畫請專家經過相關的研究，那不定期的或者是定期的這個我們的災防救相關地區的計畫也都是在修訂，我想這部分應該都有考慮在內。

A3：

現在我們目前臺中市各區公所他本身一個避難收容處所的一個規劃，大致還是由各公所來負責選定的哦！那有些公所蠻用心的，像太平區公所有 44 處，那相對有些處所因為並不是…因為畢竟在發生時有些必須在建築物裡面來收容，有些不適合在建築物裡面，譬如說地震，他不適合在建築物裡面來做收容，可能要戶外。所以他本身的一個…以目前來講，像目前臺中市的區公所就個人來講，如果說單一的一個事件是足以來因應，如果說一個大型的規模的話，那麼這個避難收容處所就不足以因應了哦！那就必須由社會局來統籌調度各相關人員的進駐，包括人員的一個訓練，我想這很必要的。那現在目前我們臺中市現在目前大概透過在防災協商會議，我們現在大概由社會局主導，他會邀請我們的建設局、民政局、教育局及其他相關局處來做針對避難收容處所的一個規劃，我想這是在目前我們市府蠻重視的一個區塊，謝謝。

A4：

這個部分我想會提這樣的一個問題，就知道張主任確實對這個部分相當的內行啦！相當的瞭解。因為事實上區公所沒錯…他主要的功能還是在於所謂的災情通報以及所謂的避難收容相關的一個工作。那針對避難收容處所這一個部分的話，事實上在中央它的一個規範，它並沒有所謂的一個明確的規範，也就是說中央並沒有去規範說你多少的能量才是足夠的，但是這一個部分我們在深耕計畫的執行，我們也有所謂的專家學者、專業的團隊，他去做一個所謂的地震的評估，他是一個境況的模擬、

一個 TELES 的一個系統，那境況模擬出來的結果，事實上臺中市確實是不足的，那特別是針對地震災害這種大規模的一個災害事實上確實是不足的，那這部分我們也在行政協商會議之中有提出來，那請社會局這邊再跟公所來做一個協調，補充所謂收容處所的一個能量。那第二個部分就是所謂的收容處所的適災性，適災性也就是說哪些收容處所是水災的時候可以進去避難的？哪些的收容處所是地震的時候可以進去避難的？哪些的收容處所是土石流的時候可以進去避難的？這個部分我們也把整個臺中市的收容處所去作一個分析跟評估，以及它的適災性的一個分列，所以這一個部分我們都有做，那至於說收容能量不足的這一個部分，那我相信社會局在我們市政府的督促以及督導之下，那一定會想辦法來解決這樣的一個問題，那更何況是未來如果有不可預期的，譬如說複合型的災害，譬如說像高雄氣爆的事件，那如果又下雨，如果又譬如說像…有可能發生地震，那事實上它的收容能量一定是需要更大的。那災害防救這一個領域的揣摩的一個方式，當然就是以最糟的一個狀況、就是以最糟的一個狀況去為考量，以免最糟的狀況發生的時候會措手不及這樣子。以上。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(四) 依據地方制度法第 18 條第一項第十一款規定直轄市災害防救之規劃與執行乃是直轄市自治事項之一，請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

A2：

好的。有關政策目標的制訂當然是我們消防局這邊責無旁貸，還有相關局處包括水利、社會等等要給市長做充分的建議，那當然這個各局處有他各局處負責的業務哦！所以我們還是一樣建議市長能夠把這個災害防救成立一個專責的局，這樣才能

夠統一哦！那當然我們會在相關的會議或者是跟長官有開會相關的場合，會充分建議相關我們的政策目標，那我們的協力機構也在這個方面都有相關的研究，我想相信高層的長官都有看到這個未來的目標啦！那至於軟硬體設備也是屬於經費的這個環節哦！也是希望區長在這個編列預算的時候能夠在防災這一塊多多給予支持納入相關的預算裡面，當然的話這個牽涉到整體的市府經費的這個安排分配啦！那當然是希望大家都真的能夠對這個防災這部分，能夠提供相關的軟硬體設備，但是之前也有區公所相關的電腦、相關的設備也行文來我們消防局要求給它們補助，所以說如果沒有一個專責單位的話就是有這種困擾的地方，因為區公所還有市府的各局有他經費的必須要編的部分，那如果再外加其他相關的其他單位的需求的話，真的他在編列預算是困難的。所以說如果有一個專責單位的話統一來編列相關的預算可能會比較適合的。

A3：

有關於臺中市整個一個災害防救自治條例來講，現在目前我們新的市府團隊對於這個災害防救確實已經訂有相當高的目標，包括組織的一個提升以及各單位之間的協調，所以我們透過每2個月的一個行政協商來進行相關的業務來協商哦！那至於區公所他本身在應變中心及在防救軟硬體經費，坦白講現在目前各區公所他們對這一塊預算坦白講確實不足哦！而且我們透過深耕計畫的訪視，每個公所都有提出預算的一個需求，因為目前大概公所他們所編是在民政科裡面編了一個成立應變…就是成立應變中心的時候所付的誤餐費而已。所以其實他們本身…當然還有應變中心成立的預算上來講，真的是不足的哦！尤其是軟硬體，現在目前軟硬體幾乎都是由中央或是府來補助的哦！所以我們也希望能夠建議就是區公所對這一塊預算能夠儘速的編列預算，不過因為他還是必須受到民政局的指導啦！所以我想這要請民政局能夠做必要統籌的因應，在民政局裡面預算能夠編一塊就是有關在應變中心的統籌的一個預算，來因應為區公所需要改善的或補充的一個專門的一個預算的科目，謝謝。

A4：

這個部分我分兩個面向去談；第一個面向就是在包含災害防救深耕的第一期，第一期是從 98 年到 102 年，還有目前在執行的災害防救深耕的第二期計畫，是從 104 年到 106 年，每一個年度都有針對區公所的災害應變中心有資本門相關的預算會去做一個補助。當然這一筆經費說多不多但其實也不少，但是對於公所的需求當然沒有辦法完全的做一個滿足，那這是第一個部分，這個是目前市政府可以給予區公所的部分。那第二個部分就是剛剛我有談到林副市長有特別指示說，請民政局要召集所有區公所，那針對災害防救所需的預算，請主計跟財政一起參與的一個會議，那這個部分如果可以成立的話，原則上在明年，也就是 105 年，區公所的預算針對災害防救這一塊，這一個區塊應該就會增加，那至於說增加的額度有多少，這個部分當然也是沒辦法保證，但是原則上這個會是一個所謂的基本需求，也就是說每一年都有的一個預算。那我想雖然沒辦法一次到位，但是在逐年這個預算的補助情況下，我想區公所的不管是軟體或者是硬體的設備應該會越來越好，那這個部分其實也是代表新的市府很支持區公所在執行所謂的災害防救相關的一個業務跟工作。以上。

(五) 區公所在尚未完成整併前之災害防救作為上，是否須依災害發生之潛勢特性及地理環境擬定具體、可行之「地區災害防救計畫」供災害發生時之有效應變作為並由區級災害防救會報依法核定及執行？，請問是否有擬定區域聯防計畫之必要，您的看法如何？

A2：

謝謝。我想區域聯防應該跟支援協定應該是類似啦！那基本上我們臺中市政府跟鄰近的縣市政府都有相關的支援協定，那一般像這一種支援協定的話，譬如說我們跟軍方也有相關的支援協定，軍方各駐地的這個部隊都有支援的協定，那這個應該是指揮權有跨域的地方有這種相關支援協定。那其實支援協定區域聯防的概念如果把

它縮小到市級的話應該也是可以的哦！那目前從以上面的討論，我們相關指揮權的部分應該總指揮官就是市長嘛！然後區長也是受命於市長相關受到指揮，那在災害防救的部分我們消防局在相關的這個風災、震災、火災、爆炸事故是我們主管，當然在這個部分有相關的指揮權。那有沒有需要擬定區域聯防的必要，等一下可以請陳股長說明我們的深耕計畫裡面有沒有特別提到這一點，因為大家都是同一個市府裡面的機關哦！基本上互相的支援機制應該都是OK的。

