

南投縣社區防災之經驗分析

廖俊松 · 張文昌

台灣地處地震頻繁的環太平洋地震帶上，又位於梅雨前線及西太平洋颱風路徑要衝，震災、風災、水災等天然災害因此遠較其他國家發生機率來得高；加上經濟發達，都市地區成長飽和，人口產業逐漸向山區、河邊及海邊等災害敏感地區發展之趨勢，致使山坡地、林地等過度開發使用，因此而引發的洪水、山崩、土石流等災害亦逐年增加。根據消防署之統計，從 1958 年至 2003 年底止，天然災害共發生 217 次，平均每年發生 4.8 次（註 1）；每 5 年平均發生次數，自 1983 年起逐次攀升，最近五年颱風與地震災害尤其嚴重，顯示地球環境變遷所造成之天然災害有愈來愈頻繁的趨勢。此外，火災及各種化學工廠、爆竹工廠等意外爆炸事故亦經常發生，威脅人民生命財產安全至

鉅。這林林總總的現象，不斷點出我國社會面對天然與人為災害時，除了平時就要積極養成人民正確的防救災理念與行為之外，周全的防救災體系之建立更屬必要。

政府有鑑於防災救災之重要性，特於 1995 年 3 月將消防業務從警政系統獨立出來，成立內政部消防署，專司災害預防、搶救及緊急救護等工作；並積極參照國外相關經驗與制度，力圖建構一功能周全完整之災害防救體系。惟此一現行災害防救體系過於強調政府層級體系與消防救災專業組織功能之發揮，對於局部與小範圍之災害防救雖然能夠有效因應，但如遇到較大規模、甚至如 921 大地震之重大災害，除了緊急救災之外，實無餘力發揮協調照顧災民之功能；是社區防救災之觀念因應而起，並在社區

總體營造運動的推波助瀾之下，防災社區之營造蔚為流行。如行政院 2002 年 1 月核定「社區防救災總體營造實施計畫」，由立案的民間團體或鄉鎮公所結合義警、義消、義交、民防和社區守望相助隊、民間團體及醫療院所規劃辦理 921 重建社區防災、減災實施計畫；並籌組社區防災、減災組織，教育民眾災前減災整備、災時應變及災後復原重建的知識；並由行政院 921 震災災後重建委員會結合相關部會，透過各鄉鎮市公所、民間團體及學術機構的執行，921 重建基金會以及各縣市政府的協助，以推動結合社區防救災體系，運用社區工作專業方法，整合社區內外資源，建立社區防救災輸送網路，凝聚防災共識，激發社區居民建立自救人救的觀念，使社區有能力進行自我抗災、避災、減災等行動。

南投縣地處台灣地理中心，境內多山，每逢雨季，不時侵襲而過的豪大雨與颱風經常造成山石崩落、土石流沖刷等災情，危害居民生命財產安全甚鉅。特別是 921 大地震之後，地質脆弱、土地鬆軟、山形地表嚴重裸露，更導致連年重大災害的產生，社區防災之觀念與行動需求更殷。此或許是近年來全

國新成立的 109 個防災社區之中，南投縣即高達 74 個（68%）之多。本文因此選擇以南投縣為例，以立意抽樣深度訪談方法來進行社區防災相關議題之分析，期能深入瞭解現階段社區防災營造之實際效能與功能發揮及其需要面對突破之困難與瓶頸，期能有助於全國防災社區之營造。

社區防災之意涵：美國經驗

近十餘年來，由於氣候與地理環境的變遷，或是因為板塊、斷層的錯動，超乎想像的颱風、地震與海嘯頻仍而生。此外，因為人口成長、都市擴張、土地不當開發等原因，導致全球大規模的自然與人為災害層出不窮。一旦災害規模過大或受災範圍過廣，如我國 1999 年之 921 大地震與 2004 年 12 月之南海海嘯，外來的援救援助力量有時很難在短時間內進到各個受災社區進行救助行動，災情就會不斷擴大。此時，如果社區居民能在危急的第一時間情況下相互救助，彼此幫忙，則損失必能減輕許多；而如果社區居民更能早有認知，平時即留意並減少或消除可能導致災害擴大之因素，則災害將更不易發生，即便發

