

RDEC-TPG-101-005（委託研究報告）

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-TPG-101-005（委託研究期末報告）

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：廖教授達琪

協同主持人：楊教授永年

張教授其祿

研究助理：趙芳儀、廖翊詠

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

目次	I
表次	V
圖次	IX
提要	XI
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究目的與問題	2
第三節 研究方法與流程	2
第二章 文獻回顧	15
第一節 鄉鎮市轉型為區後之銜接問題	15
第二節 鄉鎮市區災防治理	19
第三章 兩市在縣市合併後之區級防救災治理	25
第一節 深耕計畫	25
第二節 災防辦體系運作	30
第四章 鄉鎮市轉型為區公所後在災防治理上之問題分析	41
第一節 焦點座談、深度訪談、實地考察之結果分析	41
第二節 問卷結果分析	57
第五章 結論與建議	127

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

第一節 研究結論.....	127
第二節 研究建議.....	140
參考文獻	145
附錄一 焦點團體座談提綱	149
附錄二 高雄場焦點團體座談紀錄.....	151
附錄三 臺南場焦點團體座談紀錄.....	163
附錄四 高雄市專家深度訪談提綱.....	171
附錄五 高雄市「鳳祥救災救護指揮中心」專家深度訪談紀錄.	173
附錄六 張文山專家深度訪談紀錄.....	185
附錄七 蔣金安專家深度訪談紀錄.....	189
附錄八 問卷.....	193
附錄九 臺南市專家深度訪談提綱.....	201
附錄十 臺南市仁德區公所專家深度訪談紀錄	203
附錄十一 臺南市仁德消防分隊專家深度訪談紀錄	211
附錄十二 實地訪查提綱	217
附錄十三 高雄市六龜區公所實地訪查紀錄	221
附錄十四 高雄市甲仙區公所實地訪查紀錄	229
附錄十五 臺南市麻豆區公所實地訪查紀錄	237
附錄十六 高雄市桃源區公所實地訪查紀錄	247
附錄十七 臺南市大內區公所實地訪查紀錄	253

目次

附錄十八 臺南市災防辦及消防局實地訪查紀錄	259
附錄十九 期中報告審查意見回應對照表	265
附錄廿 期末報告審查意見回應對照表	269

表 次

表 1-1	邀請參與高雄場焦點團體座談名單及考量因素	4
表 1-2	無法參與高雄場焦點團體座談名單及因素	8
表 1-3	本子計畫研究進度說明	11
表 3-1	各類災害防救業務主管機關	31
表 3-2	縣市合併前後防救災業務主管機關調整表	32
表 3-3	各災害類型與業務主管機關調整表	36
表 3-4	臺南市與高雄市災防辦之比較	38
表 4-1	縣市合併對臺南市區公所災害防救業務方面的影響程度	58
表 4-2	縣市合併對臺南市區公所在執行「災害防救」業務上革新努力	61
表 4-3	災害防救問題	63
表 4-4	城鄉地區與災害防救問題交叉表列	65
表 4-5	誰應對縣市合併後災害防救問題負責	67
表 4-6	誰應對縣市合併後災害防救問題負責次數	68
表 4-7	誰應對縣市合併後災害防救問題負責防、救災的編制	69
表 4-8	誰應對縣市合併後災害防救問題負責救災的人力動員	70
表 4-9	臺南市區公所對各項救災的權力與自主性 排序	71
表 4-10	臺南市區公所對救災整體的權力與自主性 次數	72
表 4-11	臺南市區公所對各項救災的影響力評估	73
表 4-12	臺南市區公所對救災整體的影響力評估	74
表 4-13	縣市合併後影響臺南市區公所救災業務評估	75
表 4-14	城鄉地區與縣市合併後影響臺南市救災業務評估交叉表	75

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-15	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作	77
表 4-16	城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_行政組織的指揮 運作交叉表	78
表 4-17	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_人事任用	79
表 4-18	城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_人事任用交叉 表	80
表 4-19	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_預算編列	81
表 4-20	城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_預算編列交叉 表	82
表 4-21	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_經費運用	83
表 4-22	城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_預算編列交叉 表	84
表 4-23	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_公共設施的改善問題	85
表 4-24	城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_預算編列交叉 表	86
表 4-25	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合 作	87
表 4-26	城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_與其他政府單 位的聯繫及合作交叉表	88
表 4-27	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_公共安全	89
表 4-28	城鄉地區對縣市合併對臺南市區行政業務的影響_公共安全交叉表 ...	90
表 4-29	縣市合併對高雄市各區區公所災害防救業務方面的影響程度	92
表 4-30	縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未革新之原因 .	96
表 4-31	縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未革新之原因 .	97
表 4-32	城鄉地區與縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未	

革新之原因交叉表	99
表 4- 33 誰應對縣市合併後災害防救問題負責	101
表 4- 34 誰應對縣市合併後災害防救問題負責次數	102
表 4- 35 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災設備的使用	102
表 4- 36 高雄市區公所對各項救災的權力與自主性排序	104
表 4- 37 高雄市區公所對救災整體的權力與自主性次數	105
表 4- 38 高雄市區公所對各項救災的影響力評估	106
表 4- 39 高雄市區公所對救災整體的影響力評估	107
表 4- 40 縣市合併後影響高雄市區公所救災業務評估	108
表 4- 41 城鄉地區與縣市合併後影響高雄市救災業務評估交叉表	109
表 4- 42 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作	111
表 4- 43 城鄉地區與縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作交叉表	112
表 4- 44 縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_人事任用	113
表 4- 45 城鄉地區與縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_人事任用交叉表	114
表 4- 46 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_預算編列	115
表 4- 47 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_預算編列交叉表	116
表 4- 48 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_經費運用	117
表 4- 49 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_經費運用交叉表	118
表 4- 50 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共設施的改善問題	119
表 4- 51 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共設施的改善問題交叉表	120
表 4- 52 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例 作	121
表 4- 53 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_與其他政府單位的 聯繫及合作交叉表	122
表 4- 54 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共安全	123
表 4- 55 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共安全交叉表 .	124
表 5- 1 縣市合併在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因 素之兩市城鄉比較	137