A3：

有關區公所尚未完成整編前，我想還是由區公所自己來訂定災害防救計畫。那目前是不是有必要來訂定所謂聯合區域聯防計畫，這個我想我們深耕訪視其實我們在會議中也提出來，就是例如西區跟中區他地理環境是一致的，包括中區現在目前人口是逆成長的，所以他人口越來越少，那相對他整個清潔隊整個編制是一體的，包括現在衛生所也是一樣的。所以其實現在目前也有區級有類似整個區級的聯防計畫，只是因為他本身依災防法的規定是由區公所、市府或是中央三級層級來負責主導整個災防救業務，那如果說萬一發生類似狀況的話，其實可以有市府的一個層級來統籌調度來做必要的應變的工作能力，謝謝。

A4：

這個部分的話針對災害防救會報以及地區災害防救計畫這個是法令面的規範，那在區公所這個部分的話，應該也是要按照目前的現況去做執行，這個是正確的方向。那第二個部分就是說，所謂的區域聯防計畫這一個部分，剛剛我們也有談到未來的話會藉由檢討改進的方式，會讓區公所災害防救的工作去做一個簡化，也就是說針對區公所真正能夠執行的，才賦予他這樣的任務。那在簡化之後，其實區公所的任務會相對的單純，也就是說如果是有跨區，跨到不同的轄區的時候，事實上這一個災害就會由市府來主導，所以說我個人的見解是區公所部分的區域聯防計畫應該是不需要的，也就是說我們還有一個臺中市，這個是市級的地區災害防救計畫去做一個配套，所以這一個部分是第一個部分。那我覺得這一個問題也是很好，因為事實

上現在的各個地方政府，也就是說縣市還有直轄市的部分都只有訂定支援協定，完全沒有提到所謂的譬如說中彰投這種中部區域的聯防計畫，那事實上這一個部分確實很需要，因為這個是跨到不同的地方政府，那他的支援會受限於所謂的民選的縣市長，所以這一個部分倒是未來如果有成立所謂的災害防救委員會的時候，我們會強力去推動的一個部分。以上。

(六) 為健全精進區公所第一線在災害防救或災害搶救指揮體系之量能，使業務主政課室及業務承辦人熟悉各種不同災害之應變作為，請問您認為是否由中央亦或直轄市政府辦理相關研習及由不同主政之局處定期辦理兵推演及實兵演練之必要性？

A2：

我想相關的演習當然是必要的哦！那所以說從這個兵棋推演還有實兵演練我們每一年都會辦，那尤其今年我們新任局長到任之後，也要求我們相關主辦科室邀請區公所針對這一塊要做定期的演練，所以說現在已經進入颱風季了，相關的作業都在進行當中，這個部分我們每年一定會來做這個演習，然後我們相關的協力機構、深耕計畫這些單位會針對演習所發現的問題來做改進，來修改我們的相關的防災計畫。

A3：

謝謝。有關於區公所他承辦人員的訓練，我想現在目前我們本市幾乎都是會定期針對各局處的一個承辦人員去做訓練啦！那新的市長來做會有新的作法哦！包括他有邀請各區公所的區長層級的一個訓練，還有包括各局處首長、副首長的一個訓練，對於危機管理。所以目前我們大概針對市府有針對區長、首長還有副首長來做一些災害訓練的一個管理，另外中央他每年都會定期或不定期的辦理一些研習哦！來進行類似在防救一些訓練，我想這是目前從中央、市府都有進行不同的一些訓練，那新的我們大概臺中市大概每年都會針對三個區公所來進行演練。那誠如我們

剛剛楊專委所講的，目前我們透過一個訓練好像是大拜拜，其實效果並不是很顯著，我們希望透過兵棋推演以及實兵演練來進行不同的一個規劃，讓橫向跟縱向之間的一個應變能夠更符合實狀況。所以我們希望以後這個訓練能夠朝必要性的一個規劃來進行，包括縱向跟橫向之間的一個指揮跟協調，謝謝。

A4：

針對教育訓練還有兵棋推演以及實兵演練這部分，我想這個是一定要定期去辦理，這個部分是無庸置疑的。那在…我想不管是臺中市啦！還有其它地方政府都有同樣的一個問題，這個問題就是說，各局處他都在辦災害防救相關的教育訓練，但是他的對象是一樣的，他的課程也有可能是一樣的，那事實上這樣子的話，反而會造成有效的資源的一個浪費。那臺中市針對這一個部分目前我們已經正在著手規劃，以4年為期程，我們著手規劃一個連續性的一個配套性的一個課程，那請各局處要按照這一個規劃的課程運用各局處的經費來去做一個教育訓練，也就是說針對每一個不同層級的人員，給他每一次都是不一樣而且是專業的教育訓練，這樣子的話就可以在有效的資源中，讓各個階層的一個人員然後獲得最有效的一個知識跟常識。那兵棋推演跟實兵演練的部分也是一樣的邏輯、一樣的道理，就是不要特別著重在某幾個區公所，我們希望這樣的一個模式能夠普及到每一個區公所，那也讓資源做…沒有辦法完全，但是盡量相對的一個平均的一個分配這樣子，謝謝。

四、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所，整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

A2：

好，謝謝。如果單指區公所這個層級的話要處理這些事情，因為還是需要相關的機關來配合，像消防局的部份的話有地方、有大隊跟分隊，還是需要這些相關單位來支援啦！那我想區公所這個層級要應付大型災害的話，這剛才我們陳股長有提到，

這個要發揮三級的這個災害防救的應變體系哦！那在地方政府的話，當然我們市府各局處也責無旁貸哦！那單區公所的部分如果遇到大型災害的話當然是會有問題，需要這個市級的來支援，那甚至如果是屬於震災這一種大範圍的這一種、或者是規模很大的這一種大型災害，需要全國都動起來哦！那我們想災害防救的體系的建立就是有這個目的，希望從小災害地方處理，然後中型的災害縣市級來處理，那大型災害像莫拉克這一種大型災害的話需要中央來統籌指揮哦！那我們希望臺中市政府消防局在規劃相關的災害防救部分一定會很用心的來處理哦！那也希望其他的局處能夠在這個部分能夠配合，那也是要让高層長官知道，這個最終還是需要有一個專責的局處來統合人力、物力、財力的這方面。

A3：

以目前中央、我們台灣的一個災害防救法的規定是分成三級，其實中央或縣市省，現在省沒有了，包括區跟鄉鎮市公所，那我想其實第三級的也就是所謂的區公所來講，他本身對於減災、整備還有應變能力，坦白講確實只能做初期的應變，還有小規模的，如果大規模的災害的話我想區公所本身的功能性可能會由市府市級來整個接收哦！甚至由中央來調度，但是我相信不管怎麼樣，區公所他整體來講，因為是在地的一個區公所，所以他本身對於公所裡面的轄區的環境是最瞭解的，那麼我們希望透過平時的一個瞭解，對於區公所地區環境的一個瞭解做出必要的減災的一個規劃，當然能夠減災由市府像我們委託逢甲大學來進行相關的研究，或者是水利局也委託他們淺水地區的一個調查，或者包括地震帶的一個調查，我想平時透過市府、中央的一個研究。那麼整備我想最重要區級他本身其實他有人力、財力的因素，所以我想他還著重在收容，但是我們希望公所最重要還是在避難收容這個層級，因為必竟他們本身的人民跟地方都有所謂的認同感，由公所來執行負責的話，那麼一些可能會收容的人民他會比較能夠相信啦！若由不同的區公所人員來負責我想他們在認同上可能會有一點點的類似說隔閡啦！所以我們希望說公所他們能夠針對必要的一個應變來進行。至於復原力，我想以公所能力它的人力、財力不足，做小

型的搶險或復原，負責大型的基本上還是由市級的一個單位來負責復原，尤其 921 地震，像這麼大的，我想公所一定沒有這個能力啦！還是要由中央或市級的層級來因應，我想這是個人的見解。

A4：

好，謝謝。因為這邊談到的一個重點他有寫到是說重大災害，那我個人認為的話如果是重大災害，譬如說像地震的話，事實上它的減災跟它的復原都需要大量的財力跟物力，那所以我個人認為在減災跟復原這個部分的話，區公所是沒有辦法擔負起這麼大的一個責任跟任務的。那至於說整備跟應變的部分，我想在基礎上的整備還有應變這個部分，公所的能力應該是沒有問題的；那如果是重大災害的話，我想還是要整個市府所有的局處共同的力量，甚至是說如果真的很大型的災害甚至要全國的力量才可以去做一個因應，那這個是我的看法。好，謝謝。