生，災情也能大幅降低。

此種倡導以社區為基礎，平時即應透過居民的參與和學習來瞭解社區環境、居民以及財物特性，並分析掌握社區安全與防救災上的優先次序問題，積極進行防災整備演練與減災行動，以便萬一遭逢大規模的災害發生時，能依事先規劃的整備、演練等計畫對策，在第一時間進行自救互救，以減輕災害損失的一連串過程與方法即稱之為社區防災（行政院災害防救委員會網站）。換句話說，社區防災是建立在鄰里社區居民為基礎的災害防救組織，加強輔導訓練民眾自救能力與知識，透過居民的組織參與、掌握社區安全與防救災問題，使位於第一線之居民本身，在災害發生時，能立即發揮所學防禦災害損失，避免因等待政府救援而失去良機（林俊、沈子勝、鄧子正，2003）。

首先倡導社區防災觀念與行動的是美國的 FEMA（Federal Emergency Management Agency，聯邦緊急事務管理總署）。其有鑑於美國的災害規模逐年擴大，所導致的傷亡損失不斷增加，因此重新檢討災害計畫，由以往強調災時與災後的應變與重建，轉為重視地方社區的災前防災準備工作，以增加地方社

區的抗災能力，使災害損失降至最小；故自 1997 年 9 月起推動「Project Impact」計畫，期待透過社區結合地方資源與人力技術，建立居民和各種公私團體間的良好夥伴關係，推動社區防災之工作，減少各種可能導致社區災害損失擴大相關因素，最終達到建立防災社區（Disaster Resistant Community）的目的（Witt, 1997:1）。

Project Impact 計畫的實施，主要行動可以概分為四個階段（Nigg, 1998:3-7）：

（一）建立社區合作夥伴關係

當災害發生時，社區裡的居民、企業、公共設施、政府部門等都難以避免災害的衝擊。因此，社區必須要能夠利用相關的資源與人力，從事災前減災工作，以降低災害的損失。所以，社區範圍內的居民和團體可以共同籌組「防災社區規劃委員會（Disaster Resilient Community Planning Committee）」，發展出合作夥伴關係。

（二）進行社區災害評估

社區災害評估意在確認社區可能會發生的災害與社區環境的易致災性（vulnerability）何在。為了要降低社區暴露於災害危機中的風

險，首要步驟為確認社區災害的可能範圍，其次尋找出社區易發生災害的可能建築結構及區域，並製作社區地圖以了解整個社區面臨災害時的威脅點。

(三)依優先順序進行減災行動

即確認社區可能面臨的災害風險，並排出減災活動之優先順序，依序進行減災行動。但要排出或決定社區減災活動的優先順序並不容易，只有廣泛性的邀請社區居民參與，並從居民參與的意見中尋求可資運用的可能資源投入與共識，方能協商取得最後結論，研擬出社區短、中、長期的減災策略及其優先順序，具體落實減災行動。

(四)減災行動經驗分享，營造防災社區

每當有一減災行動告一段落，有相當工作成果可以公開分享時，還要積極與社區進行訊息交流，例如展開媒體宣傳、展示、說明、教育等工作，以分享防災計畫與減災行動之執行經驗，一方面激勵社區居民與團體持續努力減災行動，建立防災社區，同時也積極拉攏其他尚未參與夥伴的加入。

除了 Project Impact 計畫外，另一個有關於社區防災的行動是 FEMA 早先推動的 CERT

(Community Emergency Response Team) 方案。該方案旨在組織社區緊急救援隊，並透過一連串有關災前整備與災害應變技巧的教育訓練課程，如災前整備、災害滅火、基礎醫療救護、簡易搜救等等、協助訓練社區提昇防災、救災的基本能力 (CERT 網站)。

CERT 此一方案之推動，一方面能讓社區在訓練的過程中了解到為災害作準備是社區的責任，另一方面，在社區訓練後，能增加他們於災時安全救助受災者的能力。故 CERT 的訓練課程能使社區個人，學習在災前將防災準備做好，並且學會處理災後工作。只要社區有意加強災時的應變能力，社區可以透過招募自願者的方式，訓練人員成為社區、企業或政府的防救災團隊。這些受過訓練的人員將於災時對受災者提供即時協助、組織未受訓的社區自願者參與救災，並且收集災害情報以作為資源與任務分派的參考。CERT 的訓練課程多是由具有防救災知識及技能的緊急救援隊，開課指導欲參與 CERT 訓練的社區，此課程通常為期一週。當社區自願者接受了整套的訓練課程後，社區仍須持續涉入、不斷練習所學的防救災技能。CERT 的團隊可透過後續