圖 次

圖 1- 1	研究方法流程圖	3
圖 4- 1	高雄市政府災害防救辦公室組織架構圖	48
圖 4- 2	縣市合併對臺南市各區區公所災害防救業務方面的影響程度	59
圖 4- 3	縣市合併對臺南市區公所在執行「災害防救」業務上革新努力	62
圖 4- 4	未能達成工作革新之因素	66
圖 4- 5	誰應對縣市合併後災害防救問題負責_防救災的編制	69
圖 4- 6	誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災的人力動員	70
圖 4- 7	縣市合併對臺南市城鄉地區區公所行政業務影響之比較	76
圖 4- 8	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響行政組織的指揮運作	77
圖 4- 9	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_人事任用	79
圖 4- 10	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_預算編列	81
圖 4- 11	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_經費運用	83
圖 4- 12	縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_公共設施的改善問題	85
圖 4- 13	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合 作	87
圖 4- 14	縣市合併對臺南市區行政業務的影響_公共安全	89
圖 4- 15	縣市合併對高雄市各區區公所災害防救業務方面的影響程度	93
圖 4- 16	縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上革新努力	95
圖 4- 17	城鄉地區與縣市合併後高雄市區公所未能達到工作革新的因素	100
圖 4- 18	誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災設備的使用	103
圖 4- 19	縣市合併對高雄市城鄉地區區公所行政業務影響之比較	110

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

圖 4- 20	縣市合併對高雄市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作	112
圖 4- 21	縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_人事任用	114
圖 4- 22	縣市合併對高雄市區行政業務的影響_預算編列	115
圖 4- 23	縣市合併對高雄市區行政業務的影響_經費運用	117
圖 4- 24	縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共設施的改善問題	119
圖 4- 25	縣市合併對高雄市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作	121
圖 4- 26	縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共安全	124
圖 5- 1	縣市合併對兩市各區區公所行政業務的衝擊	129
圖 5- 2	縣市合併對高雄市區公所行政業務的衝擊	130
圖 5- 3	縣市合併對臺南市區公所行政業務的衝擊	131
圖 5- 4	縣市合併對兩市各區區公所災害防救業務方面的影響程度	132
圖 5- 5	縣市合併對臺南市與高雄市各區區公所災害防救業務方面的影響程度	133
圖 5- 6	縣市合併對兩市各區區公所在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素	134
圖 5- 7	縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素	135
圖 5- 8	縣市合併對臺南市區公所在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素	136
圖 5- 9	縣市合併對兩市各區區公所在執行「災害防救」業務上革新努力 ...	138

提 要

研究緣起

自 2010 年 12 月 25 日「五都十七縣」新的行政區劃格局建立之後，部分地方政府的組織及功能出現極大轉變，且尤其是以原屬縣轄鄉、鎮（市）級之地方政府在併入直轄市之後，業已成為「區」級機關；其已不再是擁有自治權責的地方自治團體，而轉化為直轄市府的派出機關。由於行政一條鞭化的轉變，復加上區位聯繫的改變，業已出現縣市治理磨合及接軌等方面的諸多問題，且尤其是原屬縣轄鄉、鎮（市）業務轉區級化後的工作延續及調整問題。

研究方法

本子計畫之研究方法，除文獻蒐集及探討外，並在臺南市及高雄市各舉辦焦點團體座談、進行專家深度訪談，也在颱風季到高雄市六龜區、甲仙區與桃源區、臺南市麻豆區與大內區進行實地訪視，並發放問卷至臺南市 37 區及高雄市 38 區；著重在災害防救之規劃及執行的發展現況進行調查，來探討鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰。

研究發現

一、焦點團體座談與專家訪談結果

- （一）共同性之問題：經費預算之限制、疊床架屋之防救災編制、領導指揮問題、與市政府相關單位協調整合之問題、防救災政策或訊息未因地制宜等。
- （二）區長背景因素對目前之災防工作認知及態度具有顯著性之影響。
- （三）市府統一調度亦有整合性之優勢及綜效，如軍警人力之支持及動員。
- （四）兩市災防體系之整合情況略有差異。

二、問卷結果

- （一）縣市合併前後，區級行政工作受影響最深者為經費預算與人事任用。
- （二）縣市合併後，區公所在防救災工作上所面臨的主要業務問題為經費（使

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

用）限制、防救災行政體系有疊床架屋狀況、災後復原較難即時、資源統合/調度等問題。

（三）縣市合併後，區公所執行防救災工作的障礙因素主要包括區級化後在預算經費上的不足、防救災資源拮据、領導指揮及民眾配合等障礙因素。

（四）縣市合併後，兩市之間在防救災工作及其所面臨的問題方面，並無顯著差異。

（五）城鄉因素為最主要的差異來源，其在災害資訊的傳播與聯繫、救災人力物力的動員、救災工作的橫向協調、救災設備的使用、災後復原重建，以及與民間救難組織的合作關係等方面皆出現顯著城鄉落差（城市優於鄉村地區）。

研究建議

一、改善災害防救規劃及執行立即可行之建議

（一）「區—市政府」間之協力治理，綜效發揮（主辦單位：內政部；協辦單位：財政部）

（二）對區公所提供「預防性撤離」的政策執行協助（主辦單位：內政部；協辦單位：地方災防中心）

（三）資訊方面：把消息分得更細、分得更區域性再發布（主辦單位：中央氣象局、中央災害應變指揮中心；協辦單位：市政府、區公所）

（四）救災 SOP 的建立與演練（主辦單位：內政部警政署；協辦單位：市政府、區公所）

（五）寬列防救災預算、不拖欠經費、並提高資金靈活運用度（主辦單位：主計總處、中央各部會相關統計單位；協辦單位：市政府主計單位）

（六）建立跨縣市重建合作機制（主辦單位：內政部、中央各部會相關災防單位；協辦單位：各地方政府）

（七）區—市災害防救體系之統整與系統化（主辦單位：市政府、災防辦、消防局；協辦單位：區公所）

（八）健全社區防救災機制，加強社區抗災能力（主辦單位：市政府、災防辦；協辦單位：區公所）

（九）資訊方面：強化設備系統（主辦單位：中央氣象局、內政部警政署消防局、國家通訊傳播委員會；協辦單位：市政府、區公所）

二、改善災害防救規劃及執行中長程建議事項

（一）區級行政組織再造，多元化設計，修改《地方制度法》（主辦單位：內政部、人事行政局；協辦單位：地方政府）

（二）修改《災害防救法》（主辦單位：內政部；協辦單位：地方政府）

關鍵字：縣市合併、救災體系、區治理

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

自 2010 年 12 月 25 日「五都十七縣」新的行政區劃格局建立之後，部分地方政府的組織及功能出現極大轉變，且尤其是以原屬縣轄鄉、鎮（市）級之地方政府在併入直轄市之後，業已成為「區」級機關；其已不再是擁有自治權責的地方自治團體，而轉化為直轄市府的派出機關。此一轉變，影響至巨。因為鄉、鎮（市）在區級化之後，不僅取消鄉、鎮（市）級首長及民意代表之選舉並改採「區長官派」制度，同時在行政組織的指揮運作、工作權責、人事任用，甚至是預算經費的配置及使用稽核等方面皆已出現重大改變。簡言之，鄉鎮（市）業務在縣市合併後之後，其工作的延續性及運作安排將面臨一定新的問題及挑戰。