訪談對象：神岡區公所代號 B1

訪談時間：104 年 5 月 26 日

訪談地點：區公所

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定「臺中市各區公所組織規程」其中第 3 條規定：略以「行政區內之警察、消防…；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督」…，請問不同單位間配合情況為何？

答：

1. 本區近幾年並無重大災情，防災工作僅以公所體體系加上清潔隊為主。而清潔隊每每更換隊長時，常有不受指揮監督現象。
2. 另軍方系統仍需層層陳報，機動性不足，往往軍方同意後已過救援黃金時段。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定區得比照設置「災害防救會報」及「災害防救辦公室」執行災害防救事務，並核定區級「災害防救計畫」，請問現況為何？在硬體上是否有專用之災害應變中心之設置？有效統合救災指揮之中樞？

答：

1. 每年定期於防汛期前辦理年度「災害防救會報」以健全防災體系，強化本區災害預防，並於防災應變中心開設後再次召集相關單位召開災害應變會報、以協調各單位救災資源、裝備、人力，發揮整體救災能力，以保障民眾生命財產安全。本區於 102 年 3 月制定「臺中市神岡區地區災害防救計畫」。
2. 本區無專屬「災害防救辦公室」，但本所第二會議於災害發生時可做為災應變中心或充當「災害防救辦公室」，唯硬體設施仍有不足之處。

(三) 請問召開區級「災害防救會報會議」是否有助於各單位之協調統合？區長依法由

市長核派，然因區長職務列等不高，請問是否會影響跨單位之協調與業務之推行？
又是否有修法提高調整之必要？

答：

有幫助。目前並不影響業務之推行，但市府所屬各機關應自行做好機關本身防災準備。轄內機關可於災害發生時請求區級防災中心救援，例如學校。建議應調高區長職務列等以利事權指揮與監督。

(四) 在現行法令規範下第一線之災害搶救人員如：警察、消防、衛生、環保、義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體等分屬不同法源依據之相關主政局處所管轄指揮，區公所並無直接隸屬及實際指揮權，請問您的看法為何？

答：

本區第一線救災人員，運作正常，雖互不相隸屬但救災工作合作無間。惟各機關所擁有之資源、人力、志工團體未整合也未彙整，災害應變中心並無相關上述資料有礙救災時效性。

(五) 直轄市區公所在法令規範下有設有基層之里辦公室、里長、里幹事、社區組織及教育局所管轄之學校空間，分別在災害發生時擔任第一線之災情查報及災民收容安置工作，請問現況為何？又收容安置空間及量能是否足夠因應？

答：

1. 災害應變中心成立後，里幹事立即進駐至各里辦公室，偕同里長巡查各里並將災情回報應變中心。
2. 本區設有 10 個災民收容站，災害發生時適狀況開設收容站，收容站編制人員立即停止差假，進駐收容站。另台中市政府社會局與本市旅館簽訂暫時收容所。
3. 本所平時備有救濟物資，並與廠商簽訂救濟物資開口契約。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力

上之相關議題。

- (一) 直轄市之區公所其組織架構與前鄉（鄉、鎮）公所是否有所不同？又在合併後其法定編制員額與非正式員額（約、聘僱、行政助理）員額是否有調整或變動？是否會影響防救災業務之推行？

答：

僅區長為官派其餘無變動，並不影響防災業務之推行。

- (二) 依據災害防救法第 26 條規定鄉（鎮、市、區）公所應置專職人員，未置專職人員前，得置兼職人員執行災害防救各項工作，請問貴公所是否設置專職人員？

答：

1. 未設置專職人員。
2. 目前無設置專職防災業務人員之計畫。

- (三) 在專業的考量之下您認為區公所災害防救業務是否需要專職人員辦理為宜？其原因為何？或依現有區公所組織編制調派人力兼辦因應即可？

答：

多一分準備、少一分損失，雖然災害不是常常發生，但做好災害準備是減少損失的不二法門，故區公所應設置專職防災人員。

- (四) 請問當轄區發生重大災害，造成民眾生命財產嚴重傷亡及損失時，區公所因礙於科層體制、組織架構及欠缺人力、財力及物力之條件下時，身為第一線之災害搶救人員處置措施第一要務為何？

答：

1. 發生重大災害時，立即派人進入災區，將災區人員疏散至安全地，拉出警戒區，並開設收容站。
2. 查報災害程度陳報區級應變中心，派員清除簡易障礙，如災情過大則請求市級應變中心支援。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 身為區級災害防救體系政策第一線之推動與執行者，合併後為直轄市政府派出機關，已無財政自主權，欠缺人力、物力、財力，請問合併後年度預算編列情形為何？是否足以因應災害搶救之需？又組織的變革對於您在業務推動及執行上如何因應？

答：

1. 民政課本預算內：本所 100 年無編制任何事項經費；101 年防災中心相關經費 5 萬元整；102 年無編制任何事項經費；103 年編制防災中心相關經費 15 萬元整；104 年編制防災中心即災害教育宣導、教育相關經費 15 萬元整。另於農建課、社會課另有編制開口契約簽訂等相關搶救及物資經費
2. 合併後公所無自有財源，災害準備經費(例如疏浚)或災後修(重)建經費，皆須向上級申請，往往延誤救災時程。

(二) 請問區級救災裝備現況為何？是否足以因應災害搶救第一時間之需？又是否有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救？

答：

1. 備有衛星電話一部、抽水機 3 部。
2. 各區裝備實不足，應簽訂、制定區域性災害聯防計畫並於適當地點設置防災裝備、物資儲存處，以儲備救災物資及設備。

(三) 區公所在辦理防救災業務時，須面對並配合眾多市政府不同業務屬性跨局處之主管單位，請問在溝通與協調上是否無礙？如有困難時有何解決之機制。

答：

1. 透過災情登錄 EMIC 系統後，消防局會依災情狀況，分派各局、處權責單位辦理。

2. 可透過市府每季召開之防災會報以協調跨局處之業務。

(四) 身為區級第一線之災害防救災人員，平時必須做好減災及整備工作，在面對災害時更須臨危不亂，處置有方、調度有序、當機立斷，才能克境全功。是以是否有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，您的看法如何？

答：

除辦理專業講習與訓練外，應須辦理災害搶救演練，且每季辦理測試以加強防災人員判斷力，應變能力。

(五) 災害防救業務成效攸關人民生命財產安全之保障，而縣市合併已屆4年多之時間，您認為直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演何種角色與功能？請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

答：

- 1. 應負防災政策、計畫規劃，整合各項資源，並督導、考核各機關政策執行成果，以落實防災政策目標。**
- 2. 防災軟、硬體經費皆應予寬列。**

四、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

答：

依4年來經驗，區級救災在人力、物力、經費上只能應付初級災害，至於像88風災、921大地震等此類重大災害，不管是在搶救上或在復原力上仍須市府支援協助。

訪談對象：神岡區公所代號 B2

訪談時間：104 年 5 月 26 日

訪談地點：區公所

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定「臺中市各區公所組織規程」其中第 3 條規定：略以「行政區內之警察、消防…；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督」…，請問不同單位間配合情況為何？

答：

本區合併後未發生重大災害，救災工作仍以公所體系與清潔隊為主，經 4 年磨合，市府所屬各單位在防災體系已能運作順暢，相互配合，惟軍方體系仍需層層陳報(核)，待陳核完畢，往往已過救災或災區復原黃金時期。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定區得比照設置「災害防救會報」及「災害防救辦公室」執行災害防救事務，並核定區級「災害防救計畫」，請問現況為何？在硬體上是否有專用之災害應變中心之設置？有效統合救災指揮之中樞？

答：

1. 定期於防汛期前召開「災害防救會報」藉以協調各單位救災資源、裝備、人力做好防災準備。
2. 防災應變中心成立後，立即再度召開防災會報，請各單位立即進駐應變中心。
3. 本所無專設之災害防救辦公室，但本所第二會議室於災害發生時可作為災後應變中心。
4. 本區定有災害防救計畫，並於今年(104 度)第一次修正。

(三) 請問召開區級「災害防救會報會議」是否有助於各單位之協調統合？區長依法由

市長核派，然因區長職務列等不高，請問是否會影響跨單位之協調與業務之推行？
又是否有修法提高調整之必要？

答：

1. 災害防救會報會議」確實有助於各單位之協調統合。
2. 區長雖為最基層首長但卻是最前線指揮官，應付予最高指揮權限，以提高救災效能。

(四) 在現行法令規範下第一線之災害搶救人員如：警察、消防、衛生、環保、義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體等分屬不同法源依據之相關主政局處所管轄指揮，區公所並無直接隸屬及實際指揮權，請問您的看法為何？