的訓練課程或社區大掃除、災害教育等方式，讓社區的防救災訓練持續進行（CERT 網站）。而在資源方面，則以 FEMA 的支持為主。

觀察 Project Impact 計畫與 CERT 方案，可以發現社區防災之工作，如要順利推動並獲得實際成效，實需要以下幾個條件之配合方能竟事（陳亮全，2001：45～46；魏雅蘭，2001：3-11-3-12）：

(一)公部門政策的一致性支持

當 FEMA 提出防災社區構成後，其相關公部門單位，上至中央，下至地方政府，皆是積極研擬相關計畫及運作指南與標準作業程序，並以落實「防災社區」政策為其目標，利用社區防災為基礎構想，並整合各單位公部門之防災計畫，使其有一致性與配合性，藉以能夠實際運行相關計畫及操作，作為後續各個社區推廣的基礎，如此一來社區不但可以獲得資源，也完成社區防災之整建。

(二)社區意識的凝聚、建立及提昇

社區防災之推動強調災前整備、準備工作及確認社區易致災性與災害潛勢之風險，而經由上述各步驟來強調社區災害意識，並將社區災害意識能予凝聚、提昇及建

立，因此災害意識也視為促成防災社區形成的重要因素之一。

(三)社區自主性參與

社區防災十分強調社區參與的重要性，因為挑選出社區優先處置之災害風險，是必須由社區每個人共同的思維去擬定相關減災計畫，如此才能找出迫切解決問題及降低社區內為災害減除所產生個人與社區的利益衝突所產生異議的輿論。

(四)社區組織之整合與夥伴關係建立

建構一防災社區，社區本身需提出適當適切之社區防災計畫及需求，而如此之工作若僅以社區隨性之會議進行，易流於紙上談兵之功能，故上述災害風險評估及擬定社區防災計畫等，皆需社區居民組織之整合，積極溝通協調，建立夥伴關係，並整合內外資源，共同制定各項防救災決策。

(五)建立社區生命共同體的關係

社區居民如有生命共同體的觀念，將有助於將社區與公部門、私人企業、學校及居民們之夥伴關係建立與資源整合，讓社區內每一份子自主性的負起保護社區安全的責任，進行長期之減災行動。

(六)防救災技能及知識的教育

防救災技能及知識的教育，首先應從災害潛勢圖、災害防救專家諮詢等方式，進行資料庫建立。如此能有利於預估災害規模，於事前做出相關損害評估，讓社區有充分做減災之準備。其次將災害潛勢及災害規模等相關資料，透過防救災的課程訓練及教育，提昇社區組織參與人員防救災觀念及技能，除可達到社區災變應變管理的能力，並可將災害因子加以消除。成功的防災社區，便是建立在充分透明的資訊獲得的基礎上與完整的災害防救教育，因為如此才能使防災社區形成過程，適時發現問題解決問題。

(七)其他民間專業團體的協助

民間團體的協助，在社區災害防救上有著舉足輕重的角色，因此一團體多半平時即深入社區從事服務工作，了解鄰里之狀況及環境，即時的提供適當的協助，並且深受社區的信賴，如此十分有利於災害防治及社區居民的共同參與，足見民間私人團體的協助，也是一項防災社區構成要素之一。

整體看來，社區防災之推動一方面除了需要社區防救災專業知能與技術的充實與提升之外，另一方面也需要公部門、社區、以及其他民

間團體合作與夥伴協力才能有實際的成效顯現。

國內之社區防災行動

我國社區防災觀念緣起於 1999 年的 921 大地震。由於政府鑑於過去缺乏大規模重大災害之搶救經驗，面對 921 此種大災難時，無法有效發揮協調及照顧災區居民的功能，遂感到社區防災之重要性，以為如果社區能夠透過社區居民參與，規劃出整體的防救災計畫，充實災害防救的相關知識與技術，發揮團隊合作精神，必能減輕災害可能的損失與傷害的精神下，故於當年 12 月訂頒「凝結民力參與緊急災害救援工作—睦鄰計畫」，依計畫推動地方社區「睦鄰救援隊」(Neighbourhood Rescue Team, 簡稱 NRT) 之成立。

睦鄰救援隊性質類似美國之 CERT，係指於重大災害發生後，在救災人員尚未抵達前，或災區過於廣泛，政府救災單位一時尚無足夠人力進行救援前，由經過適當訓練且具備自救救人基本技能的社區居民，發揮敦親睦鄰、守望相助的精神，自動、自發運用簡易搜救工具來協助親友或鄰居脫離緊急困境、