高雄市及臺南市皆為此次五都重劃中以市府合併原縣級政府及轄區之狀況，除納入更多的市民之外，更使所轄的地理區域範圍呈倍數之擴大。此一變化，使得原本僅屬都會型態的城市，轉變為兼具山、海、城、鄉等多重樣貌之區域型轄區。當然這也使得城市治理的工作更為複雜，並需有更大的治理量能。但是前述鄉、鎮（市）在區級化之後的衝擊卻不容小覷，由於行政一條鞭化的轉變，復加上區位聯繫的改變，業已出現縣市治理磨合及接軌等方面的諸多問題，且尤其是原屬縣轄鄉、鎮（市）業務轉區級化後的工作延續及調整問題。

災害防救工作雖然無分縣市，其皆需有良好的組織、動員及資訊整備工作，但是近年在南部地區之重大天然災害如莫拉克風災等，其主要的災區則多在較偏遠的鄉村或山地區域。目前縣市轄區業已整併，原屬縣轄鄉鎮（市）轉區級化之後，其防救災業務及工作是否仍能順利延續及推動，似乎漸已出現一定之問題和困難，本研究所要探討的即是鄉鎮區級化後之衝擊與影響。

第二節 研究目的與問題

承以上研究背景及委託單位委託目標，本子計畫之主要研究目的及預期成果如下：

- 一、在縣市合併之前，縣市政府間之災害防救規劃及執行體系是否存有顯著差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？
- 二、在縣市合併之後，臺南市、高雄市之災害防救規劃及執行體系是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？
- 三、原屬縣轄之鄉、鎮（市）在轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？又以哪一方面的問題最為嚴重？
- 四、縣市合併後，區公所的財政、預算（主計）等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？
- 五、新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？

第三節 研究方法與流程

本研究主要研究目的係鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰，其災害防救之規劃及執行的發展現況進行調查，特別側重於針對臺南市及高雄市合併之後之調查分析。

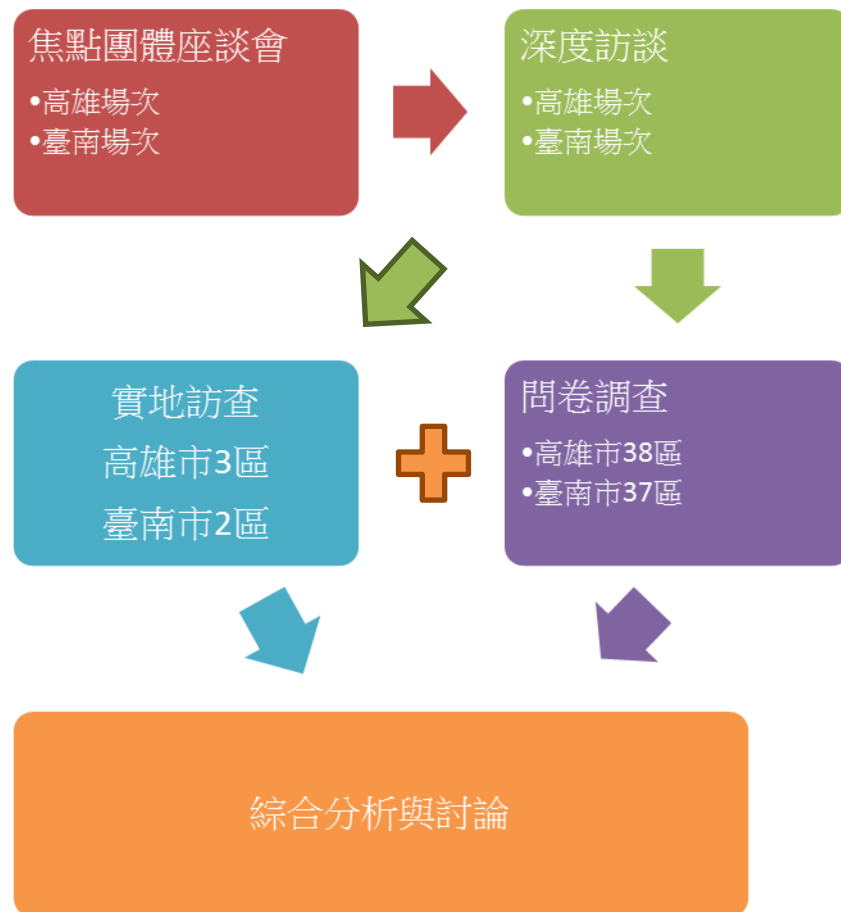


圖 1-1 研究方法流程圖

資料來源：本計畫整理

基於此，本子計畫之研究方法及步驟規劃，除文獻蒐集及探討外，並在臺南市及高雄市各舉辦焦點團體座談，其次進行專家深度訪談，然後發放問卷至臺南市37區及高雄市38區，並於颱風季到高雄市六龜區、甲仙區與桃源區、臺南市麻豆區與大內區進行實地訪視：

一、焦點團體座談

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

本研究於2012年5月24日及2012年6月1日在高雄市、臺南市各舉辦一場焦點團體座談，邀請原屬臺南縣及高雄縣之區的區長（或副區長、或主任秘書）、及消防局長或相關救災組織代表、學者專家等，共13人，舉辦焦點團體座談，討論時間為1.5小時至2小時，就縣市合併前後的災害防救之規劃及執行進行討論。訪談提綱請見附錄一，高雄場焦點團體座談紀錄請見附錄二，臺南場紀錄請見附錄三。

表 1-1 邀請參與高雄場焦點團體座談名單及考量因素

單位	姓名	職務	邀請原因	備註
高雄市旗山區	林義迪	區長	為莫拉克風災的災情區，且其區長亦為續任	出席
高雄市彌陀區	張文山	區長	區長為第十五屆鄉長。彌陀區位於高雄平原的邊緣，西邊距離海約有二公里，區內有聞名全臺的虱目魚特產；截至 2012 年 3 月，全區 20,235 人排高雄市的第 29 名。	出席
高雄市大寮區	王宏榮	區長	區長為原大樹區長。大寮區和屏東縣相鄰，且大發工業區所在；截至 2012 年 3 月，全區 109,119 人排高雄市的第 9 名。	出席
高雄市橋頭區	許重明	區長	區長為第十五屆鄉長。橋頭區屬於高雄平原的一部分，地勢平坦；截至	出席