答：

應變中心開設後立即啟動 EMIC 災情資訊系統，將災情登入 EMIC 系統，消防局依災害種類指派各局處（水利局、建設局、都發局、交通局、電力公司……）等進行搶修，故可利用 EMIC 系統充分運用各項資源與志工團隊。

(五) 直轄市區公所在法令規範下有設有最基層之里辦公處、里長、里幹事、社區組織及教育局所管轄之學校空間，分別在災害發生時擔任第一線之災情查報及災民收容安置工作，請問現況為何？又收容安置空間及量能是否足夠因應？

答：

1. 應變中心成立後，本區里幹事立即進駐里辦公室會同里長巡視、巡查所轄區域。
2. 本區設有 10 個災民收容站，備有緊急救助物資包括食物、衣物、日常用品等，並與廠商簽訂災害救助物資開口契約，當災害發生時可立即開設收容站安置災民。且台中市政府另與本市飯店者簽訂臨時相關收容契約。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 直轄市之區公所其組織架構與前鄉（鄉、鎮）公所是否有所不同？又在合併後其

法定編制員額與非正式員額（約、聘僱、行政助理）員額是否有調整或變動？是否會影響防救災業務之推行？

答：

未變除區長改為官派。除清潔隊隸屬環保局外其餘員額未變動，也因清潔隊隸屬環保局，業務推動上仍需經環保局同意。

（二）依據災害防救法第 26 條規定鄉（鎮、市、區）公所應置專職人員，未置專職人員前，得置兼職人員執行災害防救各項工作，請問貴公所是否設置專職人員？

答：目前未設置專職人員。

（三）在專業的考量之下您認為區公所災害防救業務是否需要專職人員辦理為宜？其原因為何？或依現有區公所組織編制調派人力兼辦因應即可？

答：

建議增加員額以設置專職人員，如無法增加員額而防災人員也勿兼職過多業務，且承辦人員勿經常更替，以增加承辦員對業務熟悉度與救災經驗，以利防災業務推動。

四（請）問當轄區發生重大災害，造成民眾生命財產嚴重傷亡及損失時，區公所因礙於科層體制、組織架構及欠缺人力、財力及物力之條件下時，身為第一線之災害搶救人員處置措施第一要務為何？

答：

1. 應立即依本區制定之災害防救計畫疏散災民至收容所避難，並定出警戒區，避免區民進入。
2. 整理裝備進入災區搶救，必要時請求支援。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

（一）身為區級災害防救體系政策第一線之推動與執行者，合併後為直轄市政府派出機

關，已無財政自主權，欠缺人力、物力、財力，請問合併後年度預算編列情形為何？是否足以因應災害搶救之需？又組織的變革對於您在業務推動及執行上如何因應？

答：

本所 100 年無編制任何事項經費；101 年防災中心相關經費 5 萬元整；102 年無編制任何事項經費；103 年編制防災中心相關經費 15 萬元整；104 年編制防災中心即災害教育宣導觀摩相關經費 15 萬元整。另於農建課、社會課另訂道路工程搶救及物資開口契約。

(二) 請問區級救災裝備現況為何？是否足以因應災害搶救第一時間之需？又是否有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救？

答：

本區整備裝備有 Thuraya 衛星行動電話、抽水機 3 部，另因訂定道路工程搶救開口契約，相關廠商於應變中心災害成立時立即進駐本所尚可補足裝備不足之需。

(三) 區公所在辦理防救災業務時，須面對並配合眾多市政府不同業務屬性跨局處之主管單位，請問在溝通與協調上是否無礙？如有困難時有何解決之機制。

答：

1. 可透過災情登錄 EMIC 系統後，消防局會依災情狀況派分各局處權責單位妥善處理。
2. 透過市府每季召開之防災會報以協調跨局處之業務。

(四) 身為區級第一線之災害防救災人員，平時必須做好減災及整備工作，在面對災害時更須臨危不亂，處置有方、調度有序、當機立斷，才能克境全功。是以是否有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，您的看法如何？

答：

除辦理專業講習與訓練外，並須辦理災害搶救演練，且每季辦理測試，如此方能訓練防災人員判斷力，應變能力。

(五) 災害防救業務成效攸關人民生命財產安全之保障，而縣市合併已屆 4 年多之時間，

您認為直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演何種角色與功能？請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

答：

1. 負其政策規劃及行政執行責任，並協調整合各項資源
2. 目標落實：宣導在宣導以增加市民防災觀念。演練再演練以增加應變能力。測試再測試增進救災機制熟悉度
3. 經費應予寬列及加強：如經費不足或避免資源浪費，應有區域聯防的觀念，也就是3-5區成立一組災害物資儲備，以應付不時之需。

五、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

答：

區級救災在人力、物力、經費上只能應付初級災害，至於像 88 風災、921 大地震此類災害性之災害不管是在搶救立或在復原力上仍須市府支援。

訪談對象：神岡區公所代號 B3

訪談時間：104 年 5 月 24 日

訪談地點：區公所

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定「臺中市各區公所組織規程」其中第 3 條規定：略以「行政區內之警察、消防…；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督」…，請問不同單位間配合情況為何？

答：

區內之警察、消防、戶政、衛生、國民中小學校、清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊與園藝工程分隊，並非區公所之部門，而是市政府各局處之外派單位，但就協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導。2010 年 12 月 25 日起五都改制之後，初期必然會有「陣痛期」或「磨合期」的問題。民眾可能找不到適切的洽公處所，惟清潔隊業務則應回一切相關業務依歸市政府的環保局下令辦理，確實就有難以解決的「結」存在尚待討論。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定區得比照設置「災害防救會報」及「災害防救辦公室」執行災害防救事務，並核定區級「災害防救計畫」，請問現況為何？在硬體上是否有專用之災害應變中心之設置？有效統合救災指揮之中樞？

答：

一、本所回歸至縣市合併前即於每年防汛前排定年度「災害防救會報」目的在為健全防災體系，落實防災業務，強化本區災害預防、災害應變、善後復原重建及協調各單位救災資源、裝備、人力，發揮整體救災能力，以保障民眾生命財產安全。災害防

救會報任務：1. 訂定及推行本鎮災害防救計畫。2. 災害發生時收集有關災情資料。3. 災害發生時與相關機關採取災害應變措施，並從事災害善後處理。4. 訂定及推行本鎮災害應變措施計畫。5. 研擬並實施不定期成立災害應變中心測試計畫。

二、另「災害防救辦公室」執行災害防救事務：按因人員編制本區無設置「災害防救辦公室」。

三、區級「災害防救計畫」：為健全本區災害防救體系，強化災害預防、應變及善後處理等措施，並徹底落實執行災害搶救及善後復建，同時應加強災害防救教育宣導，以提昇本區民眾的災害應變、處理能力，進而有效減少災害損失，以保障民眾生命、財產之安全，特訂定本計畫。本區地區災害防救計畫之依照進行期程，本區地區災害防救計畫的編修乃以原臺中縣神岡鄉之計畫草案為基礎，進行各類相關的檢視與修訂作業，以使此地區災害防救計畫更符合本區實際防災業務需求，完成審查後之定稿本則由本區災害防救會報核定並報請臺中市災害防救會報核備，以此完成本區地區災害防救計畫的編修工作。本區已於102年3月整編完成並依據規定2年檢視修正。

(三) 請問召開區級「災害防救會報會議」是否有助於各單位之協調統合？(有) 區長依法由市長核派，然因區長職務列等不高，請問是否會影響跨單位之協調與業務之推行？(不會) 又是否有修法提高調整之必要？(本所尚至目前執行上須修法)

答：

有助各單位之協調統合，並不影響協調與業務之執行，本所尚至目前執行上須修法。

(四) 在現行法令規範下第一線之災害搶救人員如：警察、消防、衛生、環保、義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體等分屬不同法源依據之相關主政局處所管轄指揮，區公所並無直接隸屬及實際指揮權，請問您的看法為何？

答：

本區災害應變中心成立時，同時成立『緊急應變小組』，各依其職責以執行應變中心所

交付之災害防救任務並得視災害狀況，在應變中心未運作前，主動先於內部運作緊急應變小組，並於防救實施時機動用開口契約廠商介入搶修，並開設 EMIC 災情資訊系統登入發生案件尋求支援，消防局接手案件後依災害種類指派各局處（水利局、建設局、都發局、台電…）等進行搶修。