降低災害損失的一種社區型自救組織。其籌組係以社區為核心，在考量具備生活共同圈（諸如服務輸送可近性、社區居民參與性及社會資源完整性）之便利條件下，結合社區或聯合鄰近社區內的居民、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、慈濟工作隊、民間醫療院所以及其他志願服務團隊等人力，如有 40 人以上即可成立（惟籌組之前務須先與當地消防機關聯繫洽辦，經由縣、市消防局輔導、訓練、編組，並經內政部消防署授旗成立後，由消防局發給證書，正式納入消防機關的救援團隊。）參與的成員均是秉持「助人最樂、服務最榮」理念，願意透過自救救人的成長學習課程來協助社區應付突發災害的社區居民。目前全國共有 109 個社區成立睦鄰救援隊，成員總計 4,609 人。

除了社區睦鄰救援隊之外，國科會（國家型災害科技計畫辦公室）同時也研擬了「社區防災與防災社區」推動計畫，期待社區防災工作做到災前減災及整備、災時應變、災後重建等三階段工作，落實社區防災工作。之後連續幾年，每年都因為颱風過境造成的土石流危

機導致民眾居家性命的嚴重威脅，更促使政府不得不採取進一步的實際行動來面對災害的威脅與挑戰，於 2002 年 1 月通過「社區防救災總體營造實施計畫」，配合社區總體營造之推行，積極推動社區防災工作。

可惜的是，社區防災與防災社區計畫以及社區防救災總體營造實施計畫等兩計畫的實施都只有一年的壽命。社區防災與防災社區計畫本質上是一個實務型的實驗研究計畫，選擇台北市興家、明興兩個具有潛在災害之山坡地社區，進行防救災教育推廣之實驗工作；並冀望結合災害防救科技與公私部門力量之方式，來增強該兩社區在減災、整備、應變、重建之災害管理技術，進而達到社區永續發展之目的。該計畫雖然展現不少實驗性成果，惟卻未顯見後續社區防災工作的積累效果。

社區防救災總體營造計畫也是一個實務型的實驗研究計畫，希望藉由計畫之推動，能夠有效地動員社區防救災組織，並結合相防救災技術、社區工作知識以及鄰里網絡系統，讓 921 重建社區以及其它易致災社區之民間與政府，共同致力於災害防治之工作，進而加強社區

自救而後人救之能力，培育起救災要由防災做起的觀念，最終以達社區防救災能力之提升。因此該計畫選定台北縣汐止鎮城中城社區、花蓮縣光復鄉大興村、萬榮鄉見晴村、鳳村鎮鳳義里社區、南投縣信義鄉豐丘村、地利村、古坑鄉華山社區、東勢鎮慶福社區、鹿谷鄉內湖村及水里鄉上安村、竹山鎮木屐寮社區等 10 個在 921 大地震、桃芝颱風、以及納莉颱風中之嚴重受災地區，分別委託台灣大學建築與城鄉研究所、中興大學水土保持學系、中央警察大學消防學系與行政管理學系、東華大學英美教育學系以及成功大學防災研究中心等單位進行社區防救災之訓練。

大體來說，相較於社區防災與防災社區計畫，社區防救災總體營造計畫更擴大社區參與的層面，諸如社區內各種民間團體、消防救難團隊、義警、後備軍人組織、民防、社區守望相助隊、志工團隊、以及醫療院所等人力、物力資源都有較規模與積極的參與，比較具體的呈現出社區防災的實質效果，也累積更多實務推動的經驗。然而，也由於僅有短短一年的實驗期，計畫中所呈現出來的公私部門夥伴間的網絡合作關係、專業團隊協助所

應發揮的角色定位、以及社區本身的防救災能力之持續提升等操作性議題並未能見持續有效的改善，社區防災工作的積累效果也令人懷疑。

也由於社區防災與防災社區計畫以及社區防救災總體營造實施計畫等兩計畫的實施都未能見持續性的效果（雖然政府現今施行的健康社區六星計畫中有列入「推動防災示範社區三年工作計畫」，可視為前述兩計畫的經驗延伸，但由於係從今年度開始，效果仍有待評估），因此，我國現階段社區防災的工作幾乎完全是以社區睦鄰救援隊為主。