			2012 年 3 月，全區 36,821 人排高雄市的第 19 名。 當日區長另有要事，故由民政課沈淑蘭科員代為參加。	
高雄市消防局	陳虹龍	局長	原即是高雄市政府消防局局長，縣市合併後，擔任高雄市政府消防局第一任局長。 但陳局長當日要開會，故，由黃江祥副局長及蔡宗瀚科員參加。	出席
高雄市防災協會	王寶華	理事長	民間救難團體	出席
高雄市鳳凰救援協會	郭宏智	理事長	民間救難團體	出席
高雄市梓官區	蕭添財	區長	為莫拉克風災的災情區，且其區長亦為續任	區長指派蔣金安主秘參加，但蔣主秘當日臨時有要事處理，取消參加座談。
高雄市茂林區	盧進義	區長	為莫拉克風災的災情區，且其區長曾任原茂林區公所主任秘書	5/17 答覆：當天陳菊市長視察，全區無人可參加座談。
高雄市那瑪夏區	白樣·伊斯理鍛	區長	為莫拉克風災的災情區，且其區長曾任桃源鄉長 8 年	5/16 白樣區長答覆：未決定人選。 5/18 白樣區長答

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

				覆：未決定人選，要求先傳真資料，5/21 再做決定。 5/21 白樣區長答覆：「因前幾日大雨造成道路中斷，無法參加」。
高雄市大樹區	黃傳殷	區長	區長曾任高雄市杉林區區長。大樹區東臨高屏溪，西依丘陵之山，為一縱長橫狹之地形，致山地較多，平地稀少；截至2012年3月，全區43,572人排高雄市的第15名	5/18 仍未收到公文，無法決定人選。 5/21 民政課張課長回電：「當天9:30另有重要會議，無法派人參加」。
高雄市茄苳區	曾石城	區長	曾石城為第十五屆鄉長。茄苳區與臺南市僅隔二仁溪，居民的工作和求學與臺南市關係密切。	5/18 答覆：「區長身體不適，其他人須分擔業務，無暇參加」。
高雄市永安區	黃順益	區長	黃順益為第十五屆鄉長。永安區境內有臺電興達火力發電廠及中油天然氣接收站，是南臺灣重要的能源接收及發送中心。	5/18：要求傳真資料，再做決定。 5/21 答覆：無法參加，亦無法派代表參加。
高雄市梓官區	蕭添財	區長	為莫拉克風災的災情區，且其區長亦為續任	區長指派蔣金安主秘參加，但蔣主秘當日臨時有要事處理，取消參加座

				談。
--	--	--	--	----

資料來源：本計畫整理

高雄場最後邀請到旗山區林義迪區長、彌陀區張文山區長、大寮區簡水彬主任秘書、橋頭區民政課沈淑蘭科員、高雄市消防局黃江祥副局長、高雄市消防局蔡宗瀚科員、高雄市防災協會王寶華理事長、高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長共8人，至中山大學參加焦點團體座談。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 1-2 邀請參與臺南場焦點團體座談名單及考量因素

單位	姓名	職務	邀請原因	備註
臺南市東山區	尤連發	區長	原東山鄉鄉長，東山區進山	答應出席，但當日臨時有要事處理，取消參加座談。
臺南市新市區	鄭枝南	區長	原新市鄉鄉長，南科所在地	出席
臺南市楠西區	江欣穎	區長	原楠西鄉長，山區偏遠	區長指派民政課周佳蓉課長參加，但周課長最後並未出席。
臺南市龍崎區	黃德茂	區長	原龍崎鄉長，山區偏遠，人少	拒絕參與，區長認為此時忙於農務，且已參加市政府規劃之災害防救課程，無出席之必要。
臺南市安平區	林國明	科長	原安平區長，地勢低，沿海，人口中等	出席
臺南市消防局 災害管理科	林謙哲	科長	消防局內負責災害防救業務單位	出席
成功大學大地 科系	劉正千	教授	成專家學者	因當日另有要事，無法出席。
成功大學大水利 系	游保杉	教授	專家學者	因當日另有要事，無法出席。
成功大學大水利 系	謝正倫	教授	專家學者	因當日另有要事，無法出席。

成大水利系	詹錢登	教授	專家學者	因當日另有要事，無法出席。
成功大學醫學院附設醫院	紀志賢	急診部主任	醫療領域專長	出席
嘉南藥理科技大學休閒保健管理系暨休閒事業管理研究所	張曜麟	教授	GIS 災害潛勢圖領域專長	出席

資料來源：本計畫整理

臺南場最後出席的為：安平區林國民區長、新市區鄭枝南區長、臺南市政府消防局災害管理科林謙哲科長、成大醫院急診部紀志賢主任、休閒保健管理系暨休閒事業管理研究所張曜麟教授，共5人到成功大學參加焦點團體座談。

二、專家深度訪談

焦點團體座談結束後，對於高雄市及臺南市的防救災業務現況有初步的輪廓後，首先於 2012 年 6 月 15 日到高雄市政府消防局下轄的「鳳祥救災救護指揮中心」深度訪談，當日與會的人員為高雄市消防局蔡宗瀚科員、高雄市政府災害防救辦公室柯佩鳳組員、鄭雅方組員、「內政部災害防救 5 年中程深耕計畫」謝助理及蔡助理共 5 人，進行 2 個多小時的訪談。高雄市專家深度訪談提綱請見附錄四，紀錄則請見附錄五。

其次，於 2012 年 6 月 22 日到高雄市彌陀區張文山區長、梓官區蔣金安主秘，先後進行 1 小時的深度訪談，紀錄請見附錄六及七。並就焦點團體座談會、及「鳳祥救災救護指揮中心」深度訪談後，所形成的半結構式問卷做前測，確定問卷的效度。問卷請參見附錄八。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

臺南場則是2012年6月29日，訪談臺南市仁德區公所民政課陳李明芳課長及臺南市仁德消防分隊長蘇兆民先生。專家深度訪談提綱請見附錄九，紀錄則請見附錄十及十一。

三、實地訪查

在焦點團體座談、專家深度訪及發放結構式問卷後，於2012年8月走訪高雄市六龜區、甲仙區，臺南市麻豆區、大內區之災害最嚴重的區域，以及臺南市災防辦，實地訪查自2009年莫拉克颱風（MORAKOT）、2012年610水災、2012年619水災/泰利颱風（TALIM）、蘇拉颱風（SAOLA）等重大災害，尤其是歷經縣市合併後之災害防救的執行現況。