（五）直轄市區公所在法令規範下有設有最基層之里辦公處、里長、里幹事、社區組織及教育局所管轄之學校空間，分別在災害生時擔任第一線之災情查報及災民收容安置工作，請問現況為何？又收容安置空間及量能是否足夠因應？

答：

1. 災害應變中心啟動後本區 16 里里長、里幹事主動介入巡查提報最新災情至指揮處所，本所社會課隨時整備開設「災民收容」。
2. 本轄區內設置 10 個災民收容安置處俟災害發生時進駐並參與會議，編組人員立即停止一切差假，到達區災害應變中心報到值勤。清查現有救濟物資，收容救濟組應即調派編組人員及行政組人員，備妥車輛搬運所需物品至指定緊急安置所，依指揮官指示成立災民收容所。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

（一）直轄市之區公所其組織架構與前鄉（鄉、鎮）公所是否有所不同？又在合併後其法定編制員額與非正式員額（約、聘僱、行政助理）員額是否有調整或變動？是否會影響防救災業務之推行？

答：

1. 直轄市與省轄市劃分為區，縣劃分為鄉（鎮、市），區長為官派而鄉（鎮、市）長為民選首長。
2. 99 年 12 月 25 合併至今本所編制員額除離退人員外尚無其員額異動。

3.更明確的展現權責劃分（本所防救災團隊齊心整備業務展現精進作為）至於跨局處之工作分屬磨合期尚待討論空間。

（二）依據災害防救法第 26 條規定鄉（鎮、市、區）公所應置專職人員，未置專職人員前，得置兼職人員執行災害防救各項工作，請問貴公所是否設置專職人員？

答：由於人員限制配置，本所尚無此規劃。

（三）在專業的考量之下您認為區公所災害防救業務是否需要專職人員辦理為宜？其原因為何？縣市合併至今或依現有區公所組職編制調派人力兼辦因應即可？

答：

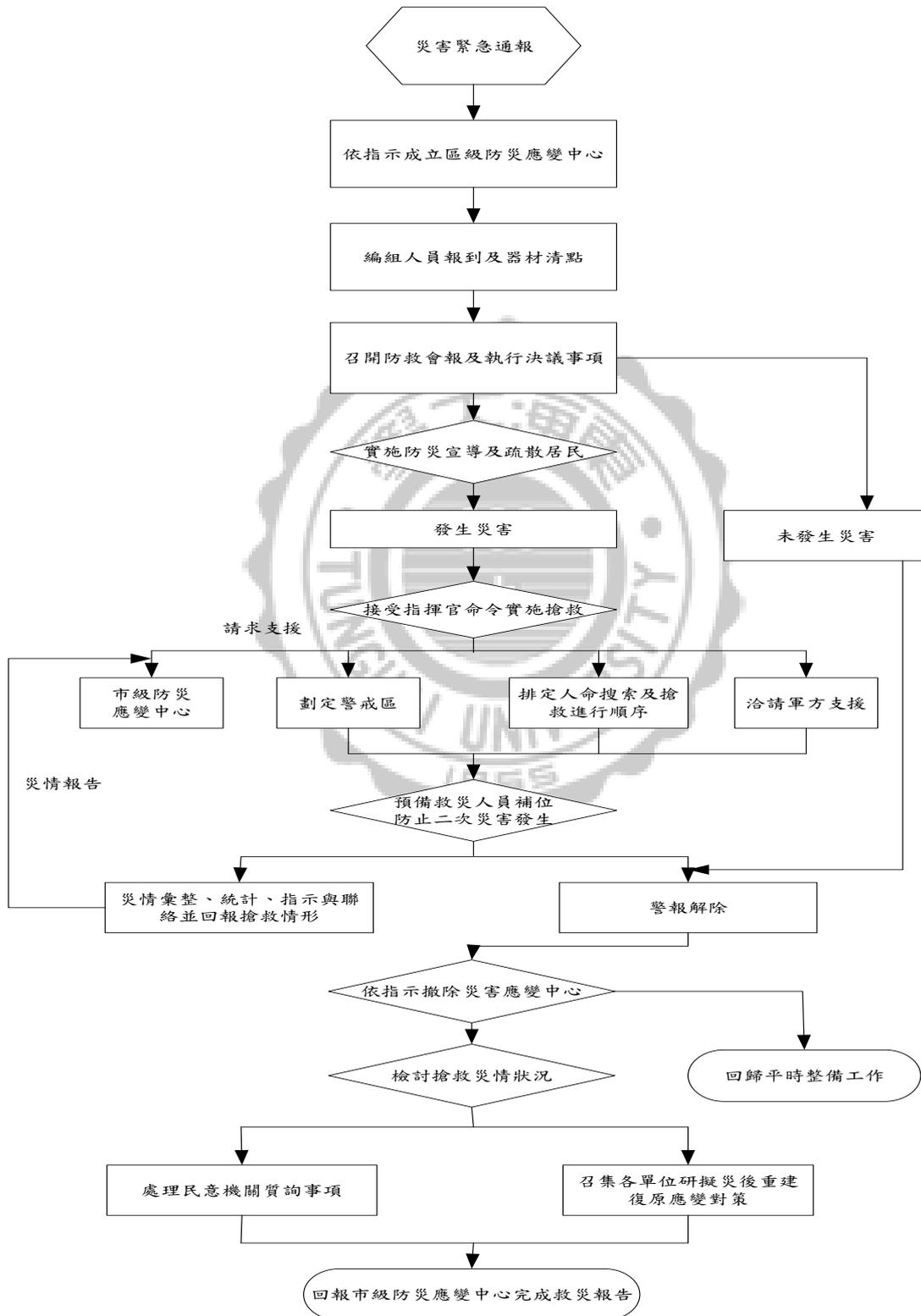
可提請規劃，近來氣候變遷導致災害型態改變，複合型災害是未來必須要面對的，因此，事前整備周延防範更形重要，也惟有平日就做好防災準備，才可能將災害帶來的損失降至最低，為此早預知即災害第一時間聯繫通報工作重要性增高，縣市合併來逐增防災資訊運用系統為：1.「Thuraya 衛星行動電話」2.「VVLINK 視訊會議系統」3.「EMIS 災情資訊系統」4.「救災資源資料庫」5.「訊息服務平台」等多項，不僅就防汛期之加強於平日即在災前整備、減災、災時應變、災後復建等各階段災害防救工作的對策與措施，才可能將生命財產的損害減至最低，實感設置專職人員辦理之必要性。實需設專職人員辦理較為佳。

（四）請問當轄區發生重大災害，造成民眾生命財產嚴重傷亡及損失時，區公所因礙於科層體制、組織架構及欠缺人力、財力及物力之條件下時，身為第一線之災害搶救人員處置措施第一要務為何？

答：

1. 接獲消防局災害預警通報或發生重大事件時，即透過一呼百應系統通知編組人員於辦公處所待命。搶救組透過警察分局及消防勤務指揮系統，蒐集災情，隨時回報轄區內受災情況及搶救工作進度。指揮官及相關人員因災情勘查需要之交通工具，請警察分局、消防分隊協助提供；另請消防局、警察分局分別提供警用無線電乙具，供勘、救災指揮調度使用。2. 請指揮官商請國軍支援，以利執行勘災、救災指揮調度工作。

臺中市神岡區災害應變中心搶救組標準作業程圖



三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 身為區級災害防救體系政策第一線之推動與執行者，合併後為直轄市政府派出機關，已無財政自主權，欠缺人力、物力、財力，請問合併後年度預算編列情形為何？於是否足以因應災害搶救之需？又組織的變革對於您在業務推動及執行上如何因應？

答：

1. 就民政課本預算內：本所 100 年無編制任何事項經費；101 年防災中心相關經費 5 萬元整；102 年無編制任何事項經費；103 年編制防災中心相關經費 15 萬元整；104 年編制防災中心即災害教育宣導觀摩相關經費 15 萬元整。另於農建課、社會課另有編制開口契約簽訂等相關搶救經費。

2. 目前尚可援用，依現有編制經費辦理事項。

(二) 請問區級救災裝備現況為何？是否足以因應災害搶救第一時間之需？又是否有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救？