南投縣經驗分析

自 1999 年底至今，我國推動社區防災已將近六年，以睦鄰救援隊為主體的社區防災數也已成長至 109 個社區，但社區防災的實際成效如何呢？這是本文想要探討的主題。因此，本節以南投縣為範圍，從消防系統、社區、以及專家學者中立意抽樣 14 位進行深度訪談，期能透過質化訪談資料中瞭解社區防災的可能效果及其難題。

一、訪談設計

由於時間與經費上的限制，本文 14 位訪談者之選取，爲了能有一較爲全面性的觀點，分配南投縣府消防系統 3 位（立意抽樣業務主管、承辦人、以及分隊長各 1 位），公所系統 2 位（立意抽樣受災最爲頻繁的仁愛鄉、信義鄉之業務主管），社區睦鄰救援隊 8 位（註 2），以及 1 位具有社區、非營利、危機管理實務專長的中部大學教師。

在訪談內容方面，如美國 Project Impact 計畫與 CERT 方案之經驗顯示，社區防災之成效需要防救災專業與公私夥伴協力兩方面的助力方能有預期成果之產出。此外，整理政策執行的相關理論與經驗也指出，成功的政策執行除了需要適當資源的配置外，更需要執行體系的專業運作與內外間良好夥伴關係的配合（張文昌，2006：47）。因此，本文訪談內容是以專業角色與夥伴關係兩個面向爲主要架構，設計訪談問題如下：

(一)專業角色

1.縣府（公所、社區）在社區睦鄰救援隊的成立與日常運作過程中所扮演的角色與功能？

2.縣府（公所、社區）所提供社區睦鄰救援隊之專業訓練爲何（課程、時數、師資、效果）？

3.縣府（公所、社區）對於社區睦鄰救援隊所需資源（經費、物力）之提供與協助爲何？

4.就您想法（縣府、公所、社區），您認爲社區睦鄰救援隊後成立後的防災成效評價（效果、難題、困境）如何？

5.您（縣府、公所、社區）對於社區睦鄰救援隊之展望與建議爲何？

(二)夥伴關係

1.縣府（公所）與社區睦鄰救援隊之間的合作互動情形如何？溝通協調機制爲何？

2.縣府（公所）對於社區睦鄰救援隊之運作，與公所（縣府）間之業務是如何進行分工與配合？彼此間之溝通互動情形如何？

3.就您想法，您認爲縣府、公所、睦鄰救援隊三者間目前在社區防救災此一工作上的夥伴關係運作如何？有何困境或難題？

4.就您想法，您認爲縣府、公所、社區睦鄰救援隊間要如何建立理想之夥伴運作關係？

訪談後，本文先依據訪談內容

依序草擬成逐字稿，經送受訪者確認、修正、同意後，整理分析出以下要點。

二、有關於防救災專業角色方面

(一)政府部門之角色

1.政府部門推動社區防災之方向與政策是適當且正確的。

2.政府部門在推動社區防災工作中扮演的角色是積極的：各政府部門均依相關法令積極推動權責業務，主動辦理社區防災工作。

(二)社區睦鄰救援隊之角色

1.社區睦鄰救援隊之救災功能極為多元化：主要救災功能並不侷限於單一災害，舉凡颱風、豪雨山崩、土石流、震災等任何自然或人為災害，都積極投入。

2.社區睦鄰救援隊成員身分的重疊性是一正面的幫助：社區睦鄰救援隊成員都是平常較為熱心公益的社區人士，會積極參與各種社區團體，故其身份多有重疊。也因為身份上的重疊，資源網絡較為寬廣，對社區防災工作是一個正面的幫助。