受訪對象為該區之區長、主任秘書、民政課、社會課、建設課等業務相關人員，皆是對當地之政經社會狀況有最深入之認識，且亦是該區域之規劃與決策者，自是本研究最寶貴之一手研究資訊。（實地訪查提綱詳見附錄十二，紀錄則請見附錄十三至附錄十八。）

表 1-3 本子計畫研究進度說明

項目	時間	地點	與會人員	備註
焦點團體座談會	2012 年 5 月 24 日（週四）上午 11：00 至 12：30	中山大學	1. 高雄市旗山區林義迪區長 2. 高雄市彌陀區張文山區長 3. 高雄市大寮區公所簡水彬主任秘書 4. 高雄市橋頭區公所民政課沈淑蘭科員 5. 高雄市消防局黃江祥副局長 6. 高雄市消防局蔡宗瀚科員 7. 高雄市防災協會王寶華理事長 8. 高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長	紀錄詳請見附錄二及附錄三
	2012 年 6 月 1 日（週五）上午 10：00 至 12：00	成功大學	1. 臺南市安平區林國民區長 2. 臺南市新市區鄭枝南區長 3. 臺南市政府消防局災害管理科林謙哲科長 4. 成大醫院急診部紀志賢主任 5. 休閒保健管理系暨休閒事業管理研究所張曜麟教授	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

專家深度訪談	2012 年 6 月 15 日（週五）上午 10：40 至 12：30	高雄市政府消防局的「鳳祥救災救護指揮中心」	1. 高雄市消防局蔡宗瀚科員 2. 高雄市政府災害防救辦公室柯佩鳳組員 3. 高雄市政府災害防救辦公室鄭雅方組員 4. 「內政部災害防救5年中程深耕計畫」謝助理 5. 「內政部災害防救5年中程深耕計畫」蔡助理	紀錄請見附錄五至七
	2012 年 6 月 22 日（週五）下午 15：10 至 16：10	高雄市彌陀區公所	高雄市彌陀區張文山區長	
	2012 年 6 月 22 日（週五）下午 16：30 至 17：30	高雄市梓官區公所	高雄市梓官區公所蔣金安主任秘書	
	2012 年 6 月 29 日（週五）上午 09：00 至 10：30	臺南市仁德區公所	臺南市仁德區公所民政課陳李明芳課長	紀錄請見附錄十
	2012 年 6 月 29 日（週五）上午 10：40 至 11：40	臺南市仁德消防分隊	臺南市仁德消防分隊蘇兆民分隊長	

問卷調查	2012年7月6日	委請由行政院研考會行文	臺南市37區，高雄市38區之區長	附錄八
實地訪查	2012年8月20日（週一）上午09：50至12：00	高雄市六龜區公所	1. 高雄市六龜區宋貴龍區長 2. 高雄市六龜區公所許炯華主任秘書 3. 高雄市六龜區公所民政課莊朝嘉課長	紀錄請見附錄十三至十八
	2012年8月20日（週一）下午14：50至16：30	高雄市甲仙區公所	1. 高雄市甲仙區李元新區長 2. 高雄市甲仙區公所黃耀輝主任秘書 3. 高雄市甲仙區公所民政課卓加忠課長	
	2012年8月20日（週一）上午9：50至12：15	臺南市麻豆區公所	1. 臺南市麻豆區張益隆區長 2. 臺南市麻豆區公所楊山本主任秘書 3. 臺南市麻豆區公所建設林德昌課長 4. 臺南市麻豆區公所民政李瑞煌課長 5. 臺南市麻豆區公所民政黃偉盛課員 6. 臺南市麻豆區公所民政黃巧吟課員	
	2012年8月	臺南市大	臺南市大內區楊信基區長	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

20 日（週三） 下午 13：30 至 15：00	內區公所		
2012 年 9 月 12 日（週三） 上午 11:10 至 12:30	高 雄 市 桃 源 區 公 所	高雄市桃源區顏國昌區長	
2012 年 11 月 27 日（週二） 上午 10:30 至 12:00	臺 南 災 害 防 救 辦 公 室、臺南市 消 防 局 永 華辦公室	1. 執行秘書侯俊彥參議 2. 調查復原組組長張昌芳 3. 消防局李明峯局長	

資料來源：本計畫整理

四、問卷調查

專家深度訪談後，請高雄市彌陀區張文山區長、梓官區蔣金安主秘協助完成問卷前測，並據此修改成為結構式問卷，委請行政院研考會，於2012年7月行文臺南市及高雄市之各區區長協助填答問卷，但雖經研究團隊多次電話跟催，回收情況依舊不佳，只好再請臺灣公共治理研究中心協助，公治中心於2012年10月3日再度行文未填答問卷之區公所；最後，臺南市發放37區，回收36份，高雄市發放38區，全數回收。¹

¹未回收之臺南市新市區問卷，經確認，新市區表示已回覆日回函寄出(但研究團隊遲未收到)，加以新市區區長曾出席臺南焦點座談會表達關於此議題之意見，表示應不需重覆填寫問卷。

第二章 文獻回顧

第一節 鄉鎮市轉型為區後之銜接問題

我國立法院於 2009 年 4 月修正我國《地方制度法》第七條，賦予縣市合併、改制之法源，同年 6 月計有 7 件合併改制案由內政部專案小組審查並報請行政院核定，並於 2009 年 6 月 29 日審查完成，7 月 2 日經行政院第三次院會通過臺北縣單獨改制直轄市，臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市合併改制直轄市，並於 2010 年 12 月 25 日完成前述的縣市之改制升格。縣市改制為直轄市前後，所涉及的制度變革與相關業務功能調整之議題甚多，其中關於原非直轄市之縣市，根據《地方制度法》之規定，改制為直轄市後，原鄉鎮市「地方自治團體」亦將改制為市政府「派出機關」，並更名為「區」。此一制度變革，引發許多區公所法定定位與角色功能的重新討論。

對於鄉鎮市公所改制為直轄市區公所後，防災業務如何調整之相關問題的探討文獻並不多見，主要係聚焦於鄉鎮市公所與區公所組織業務功能之差異，如趙永茂（1997）、呂育誠（2001）等；其中，呂育誠由制度面與功能面探討區公所與市府各單位關係之模糊性，認為區公所同時要面對市長及業管單位的不同期望，產生角色衝突的現象。地位上，區公所將成為市長、各局處是與民間難以定位的一個組織或層級。