答：

1. 目前本區整備裝備有 Thuraya 衛星行動電話、抽水機 3 部，另因訂定搶救工程開口契約災害成立時均進駐尚可補足裝備之需。

2. 災情登錄 EMIC 系統后，消防局會依災情狀況派分各局處權責單位，公所方面開口契約商配合本區清潔隊可適時解除狀況。

3. 目前國軍依其區別規畫災害聯防部隊支援，但實執上申請尚須部隊轉評估。

(三) 區公所在辦理防救災業務時，須面對並配合眾多市政府不同業務屬性跨局處之市政單位，請問在溝通與協調上是否無礙？如有困難時有何解決之機制？

答：

災害發生時均先啟動防救災系統 EMIC 通報，第一時間本所派員至現場勘查災情適時由消防局派轄區分隊參與協調因應措施。

(四) 身為區級第一線之災害防救災人員，平時必須做好減災及整備工作，在面對災害時更須臨危不亂，處置有方、調度有序、當機立斷，才能克境全功。是以是否有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，您的看法如何？

答：

內政部消防署、臺中市消防局、臺中市民政局甚至本所每年均安排一連串相關專業之講習及訓練此項計畫均有確實執行中。

(五) 災害防救業務成效攸關人民生命財產安全之保障，而縣市合併已屆 4 年多之時間，您認為直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演何種角色與功能？請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

答：

1. 主導者之角色。均有照計畫實施並帶入新的修正等方案執行。
2. 本所於 100 年依消防局可適需要提報原有代表會空間裝修為「本區災害應變中心」不僅為災變時會議場地，更提供本所各項會議暨活動最佳場地。另本所今年度為災害防救第二期深耕計畫內，消防局於去年時即規劃調查軟硬、體設備方面需求所須經費為消防局依計畫自行分配購置並非全部購置，時然提請市府可除原有經費外給於增編經費運用。

六、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？

答：

目前以區整備工具人力調配度僅就立極性中小狀況可排除，至於重大災害尚需跨縣市調度及國軍、社會資源介入相互支援。

七、是否尚有其他補充意見？

答：無



訪談對象：潭子區公所代號 C1

訪談時間：104 年 5 月 29 日

訪談地點：區公所

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定「臺中市各區公所組織規程」其中第 3 條規定：略以「行政區內之警察、消防...；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督」...，請問不同單位間配合情況為何？

答：

各單位本來就有不同權責，災害防救時，在區長指揮下各司其職，例如警察單位屬治安交通組，消防單位屬搶救組因屬公務部門，故在指揮及配合上應無問題，至於事業單位例：台電、台水、瓦斯、電信受限於單位人力的考量，未能派專人進駐區級災害應變中心，在救災防救時連繫上比較耗費時間，有需要協調改善。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定區得比照設置「災害防救會報」及「災害防救辦公室」執行災害防救事務，並核定區級「災害防救計畫」，請問現況為何？在硬體上是否有專用之災害應變中心之設置？有效統合救災指揮之中樞？

答：

現行區尚未設置「災害防救會報」及災害防救辦公室，僅依災害防救分工與運作機制，修訂區級地區災害防救計畫，依轄區災害類別，編訂區級各類災害標準作業程序，調查各物資、場所、載具及裝備機具等資源，並備妥必要之民生物資用品，及規劃疏散避難場所，以因應各類災害之挑戰，本區設有專用之災害應變中心，並能有效統合指揮救災、將災害的損害減至最低。

(三) 請問召開區級「災害防救會報會議」是否有助於各單位之協調統合？區長依法由

市長核派，然因區長職務列等不高，請問是否會影響跨單位之協調與業務之推行？
又是否有修法提高調整之必要？

答：

災害防救會報會議之召開當然有助於各單位之協調統合，各單位可藉由會議時反映所遭遇之問題與困難，尋求解決的辦法及請求所需之協助。然因區長職務列等不高，但因為區級災害防救指揮官對各單位有指揮監督之職權，應不至於影響跨單位之協調與業務之推行。當然如果可修法提高職務列等對指揮與協調跨單位之業務一定有所助益。

(四) 在現行法令規範下第一線之災害搶救人員如：警察、消防、衛生、環保、義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體等分屬不同法源依據之相關主政局處所管轄指揮，區公所並無直接隸屬及實際指揮權，請問您的看法為何？

答：

以正式編制之災害搶救人員如警察、消防、衛生及環保等單位雖不隸屬區公所管轄，但一旦災害發生時區長為區級指揮官，自然有實際指揮權，救災本視同作戰，各單位自當聽從指揮官之指揮與調度。而另外如義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體因不屬正式之公務體系，區公所確實無實際指揮權，確實需仰賴各主管機關惠予協助，平時就因保持良好關係，並藉由演練操作來提昇可動員之能量，以期災害防救時發揮最大之功效。

(五) 直轄市區公所在法令規範下有設有最基層之里辦公處、里長、里幹事、社區組織及教育局所管轄之學校空間，分別在災害發生時擔任第一線之災情查報及災民收容安置工作，請問現況為何？又收容安置空間及量能是否足夠因應？

答：

以目前之情況最基層之里辦公處、里長、里幹事在災害發生時確實可擔任第一線之災情查報工作；而社區組織及教育局所管轄之學校空間，亦可為災民收容安置之場所。而收容安置空間及量能就目前而言，應該足夠因應。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市

政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(六) 直轄市之區公所其組織架構與前鄉(鄉、鎮)公所是否有所不同? 又在合併後其法定編制員額與非正式員額(約、聘僱、行政助理)員額是否有調整或變動? 是否會影響防救災業務之推行?

答:

直轄市之區公所其組織架構與前鄉(鎮、市)公所略有不同, 而最大差別如清潔隊隸屬到環保局, 托兒所(幼兒園)現屬教育局, 而圖書館則歸屬文化局。而法定編制員額與非正式員額除因上述單位隸屬到別的局處而減少外, 變化並不化, 因此對防救災業務之推行影響不大。

(七) 依據災害防救法第 26 條規定鄉(鎮、市、區)公所應置專職人員, 未置專職人員前, 得置兼職人員執行災害防救各項工作, 請問貴公所是否設置專職人員?

答:

本所並未設置防救災專職人員, 但於民政課設有防災業務之承辦人, 而公建課就搶修防災亦設有該業務之承辦人, 社會課就收容救濟部分亦設有該業務之承辦人。

(八) 在專業的考量之下您認為區公所災害防救業務是否需要專職人員辦理為宜? 其原因為何? 或依現有區公所組織編制調派人力兼辦因應即可?

答:

在專業的考量之下如果人力許可災防業務由專職人員辦理當然最好, 可以辦得更好更稱職, 不過依現有區公所組織編制及各承辦人所負責之業務相當繁瑣, 應該僅能依兼辦方式辦理, 因為公所沒有充足的人力專職辦理防災業務, 加上臺灣地區並非無時無刻在發生災害, 一旦重大災害發生時再重新調整承辦人之業務, 應該尚可因應。

(九) 請問當轄區發生重大災害, 造成民眾生命財產嚴重傷亡及損失時, 區公所因礙於科層體制、組織架構及欠缺人力、財力及物力之條件下時, 身為第一線之災害搶救人員處置措施第一要務為何?

答：

首先確認災害的情形與規模，如果區級動員可處理立即動員搶救，若屬規模較大之災害立即層報上級機關請求協助，畢竟區公所可以動員的能量有效，但在支援尚未抵達前，區公所仍應盡最大的努力先行動員搶救，以降低傷害及避免災害擴大。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 身為區級災害防救體系政策第一線之推動與執行者，合併後為直轄市政府派出機關，已無財政自主權，欠缺人力、物力、財力，請問合併後年度預算編列情形為何？是否足以因應災害搶救之需？又組織的變革對於您在業務推動及執行上如何因應？

答：

基本防災預算編列於區公所單位預算，而相關之工程搶險搶修之預算則由市府水利局使用災害準備金匡列委託區公所執行，而防災預算支應值班人員加班費及誤餐費等已不足支應，至於搶險搶修之預算則視當年度災害發生的情況而定，如果不足則立即請市府水利局協助。此組織的變革造成災防業務預算不足的部分則積極向上級機關爭取經費，而委辦之經費則與市府水利局密切配合，如經費不足時立即向市府水利局請求協助。

(二) 請問區級救災裝備現況為何？是否足以因應災害搶救第一時間之需？又是否有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救？