3.社區睦鄰救援隊的成員都有強烈的責任心與榮譽感，會積極參與教育訓練機會，充分瞭解災害發

生時應如何運作。

4.社區睦鄰救援隊期望納入政府正式救災編制，不但感覺比較會受到重視，也比較會有歸屬感。

5.社區睦鄰救援隊感覺缺乏政府的照顧與保障、運作經費亦不足，也缺乏夜間訓練經驗。

(三)社區防災訓練

1.政府部門對社區防災提供之專業訓練及師資不足，需要強化。

2.政府部門對社區防災提供之專業訓練技能雖可對災害作初步應變，惟專業訓練救災方式未能符實際救災模式，應可再予活化應用。

(四)防災資源投入

1.社區防災推動，如組織運作、器材裝備、訓練、演習及救災活動等，經費全靠政府補助，錢多做多、錢少做少。

2.明星社區防災補助經費及配置器材遠較其他社區為多。

3.社區睦鄰救援隊執行救災任務或參加教育訓練勤務，公部門未予投保意外險，有不受重視的感覺。

(五)社區防災推動成效

1.社區防災的真正困難在於推動人才不足以及地方政府首長的不

重視。

2.社區睦鄰救援隊個人裝備不足且陳舊，裝備汰換經費不足，社區民眾之危機意識也仍不足。

3.公所功能僅止於公文轉陳及提供防救災資訊，未能發揮積極協助效用，也無實質執行成效。

4.縣政府對於社區防災工作非常支持，推動成效最為關鍵。

三、有關於夥伴關係方面

(一)縣政府觀點

1.縣政府對推動社區防災的態度是積極而正面的，惟仍需要公所與村里的配合與執行。

2.在推動社區防災工作上，縣政府與公所的關係是屬上對下指導與輔導的關係，角色並無重複，且無相輔相成之效果。

3.縣政府推動社區防災工作最大的困難在於「消防同仁」與「社區民眾」觀念與共識的建立。

(二)公所觀點

1.社區防災政策之推動，是各個政府機關的責任，其中，又以公所與村里層級推動效果最為直接而實際。

2.公所與縣政府推動社區防災的夥伴關係僅止於業務上的聯繫。

惟期盼縣政府將睦鄰救援隊納編為正式救災組織，並提供好的政策指導及支援各項福利與裝備。

3.公所與縣政府在社區防災的推動上，理念是一致的，但執行系統並不一致：公所循民政系統，僅為宣導角色；縣政府則透過消防系統宣導並直接執行防救災工作。

4.公所是以「支援協助」的角色與社區作為夥伴關係。社區防災之關鍵仍在於社區民眾願意對防災工作自動自發的配合付出程度。

5.公所與社區的夥伴關係是建立在行政與實務資源方面的相互配合與滿足，並具體宣導正確的防災觀念。

6.公所是由民防業務人員與社區「防災專員」作為聯繫的配合機制。

7.公所是利用村辦事處廣播系統以及無線電機呼籲民眾作好防災準備來啟動社區防災機制。

(三)社區觀點

1.社區睦鄰救援隊成員間「生命共同體」之夥伴關係：社區睦鄰救援隊成員的組成是以鄰為單位，相互間因為工作、親戚以及生活周遭環境之緊密關係，組成生命共同體的夥伴關係。

2.社區與縣政府間「教育訓練」之夥伴關係：社區與縣政府在推動防災工作「訓練方面」的夥伴關係較為密切，除每半年的專業技能複訓外，還有平時的防災備災教育訓練；期盼縣政府在訓練外，平時能多方位重視社區防災組織的存在價值，災害發生時能指定一單位作為單一窗口負責聯繫。

3.社區與其他政府部門間「多頭馬車」之夥伴關係：社區有發生災害之虞或發生災害時，除縣政府消防、警察單位外，行政院農委會水土保持局也會在第一時間以電話聯繫提醒做好防災準備。但平時，社區睦鄰救援隊只接受縣政府消防局的考核。

4.社區與公所間「虛設配合」之夥伴關係：社區與公所在推動防災工作上，平時僅止於「公文行政程序」來往，災時則是「通報防範」的夥伴關係。實際上各項防救災訓練或演習工作，都是配合縣政府消防系統辦理，不受公所的考核。

綜觀前述訪談內容之重點，可以輔導單位（行政院農委會水土保持局、內政部消防署、縣（市）政府（消防局）、鄉鎮市公所）及執行單位（社區睦鄰救援隊）的推動

認知、推動內容及執行成效而言，雖然受到本身業務專長與特質之影響而有所差異，但大體而言，輔導單位給予防災社區的協助，均是從社區營造、防災工程與應變救災等角度來推動災前整備與災時應變工作，仍可滿足居民對於社區防災工作的基本需求。而輔導單位在協助推動社區防災的過程中，協助居民進行防災組織整合、爭取政府資源補助、甚至是建立社區協力網絡等等，對於社區防災也具實質上之貢獻。