縣市改制為直轄市前後，所涉及的制度變革與相關業務功能調整之議題甚多，其中關於原非直轄市之縣市，根據《地方制度法》之規定，改制為直轄市後，原鄉鎮市「地方自治團體」亦將改制為市政府「派出機關」，並更名為「區」。此一制度變革，引發許多區公所法定定位與角色功能的重新討論；我國縣市合併之區域劃分，吳英磊（2010）以屏東縣轄內鄉鎮市整併方案為例，提出「區域立法委員選區」、「縣市議員選區」、「地政事務所轄區」、「警察分局轄區」等四項調整方案，對屏東縣行政區域調整前後之行政、政治、法制及財政等面向分析比較，提供政府部門在推動行政區劃調整之參考。另外，陳朝建（2011）提到，鄉鎮市改制為區後，區公所的財政、預算（主計）

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

等業務依法調整為直轄市政府所管轄，由於財政自主性下降，加上區公所業務與職權過於精簡，將無法滿足民眾之多元需求，其中又以社會福利措施如敬老津貼、生育補助影響最鉅。

而探討縣市合併後區公所法定定位與治理職能等相關文獻，如葉明勳與劉坤億（2012）以我國目前五個直轄市為研究對象，嘗試釐清及探討縣市改制為直轄市初期，「區公所」法定定位與治理職能等相關議題，包括「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等。徐仁輝（2010）認為五都內的鄉鎮將廢，改為區並為市政府派駐機構，過去各鄉鎮資源各自獨立現象將消除；整合利用各鄉鎮資源，互通有無，應是可預期的優點。

我國現行的災害防救體系，包括中央、直轄市（縣、市）、鄉鎮（市、區）三級。各層級政府分別設置「災害防救會報」，其下並設置實際負責執行之專責機構或單位。此外，於發生災害時，各層級政府應設置「災害應變中心」，立即應變搶救；各相關行政機關、公共事業單位內亦須設立「緊急應變小組」。就災害防救組織的運作而言，行政院設有中央災害防救委員會，各層級政府組織中，亦設有災害防救會報、災害應變中心與緊急應變小組，其中災害應變中心與緊急應變小組為任務編組性質，於災害發生時可緊急召集相關人員，整合各機關災害防救工作。

1999年9月21日發生的921大地震，造成我國2400餘人死亡及失蹤，一萬一千多人受傷，直接財物損失逾新臺幣3600億元，使得政府災害防救體系及緊急應變能受到前所未有的考驗，重新審視各級政府的防災政策，並參酌美、日等先進國家之規範，於2000年7月19日公布災害防救法，明確劃分三急災害防救體系，並明定災害防救工作之內容要項及指揮、協調事宜，以強化災害防救應變能力，並於2002年、2008年與2010年陸續修訂災害防救法；其中，2009年莫拉克風災在臺灣帶來大規模且複合型之災害，令我國重新檢討災害防救體系，為建構完畢之中央政府與地方各層級政府整體災害防救體系，並強化國軍迅速主動支援救災機制，立法院於2010年7月13日三讀通過災害防救法修正案，將行政院災害防救委員會改為中央災害防救委員會，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員處理相關業務，並將內政部消防署消防署轉型成為災害防救署，強化執行災害防救任務，專責國土災防工作，另要求直轄

市、縣（市）、鄉（鎮、市）設置災害防救辦公室執行各地方災害防救會報事務，區公所得比照鄉（鎮、市）公所設置災害防救會報及災害防救辦公室。

我國中央、縣（市）及鄉（鎮、市）三層級的組織系統，災害發生應變作為以地方政府為第一線面對急處理災害之層級，因此其組織、運作之角色是不容輕忽，在地方政府救災資源無法充分因應災害時，可由地方政府向上級機關請求援助，亦可以上級政府主動派員協助；災害之性質屬的方能力所能處理者，劃歸的方事務，若災害之性質非地方所能處理者或具有跨地域之性質者，則劃歸中央處理。大抵而言，現行法制近似日本以「災害對策基本法」所建構之體系，包括行政體制由中央統一指揮演，變到符合救災效率的三級制；政府面對災害的作為由僅負責災後撫恤，大幅朝向增加規劃減災與主動應變；地區防救災工作也由被動的救災任務，轉為應用科學技術進行災害規模設定的地區災害防救計畫等等。99年12月25日原臺北市、臺北縣、臺中市、臺中縣、臺南市、臺南縣、高雄市及高雄縣之行政區域調整為臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市等五都，如何因應五都行政區域的調整，強化地方災害管理，將為未來優先施政課題。例如：

- 一、在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？防救災的編制，是否有疊床架屋的情況？若有，有何改進之道？
- 二、在縣市合併之後，臺南市/高雄市之「災害防救規劃及執行體系」是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？
- 三、原屬縣轄之鄉、鎮（市）在轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？所負責的轄區是擴大還是縮小？人力支援、車輛調度等方面充足嗎？在橫向協調上，是否變得更困難？若有，有何改進之道？又以哪一方面的問題最為嚴重？
- 四、縣市合併後，區公所的財政、預算（主計）等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？對災區的熟悉度，是否會有嚴重的疏離感？若有，如何克服？在經費的運用上，是否更加不便？是否會影響到防救災業務的執行？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

- 五、新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？與民間救難組織的關係、資源配置，有何改變？防救災權責更分明嗎？
- 六、整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

臺灣近年之五都合併升格對地方治理產生新的變數，隨著縣市合併，管理層級的改變、資源與人力運作方式的變化，皆有可能造成防救災體系的衝擊，本研究隊團試圖瞭解縣市合併後，原屬縣轄鄉鎮（市）轉區級化之後，其對災害防救的執行與規劃上可能面臨的困境，並釐清在現有的防救災體系，區級政府在縣市合併後所扮演的防救災角色與地位，以期達到更高效率之防救災系統。

第二節 鄉鎮市區災防治理

目前有許多研究主題著重於於防救災體系施行之理論或實際情形，但是對於結合理論與實際之研究仍未臻完善。在理論方面的研究，許多學者從減災（mitigation）、整備（preparedness）、回應（response）、復原（recovery）等四大階段來進行防救災管理之區隔（Comerio, 1998; Comfort, 1988; Elliot & Smith, 2004; Mileti, 1999; Schneid & Collins, 2000）。這四個階段可以以「資訊」、「動員」、「組織間合作」三個要素涵蓋；資訊在災害的四個階段都很重要，唯有確實掌握資訊才能達到減災、整備或是回應與復原，資訊若能盡速傳達至救災體系亦可有效達成減災、整備、回應與復原的目的；而動員與組織間合作則能夠確保防救災體系的運行與效果，如果合作不良或動員不力，面對大型災害時將很難發揮應有的救災效果。