答：

區級救災裝備需結合轄內警察、消防、衛生、環保甚至軍方的力量及裝備，如果災害規模較小，應該可以應付災害搶救第一時間之所需，唯仍須視災害之性質，如屬特殊性質災害，則須尋求支援。另外當然有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，

簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救。每個區域災害潛勢特性不同，災害形勢不同。如果可擬訂災害聯防計畫及簽訂相互支援協定，一旦重大災害發生時可以互相支援，將搶災能量擴大，提昇救災效率，降低傷害及損失。

(三) 區公所辦理防救災業務時，須面對並配合眾多市政府不同業務屬性跨局處之主政單位，請問在溝通與協調上是否無礙？如有困難時有何解決之機制。

答：

面對及配合市府不同業務屬性跨局處之主政單位在溝通與協調上有時仍會遇到意見相佐之情形，如果無法獲得共識，得到適當之解決時，可協請市府副秘書長層級以上長官出面主持跨局處之協調會議，依據各局處之意見做出可以解決問題之裁示，如此應可解決困難。

(四) 身為區級第一線之災害防救災人員，平時必須做好減災及整備工作，在面對災害時更須臨危不亂，處置有方、調度有序、當機立斷，才能克境全功。是以是否有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，您的看法如何？

答：

當然有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，防救災業務本來就是一門專業的學問，在大專院校中也常獨立為一系所，有非常多專業的知識，從防災、減災、救災直到復原每一項都屬專業職能，要把防救災工作做的好，勢必先充實專業知識，再從經驗中累積自身的職能，才有辦法平時做好減災及整備工作，在面對災害時才可臨危不亂，處置有方，調度有序，當機立斷克境全功。

(五) 災害防救業務成效攸關人民生命財產安全之保障，而縣市合併已屆4年多之時間，您認為直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演何種角色與功能？請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

答：

市級在災害防救上應扮演指揮全市防災與救災之工作，並督導各區級防救災工作，同時

積極與中央合作及配合，以保障全市市民生命財產安全。市政府對防救災工作之政策目標應明確建立標準作業流程，平時之宣導與實兵演練要確實。對於充實區公所災害應變中心在災害防救上之軟硬體設備經費之編列當然應予寬列及加強，以現階段各區公所災害應變中心之設備應極為簡單尤其是老舊辦公廳舍之公所，相關之設計均極為欠缺，故常以民政課之辦公室作為災變應變中心，如果可以充實應變中心之設備，相信對整體防救災工作會有很大的幫助。

四、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

答：

就區公所整體而言，如果災害規模較小又非屬特殊災害性質，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」、「復原力」上之量能上應該可以應對，但若災害規模太大，或屬特殊災害如核災，大範圍化學災害，或如 921 地震、高雄瓦斯氣爆等，以區公所之量能則無法應付，必須請市府甚至中央來協助，區公所為防救災第一線之單位，如果平時做好整備工作，與各防救災相關單位做好橫向聯繫，一旦災害發生時區級指揮官立即啟動防災機制，必然可將災害降至最低，在把握搶救第一時間的情況下也能對受困災民做最有效率的救治，進而保障民眾生命財產安全。

訪談對象：潭子區公所代號 C2

訪談時間：104 年 5 月 25 日

訪談地點：區公所

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定「臺中市各區公所組織規程」其中第 3 條規定：略以「行政區內之警察、消防…；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督」…，請問不同單位間配合情況為何？

答：

依臺中市區級災害應變中心作業要點規定，應變中心設於區公所由區長兼任指揮官，其任務之一在加強災害防救相關機關之縱向指揮、督導及橫向協調、聯繫事宜，處理各項災害應變措施，目前以本區(潭子區)為例，當應變中心成立後各單位均進駐應變中心待命，且均受指揮官指揮調度因應處理災害搶救工作，各單位間配合良好。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定區得比照設置「災害防救會報」及「災害防救辦公室」執行災害防救事務，並核定區級「災害防救計畫」，請問現況為何？在硬體上是否有專用之災害應變中心之設置？有效統合救災指揮之中樞？

答：

1. 本區災害防救計畫書經本區災害防救會報審議通過後，函送市府消防局備查。
2. 本區設有專用的災害應變中心及災害應變備援中心各 1 處，以因應運作需求。
3. 專用災害應變中心之設置確能有效統合救災指揮之中樞。

(三) 請問召開區級「災害防救會報會議」是否有助於各單位之協調統合？區長依法由市長核派，然因區長職務列等不高，請問是否會影響跨單位之協調與業務之推行？又是否有修法提高調整之必要？

答：

1. 召開區級災害防救會報會議確實有助於各單位之協調統合。
2. 目前以本區(潭子區)為例尚不影響跨單位之協調與業務之推行。
3. 若能調高區長的職務列等，相信更能有效協調跨單位執行災害防救工作。

(四) 在現行法令規範下第一線之災害搶救人員如：警察、消防、衛生、環保、義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體等分屬不同法源依據之相關主政局處所管轄指揮，區公所並無直接隸屬及實際指揮權，請問您的看法為何？

答：

警察、消防、衛生、環保、民間救難組織等單位團體，區公所雖無直接隸屬及實際指揮權，但區轄內重大災害發生時，區級應變中心無法負荷救災工作時，可向市級應變中心請求支援，當然包含前揭單位團體的指揮權。

(五) 直轄市區公所在法令規範下有設有最基層之里辦公處、里長、里幹事、社區組織及教育局所管轄之學校空間，分別在災害發生時擔任第一線之災情查報及災民收容安置工作，請問現況為何？又收容安置空間及量能是否足夠因應？

答：

1. 本區(潭子區)現況由里長、里幹事擔任第一線災情查報工作，里長及里幹事均能做好此一任務工作。
2. 本區(潭子區)現況為將社區活動中心及轄內學校規劃為災民收容安置場所，安置空間及能量尚足以因應災害時災民收容安置需求。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(六) 直轄市之區公所其組織架構與前鄉(鄉、鎮)公所是否有所不同？又在合併後其法定編制員額與非正式員額(約、聘僱、行政助理)員額是否有調整或變動？是

否會影響防救災業務之推行？

答：

1. 區公所與鄉(鎮、市)公所的組織架構是不同，就清潔隊等附屬單位隸屬便不同。
2. 法定編制員額與非正式員額並無太大調整或變動，因此目前尚無影響防救災業務之推行。

(七) 依據災害防救法第 26 條規定鄉(鎮、市、區)公所應置專職人員，未置專職人員前，得置兼職人員執行災害防救各項工作，請問貴公所是否設置專職人員？

答：

本所(潭子)並未置專職人員，而是以兼職人員執行災害防救各項工作。

區公所災防業務在不影響區公所的編制員額下，建議設置專職人員辦理為宜，

(八) 在專業的考量之下您認為區公所災害防救業務是否需要專職人員辦理為宜？其原因為何？或依現有區公所組織編制調派人力兼辦因應即可？

答：

因為目前及未來趨勢顯示災害防救業務更專業性、重要性，承辦人員以兼職或經常異動實不足以因應專業需求。

(九) 請問當轄區發生重大災害，造成民眾生命財產嚴重傷亡及損失時，區公所因礙於科層體制、組織架構及欠缺人力、財力及物力之條件下時，身為第一線之災害搶救人員處置措施第一要務為何？

答：

依照任務分工及區級災害防救計畫書中所訂之標準作業程序，做好自身工作，盡力完成任務，遇有無法處置時向上反映請求支援協助。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 身為區級災害防救體系政策第一線之推動與執行者，合併後為直轄市政府派出機

關，已無財政自主權，欠缺人力、物力、財力，請問合併後年度預算編列情形為何？是否足以因應災害搶救之需？又組織的變革對於您在業務推動及執行上如何因應？

答：

1. 合併後區公所災害防救相關經費預算的編列僅業務費5萬元及預備金40萬元(非全部用於災害防救業務)。
2. 不足以因應災害搶救之需。
3. 因應組織變革在災害防救業務人力上，盡量由固定人員承辦，以累積業務經驗；設施設備等物資則分年購置及更新。

(二) 請問區級救災裝備現況為何？是否足以因應災害搶救第一時間之需？又是否有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救？

答：

目前區級救災裝備現況均屬簡易、輕裝備，若有需要重機械及人力時則以開口契約廠商因應，目前尚足以因應災害搶救第一時間之需要；有必要針對地方地緣災害特性擬定災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，因應地區災害搶救。