訪談中也發現，雖然社區睦鄰救援隊所接受之專業訓練技能雖能提供面對災害時的初步應變，其方式卻未能符合實際救災模式；所接受的資源分配因參與社區的明星化與非明星化，所受待遇亦有所不同；各層級政府間之資源關係方面也呈現出中央有經費（錢）卻無人力（兵）、縣（市）政府有人力（兵）卻經費（錢）有限、地方鄉鎮市公所是無人力（兵）亦無經費（錢）的情形；這種無法有效整合各專業與資源，導致目前這種有點各自為政之窘境；如此帶給社區的參與空間、甚至推動成效不但有限，也讓社區參與居民對整體政府部門的行政體系多所質疑。因此，

政府部門應思考上級輔導單位在推動防災社區時，是否應先求整合專業、資源從上而下逐級輔導辦理，並就執行單位執行上的專業、資源需求，從下而上的儘量予以滿足，而達到一個良好的夥伴關係，以引導社區居民投入長期社區防災的推動。

社區睦鄰救援隊對推動社區防災工作的定位，與政府單位推動的定位也有一定落差。社區睦鄰救援隊明確指出推動定位的困境，認為一樣是協助政府執行救災任務，為何就救災專業、救災經費資源及福利方面不能比照其他民力志工團體；而政府單位推動社區防災的宗旨，是希望運用社區營造的模式，輔導社區民眾於災害發生後，政府救災單位調派不出足夠人力進行救援前，由經過適當訓練且具備自救救人的基本技能者，能踴躍參與自我保護工作，其基本精神是建立在社區自動自發、主動參與的原則上，故僅編列有限預算予以支持性的協助與補助。這種矛盾顯然說明了，我國社區自主自發的自立精神仍有不足，政府欲期待以社區營造的方式來推動社區防災之理想固然可貴，惟為實際作為上，現階段政府仍須提供較為充足的資源方能進

一步落實社區防災之工作與理想；甚至應可思考有限度的將社區睦鄰救援隊納入地方正式救災體系一環的可能性。

最後，依據筆者親自接觸社區與訪談的整體觀察，本文另有以下幾點之發現：

(一)社區產業困境窒礙社區防災發展

本文發現南投縣推動社區防災之的社區，大多屬於偏遠地區或鄉村型態者，而由於些社區在產業發展與人力條件上原屬弱勢，因此造成居民對於社區議題的關注，較傾向聚焦於社區產業開發，對於社區防災工作議題，仍迫於生計壓力而無法做出較長期的關注與配合。

(二)災害安全管理與組織經營影響社區防災運作

社區間資源分配不均的情形說明目前政府部門對於社區防災組織資源的分配管理仍舊欠缺一套妥善的輔導管理規則。形式過於分歧的社區防災組織，諸如睦鄰救援隊、義消、義警、鳳凰志工等，也讓社區本身條件不佳者產生組織管理之困境。而目前的社區防災工作實際上僅只於應變工作，仍欠缺積極的災前減災、整備與災後重建工作之訓練參與。因此，目前南投縣各社

區的防救災組織，在操作議題上仍欠缺災害管理概念，社區防救災組織也尚未具備法治化的組織章程，缺乏足夠的法定權力來執行社區防災工作。

(三)政府部門之輔導貢獻在於社區應變能力之提升

依觀察，接受協助與輔導後，各實施社區目前均具有防救災害意識，並於颱風、豪雨期間亦致力於災害預警與人員疏散工作，顯見對於社區應變能力的培育極具正面價值。但以災害管理的觀點來看，應變訓練或許能滿足社區災時的第一線需求，亦能減低居民災害損失程度，但就社區發展的角色而言，由於應變訓練無法喚起居民推動減災、整備之意願，終將無法消除災害威脅，也不利於社區安全環境之長期發展。

(四)政府單位推動內容缺乏實際救災模式操作之考量

雖然政府部門與學術機構在推動輔導社區防災工作上，試圖藉由社區防災計畫、避難演練手冊或防災地圖等內容，建立起社區防災運作基礎，但並未真正依災害特性之實際救災模式操作，並缺乏夜間實際救災操作之訓練模式。

(五)基層地方首長普遍不重視，公所未能發揮積極功能

在社區防災社區推動體制上，中央政府乃居主導角色，並未適當整合地方政府合力推動，反應出政策執行上，目前仍處於「由上而下」的態勢，同時也突顯出縣政府與公所間執行定位不明之問題。而公所又限於人力、專業知識不足、以及地方首長的不重視，對於社區防災工作僅止於公文轉陳及防救災資訊之提供，並未設專人負責承辦執行業務，因此，對於社區防災工作的推行並無實質功能發揮。