對於政府的防救災能力，Gopalakrishnan 與 Okada（2007）則以知曉／接收性（awareness/access）、自主性（autonomy）、可提供性（affordability）、課責性（accountability）、調適性（adaptability）、效率性（efficiency）、公平性（equity）、永續發展性（sustainability）等八個項目進行評估。這些項目亦可與資訊、動員、組織間合作進行連結。有了災情資訊，才有知曉或接收性，也才有其它各項目的回應與結合，若自主性過低，則難以立即動員搶救災害。在此情形下，課責性、調適性、效率、公平性與永續發展性，都可能受到質疑。

在救災體系實證研究方面，梁景聰（2001）針對九二一大地震救災體系進行研究，以組織、團體、個人團體之架構進行研究，發現南投縣政府救災體系之領導、應變中心、工作承諾均存在問題。林志信、楊永年與林元祥（2001）針對桃芝颱風地方政府救災體系進行研究，探討南投縣水里鄉與鹿谷鄉面對風災，如何應對，結果發現鄉公所所在救災所發揮的功能相當有限，反而是消防與警察發揮救災功能。楊永年（2003）曾受政府委託進行社區防救災組織之行動研究，主要目的為協助受九二一大地震與桃芝颱風影響的竹山鎮木屐寮，成立社區防救災團隊，並將政府資源與社區做連結。

丘昌泰、楊永年、趙建民、楊聿儒（2004）針對臺北市政府面對納莉風災組織與功能進行研究，結果發現臺北市政府的基層民間防災組織亟待建立，

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

災害應變中心的功能亦非常薄弱。余易祐（2005）以無明山山難為例進行山難搜救體系研究，結果發現指揮、後勤支援、規劃等均存在協調整合的問題；林雨調（2005）針對敏督利颱風，進行土石流災害救治體系之研究，結果發現預警系統、通報系統、對民眾之防災宣導、鄉鎮公所防救災能力、資訊整合等方面均有改善空間；胡水旺（2005）則針對南投縣政府救災體系，在敏督利颱風或七二水災的救災過程進行研究，發現政府缺乏防災專責單位、救援直升機申請程序繁鎖、國軍與警察在救災體系之角色薄弱、正式或非正式溝通管道不足等等問題。

楊永年（2006）針對日本地方政府救災體系進行研究，發現日本中央與地方政府均有專責的防災部門，但另設有消防部門，因此日本有比較強的防災規劃與執行能力，災害來臨時，防災部門主管自然成為最高的救災幕僚長。Yang（2010）以資訊、動員、組織間合作進行九二一大地震南投縣政府的應對進行研究，結果發現三者均存在著各自的問題。

一、資訊

資訊系統（information system）包括資訊的蒐集、傳遞、接收，以及資訊接收後和救災單位的協調整合等。而災情主要包含災害損失相關的人、事、時、地、物。所蒐集到的資訊或災情除了政府內部跨部門與跨層級間互相分享，也應和外界有充分連結。如此，所能動員的資源就同時包括政府組織內部與外部；為了讓災情資訊發揮動員與組織間合作的效果，是否存在互動式的資訊整合平臺，以及該功能是否健全，都是重要因素。另一方面，如果在洪水或土石流來臨前，能有政府部門即時提出預警，應可降低災害的發生。

聯合國（United Nations, 2007）對於災害資訊的蒐集非常重視，因為這關係能否即時提供救助。理論上，地方政府最接近民眾，特別是鄉鎮市公所、村里長、村里幹事，以及直接由縣市指揮的分駐所、派出所與消防分隊，都具有蒐集災情資訊的能力。因此，以目前地方政府的資訊蒐集能力，假設通訊系統並未中斷，或災區仍保有替代通訊方式時，都可以發揮災情通報功能。不過，Jurkiewicz（2007）指出，2005 年發生於美國的卡崔那颱風，救災體系行政失靈的重要原因即是政府預警系統失靈，聯邦與地方政府並未有效的傳遞災害資訊。所以，另一種可能的情形是，如果因為衛星電話並不普遍，

大型災害造成所有電力與電話通訊中斷時，災情資訊就無法順利傳遞。

Yang (2010) 針對九二一大地震南投縣政府研究的發現是，大地震發生時所有通訊與交通中斷，所能獲得的災情資訊便相當有限。當時的重災區中寮鄉，只能依靠人力騎乘機車克服交通中斷到縣政府求援。但因為災區過多、過大，南投縣政府所能動員救助的資源有限，因此，當時的南投縣長僅能透過收音機向全國民眾提出呼籲，希望立即獲得飲水、泡麵、帳蓬等救災物質的捐贈，短短三天之內，這些救災物質立即塞滿位於南投市近南崗工業區的南投縣立體育館。因此，當災害來臨時，除了災情訊息，動員與組織間合作也相當重要。

二、動員

一般而言，救災動員包括由上而下或是由下而上動員：由上而下動員的前提除了要有精確的災情資訊，強而有力或緊密聯結的組織系統亦是不可或缺；軍隊、警察、消防成了大型災難發生時，最可能迅速動員的組織。由下而上的動員則是社區防救災組織或民間救災團體，面對大型災難發生時的動員行為；特別是在通訊中斷或外來援助無法立即到來時，平時就存在的社區防救災團隊成了最好的救災資源。

2008 年 5 月 14 日修正通過的《災害防救法》第九條規定，縣市政府防災會報委員得聘軍事機關代表兼任。《災害防救法》第三十一條第六款則規定，各級政府成立災害應變中心後，指揮官² 於災害應變範圍內，可指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。該法條的確顯示，指揮官可以動員國軍。再者，災防法第三十四條四款規定，直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援，其辦法由內政部會同有關部會定之。從前述災防法規定，不待緊急命令，地方首長可以協調（動員）國軍投入救災。

然而，國軍屬於國防部下屬機關，警察雖亦歸縣市政府管轄，但人事系

² 《災害防救法》第十二條規定，為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。而召集人通常為直轄市長、縣市長、鄉鎮長等。

統偏中央集權，而且警察的主要任務在治安不在防救災，因此災害應變中心指揮官（特別是地方政府）所能動員的人力資源其實相當有限。事實上，臺灣每年均會實施全國性或區域性的萬安演習，其法源依據即為全民防衛動員準備法，目的即在加強民眾的「國防意識」。但因國內缺乏全國性或區域性的防救災演習，因此，如果能將防救災納入萬安演習項目，緊急災難來臨時，應可達立即防救災的目的。就像日本地方政府每年舉辦防災演習，目的就在強化災害的緊急動員機制。³