(三) 區公所在辦理防救災業務時，須面對並配合眾多市政府不同業務屬性跨局處之主管單位，請問在溝通與協調上是否無礙？如有困難時有何解決之機制。

答：

目前區公所在辦理防救災業務時與市府各機關之溝通協調上並無問題。

(四) 身為區級第一線之災害防救人員，平時必須做好減災及整備工作，在面對災害時更須臨危不亂，處置有方、調度有序、當機立斷，才能克境全功。是以是否有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，您的看法如何？

答：

因為區公所災害防救業務承辦人員及主管均非專業專職人員，因此有必要透過相關專業

的講習及訓練，以加強其專業職能。

(五) 災害防救業務成效攸關人民生命財產安全之保障，而縣市合併已屆4年多之時間，您認為直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演何種角色與功能？請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

答：

1. 市政府在災害防救上對區級應有指導協調支援的角色、專業職能的教育訓練及人力、設施裝備的提供等功能。
2. 加強人員的教育訓練或設置專職人員並增加災害防救上軟硬體設施裝備的經費預算。

四、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

答：

區公所目前人力裝備僅能因應處理地區小型災害，當遇有重大災害時其所能動員之人力物力有限，如震災及複合災害發生時區公所的各项救災能量實無法負荷，必須由市級乃至於中央的支援協助不可。

訪談對象：潭子區公所代號 C3

訪談時間：104 年 5 月 28 日

訪談地點：區公所

受訪者內容

一、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「法令規範」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定「臺中市各區公所組織規程」其中第 3 條規定：略以「行政區內之警察、消防…；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督」…，請問不同單位間配合情況為何？

答：

當成立災害應變中心時，即第一時間以簡訊通知消防、警政、國軍單位，各單位各司其職且配合公所行之有年，是以不同單位間目前配合良好。

(二) 依據災害防救法第 11 條規定區得比照設置「災害防救會報」及「災害防救辦公室」執行災害防救事務，並核定區級「災害防救計畫」，請問現況為何？在硬體上是否有專用之災害應變中心之設置？有效統合救災指揮之中樞？

答：

1. 本單位訂有「災害防救計畫」且業經本區災防會報審議通過，函送市府備查。
2. 目前本區設有災害應變中心及災害應變備援中心各 1 處。
3. 災害應變中心之設置能有效統合救災指揮之中樞。

(三) 請問召開區級「災害防救會報會議」是否有助於各單位之協調統合？區長依法由市長核派，然因區長職務列等不高，請問是否會影響跨單位之協調與業務之推行？又是否有修法提高調整之必要？

答：

1. 召開區級「災害防救會報會議」，有助於了解並制定相關災害防救緊急應變措施及對

策，有助各單位協調統合。

2. 本區目前不影響跨單位之協調與業務之推行。

3. 若能調高區長職務列等，勢必對跨單位間之協調與業務推行更有助益。

(四) 在現行法令規範下第一線之災害搶救人員如：警察、消防、衛生、環保、義警消、公民營事業機構、民間救難組織、志工團體等分屬不同法源依據之相關主政局處所管轄指揮，區公所並無直接隸屬及實際指揮權，請問您的看法為何？

答：

第一線災害相關搶救人員眾多，區公所並無直接實際指揮權，惟災害應變中心之成立係屬任務編組型態，當災害發生時，區公所災害應變中心指揮官仍有對其有相當程度的指揮權。

(五) 直轄市區公所在法令規範下有設有最基層之里辦公處、里長、里幹事、社區組織及教育局所管轄之學校空間，分別在災害生時擔任第一線之災情查報及災民收容安置工作，請問現況為何？又收容安置空間及量能是否足夠因應？

答：

1. 本區現況仍由里長、里幹事進行里內第一線災情查通報任務，目前皆能做些一任務。
2. 本區收容空間係將社區活動中心及轄內學校作為災民暫時安置場所，其空間尚能因應。

二、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改制後成為市政府之派出機關。請問您在「組織架構」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 直轄市之區公所其組織架構與前鄉（鄉、鎮）公所是否有所不同？又在合併後其法定編制員額與非正式員額（約、聘僱、行政助理）員額是否有調整或變動？是否會影響防救災業務之推行？

答：

1. 直轄市之區公所其組織架構與原鄉(鎮、市)公所之組織架構略有不同，如清潔隊原由公所管轄，現改由環保局統一管轄。

2. 法定編制員額與非正式員額無太大調整變動，尚不影響災防業務推行。

(二) 依據災害防救法第 26 條規定鄉(鎮、市、區)公所應置專職人員，未置專職人員前，得置兼職人員執行災害防救各項工作，請問貴公所是否設置專職人員？

答：

本所無專職人員，係以現職人員分派任務執行災害防救工作。

(三) 在專業的考量之下您認為區公所災害防救業務是否需要專職人員辦理為宜？其原因為何？或依現有區公所組織編制調派人力兼辦因應即可？

答：

建議設置專職人員專職辦理為宜，災害防救業務日趨重要，如以兼任人員辦理，涉及專業程度，常無法應對災害防救緊急應變需求。

(四) 請問當轄區發生重大災害，造成民眾生命財產嚴重傷亡及損失時，區公所因礙於科層體制、組織架構及欠缺人力、財力及物力之條件下時，身為第一線之災害搶救人員處置措施第一要務為何？

答：

本所當遭遇災害防救個案產生時，依照本區災害應變作業手冊辦理，各司其職進行災防搶救任務，必要時向上反映請求支援或尋求跨區支援。

三、民國 99 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市，原鄉鎮市公所改置後成為市政府之派出機關。請問您在「運作執行」上賦予區公所在災害防救體系與應變能力上之相關議題。

(一) 身為區級災害防救體系政策第一線之推動與執行者，合併後為直轄市政府派出機關，已無財政自主權，欠缺人力、物力、財力，請問合併後年度預算編列情形為何？是否足以因應災害搶救之需？又組織的變革對於您在業務推動及執行上如

何因應？

答：

1. 本所災防經費預算編列 5 萬元業務費。
2. 尚不足以因應災害搶救需求。
3. 本所災防業務盡量由專責人員辦理，並接受相關專業訓練，提昇災防知識及應變能力。

(二) 請問區級救災裝備現況為何？是否足以因應災害搶救第一時間之需？又是否有必要依據地方地緣災害潛勢特性擬訂災害聯防計畫，簽訂相互支援協定，以因應重大災害之搶救？

答：

1. 本所救災裝備如小型抽水機、發電機、砂包…等，均屬小型輕裝備。
2. 除本區小型輕裝備，再配合災害搶救開口契約廠商，尚足以因應第一線人員進行搶救。
3. 有必要簽訂相互支援協定，因應地區災害搶救。

(三) 區公所在辦理防救災業務時，須面對並配合眾多市政府不同業務屬性跨局處之主管單位，請問在溝通與協調上是否無礙？如有困難時有何解決之機制。

答：

本所現階段在災害防救業務上尚與市府無溝通阻礙困難。

(四) 身為區級第一線之災害防救災人員，平時必須做好減災及整備工作，在面對災害時更須臨危不亂，處置有方、調度有序、當機立斷，才能克境全功。是以是否有必要辦理相關專業之講習及訓練，以加強專業職能，您的看法如何？

答：

因災害防救業務需要緊急應變能力，如人員不具備專業性，可能造成人民生命、財產之損失，因此有必要加強其相關專業訓練。

(一) 災害防救業務成效攸關人民生命財產安全之保障，而縣市合併已屆 4 年多之時間，

您認為直轄市政府（市級）在災害防救上應扮演何種角色與功能？請問市政府政策目標應如何落實？對於充實區公所災害應變中心及在災害防救上之軟硬、體設備經費之編列是否應予寬列及加強？

答：

直轄市政府(市級)在災害防救上應扮演支援暨協調角色，協助下級單位統合進行災防搶救，在最少時間內減少人民損失。政策目標應著重救災裝備的提升、編列足夠的經費預算、專職人員負責災防任務並加強相關第一線人員技能及透過實際演練、案例分享。

四、依災害防救法中屬第三級災害防救體系之區公所整體而言，在執行「減災力」、「整備力」之防災業務及在災害搶救之「應變力」及「復原力」上之量能上是否足以應付各種不同之重大災害，請問您的看法為何？及是否尚有其他補充意見。

答：

因區公所人力編制及經費預算有限，僅能因應小型災害，如颱風、水患，如遭遇 921 等重大災害，依本所人力物力勢必無法負荷，實需市級或中央支援協助。