(六)一般社區居民欠缺社區防災意識與缺乏對防災團體的認知

南投縣的一般社區民眾，一般都認為出現在周遭的救災團體均為政府消防或警察單位人員，執行防救災任務是他們的職責與義務，比較上較為缺乏防救災意識，更不知災前、災時及災後應如何作好減災、防災及災後復原的自我防護概念，可說是社區內災害風險最高的一群人。

結語

近年來，許多學者對國內外防災社區之推動政策與營造成果進行

了諸多的研究，例如美國 Project Impact 計畫、日本神戶防災福祉社區育成事業計畫、以及國內社區防救災總體營造計畫，從中發現國內在推動防災社區時，參與組織與美日兩國社區最大的差異點，在於缺乏多元之協力夥伴與經營管理觀念。關於計畫的政府補助經費，美國和台灣異於日本具有固定預算之情形，並且國內防災社區由於缺乏商業型態的參與夥伴，因此在經費的籌措上面臨了比美國社區更大的困境。在社區災害管理的教育訓練上，由於美國 Project Impact 計畫主要是為了達到社區減災的目的，因此在操作辦法中便明確規定出建立夥伴關係、鑑定災害類型、進行易致災評估與成功經驗分享等工作。而日本與台灣則是利用社區夥伴關係來輔助災害整備、應變時之訓練。

觀察南投地區推動社區防災目前面臨之問題大約有經費資源的進入分散居民關注焦點、防救災組織未能整合既有社區組織、災後生計問題易排擠居民對公共事務參與、居民對災害防救的了解仍集中於應變階段、社區防救災議題的限制與

政府部門對防災社區共識未形成等等。但南投近年來卻又是災害受創最嚴重的地區，故如何讓社區居民具有一定程度的災害意識，對社區災害防救議題主動關心是一嚴肅課題；而政府公部門亦應對社區居民持續透過定期的宣導以及教育訓練，透過學習的過程，提高其自發性的學習以及對防災事務的參與意願，增加社區居民對於安全居住環境的決策能力，以能更高的自主性關心社區居住安全品質的維護。

最後，台灣近年來都市型社區在颱風季節裡仍無法免除水災威脅，而中部、東部偏遠村落與重建社區，至今也依舊位於土石流災害潛勢地區。有鑑於目前社區防災之運作困境，以及地區災害防救工作推動的重要性，未來國內需儘速研擬出社區防災與社區營造整合發展之辦法，才能讓居民在不斷的災害侵襲中，找尋到社區發展的新出路。

（本文作者：廖俊松現為國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授；張文昌現為南投縣政府消防局車輛保養場場長）

📖 註 釋

註 1：發生次數依序為：颱風 155 次（72%、人員傷亡 13,891 人、房屋倒塌 341,992 間）、重大水災 35 次（16%、人員傷亡 2,388 人、房屋倒塌 49,626 間）、嚴重地震 18 次（8%、人員傷亡 15,357 人、房屋倒塌 149,659 間）、其他災害 9 次（4%、人員傷亡 201 人、房屋倒塌 194 間）。

註 2：原依消防局資料先立意選取受災機率較高之 20 個社區，再隨機抽樣隊長、隊員各 5 位邀請訪談；但有 2 位隊員拒訪，故僅訪談 8 位。

📖 參考文獻

行政院災害防救委員會網站，<http://www.ndppc.nat.gov.tw/>

林俊、沈子勝、鄧子正（2003）美國與台灣地區社區防災工作發展之分析與比較：對我國消防行政之啓示，中央警察大學災害防救學報（4），67～105。

張文昌（2006）南投縣社區防災之研究——從政策執行觀點探討，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士在職專班論文。

陳亮全（2001）永續發展式的災後重建：921 災區重發展之研究（I）——子計畫六：永續防災社區建構之研究（I），國科會專題研究計畫成果報告。

魏雅蘭（2001）本土性防災社區形成要素之探討——以長青、龍安·蜈蚣社區為例，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

CERT 網站，<https://www.citizencorps.gov/cert/>

Witt, James L. (1997) "FEMA Unveils Project Impact: Building A Disaster Resistant Community," NFIP Watermark, Fall/Winter (1997), pp.1-3.

Nigg, Joanne M. (1998) Disaster Resistant Communities Initiative: Evaluation of the Pilot Phase-Executive Summary. Disaster Research Center, University of Delaware.