Yang（2010）的研究發現，在九二一大地震時，南投縣長透過資訊傳輸發揮很大的作用，這是地方政府動員資源成功的案例，但單靠首長動員可能發揮的能量畢竟有限，若能透過組織系統進行動員，可以發揮的力量更是無窮。

換言之，動員的隱含意義是，在短時間能有效聚集大量人力（投入救災或防災）。因此，動員所指的是資源，特別是救災的人力資源部分，的立即投入，Col（2007）針對美國卡崔娜颶風救災體系提出兩點意見，首先他認為地方政府面對大型災難，應果斷行動。當然其前提為，地方政府能擁有充足的資訊與事前準備。而且，如果災難的規模過大，所有政府官員都應被動員動災。不過救災是消防人員的主要任務，因此消防人員應係首波動員對象，並視災情動員其它部門公務人員。其次，Col 在他的文章進一步以河北省青龍縣滿族自治區在 1976 年 7 月 28 日唐山大地震為例，政府在很短時間內就動員所有官員與民眾，前往災區進行救災。要能發揮最大的動員能量，除了由上而下命令的組織動員概念，水平之間的組織合作，以及由下而上的動員請求都很重要，而這些都包含於組織間合作的概念。

三、組織間合作

一旦災害規模龐大，就無法或難以單靠個人、單一部門或單一組織進行災害搶救。必須要能發揮跨部門、跨領域、跨層級的組織間合作之力量。中央政府的資源最多，應發揮協助地方政府救災的力量，特別是國防部人力豐沛，又可迅速動員，成為支援救災最佳的資源；內政部則負責統合警政署、消防署及與縣市政府之協調整合，外交部則負責國際合作救災事宜。在一次

³ 這是楊永年於 2006 年初訪問日本靜岡縣防災局所獲得的資訊。

與日本明治大學學者的座談會中，瞭解到日本地方首長，可以直接打電話給自衛隊求援，而且自衛隊必須立即支援⁴。而且中央與地方政府首長均被要求在 30 分鐘內到達災害應變指揮中心，以進行防救災動員與組織間合作的協調整合。

有關組織間合作之文獻眾多，包括一般領域的組織間合作論文與著作，以及行政學領域的府際關係（inter-governmental relationships）都有很多相關的文獻。在公共服務或公共行政研究上有許多組織間合作之研究，防救災由於是公共議題，因為涉及多層次與多領組織間如何共同解決跨領域問題，更加突顯這議題的重要性。⁵ Robertson（1996）進一步認為組織間合作，必須考慮有關合作的誘因（共享利益與資源，incentive to collaborate）、合作的意願（具共同價值觀、互信、互惠基礎，willingness to collaborate）、合作的能力（有無足夠的專業能力，ability to collaborate，包括專業知識與技巧）、合作機制之存在（是否有很多合作的管道存在，capacity to collaborate）等因素，作者甚至認為組織間合作還受動態的環境因素影響，例如災害的種類與規模，或者政治、社會、媒體等的壓力，都可能影響合作的機制。

關於卡崔娜風災的防救災體系組織間合作的議題，也有許多文獻。Col（2007）和 Derthick（2007）低估了聯邦與州政府在救災體系的支援或協調整合角色，因為地方政府難以獨撐大型災難的防救災工作，必須有來自其它地方政府、中央政府、非營利組織等的合作。Simo 與 Bies（2007）、以及 Eikenberr、Arroyave 與 Cooper（2007）主要的研究焦點在非政府組織與國際非政府組織的救災投入，這部分的救災力量不容忽視。楊永年（2009）針對警察與消防組織間合作進行研究，發現警察與消防之合作存在著盲點。蔡孟栩（2005）則曾針對七二水災（敏督利颱風）的警察與消防組織間合作進行研究，研究結果均發現，警察與消防組織分工後，組織間合作進行共同救災

⁴ 該座談會由台北大學公共行政與政策學系於 2009 年 8 月 31 日在台北大學民生東路校區舉辦，主要貴賓為 Prof. Akira NAKAMURA, Department of Political Science, Meiji University，另有其它日本明治大學學者與臺灣學者數名與會。

⁵ 例如，Agranoff, R.（1991）. Human services integration: Past and present challenges in public administration. *Public Administration Review*, 51（6）, 533-542. Alter, C., & J. Hage（1993）. *Organizations working together*. Los Angeles, CA.: Sage Publications. Lawless, M. W., & R. A. Moore（1989）. Interorganizational systems in public service delivery: A new application of the dynamic network framework. *Human Relations*, 42, 12-23.

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

的確受到影響；包括警察組織與消防組織間的合作誘因、合作意願、合作能力都呈現降低的情形，整體組織間合作的機制呈現弱化的情形。雖然因為教育訓練系統相同，警察與消防人員均接受警察專科學校與警察大學之教育，其合作的意願與能力是存在的，但合作的誘因不高，協調整合亦存在問題。

江大樹（2006）指出在面對全球政經社大環境的激烈變遷，世界各國經常積極進行有關地方政府行政區劃體制的改革與調整，藉以消除或緩和因經濟成長、環境變遷、區域合作、都會發展等發展問題。在組織間合作方面，因縣市合併後，區公所的財政、預算等業務，已不屬於區公所之管轄，對於不同的治理與管轄，還必須考慮區治理的概念。

第三章 兩市在縣市合併後之區級防救災治理

第一節 深耕計畫

一、臺南市

(一) 臺南地區災害防救之規畫

行政院災害防救委員會於 93 年開始實施「災害防救 3 年中程計畫」，在「分梯、分年」與建立「協力機構」等重要策略推動下，由學術機構組成的協力機構協助各直轄市、縣（市）政府運用當前科技研發之成果進行地區災害調查、評估與分析，並剖析當地災害防救相關問題，同時據以檢討提出建議與對策，而後並以地方政府為主體完成地區災害防救計畫之補強修訂。為使區級之災害防救能力亦有所提昇，行政院災害防救委員會乃於 96 年提報「災害防救深耕 5 年中程計畫」，以 97 年為整體計畫實施前之準備年，規劃以 5 年期（預計為 98～102 年度），分 3 梯次、每梯次 3 年辦理。由直轄市、縣（市）政府主動研擬與提出計畫申請書，經評選爭取各年度援助經費，以執行提升其災害防救專業職能與強化當地區域性災害防救作業能力之相關工作。⁶

災害防救深耕 5 年中程計畫，係以直轄市、縣（市）政府為主體、協力機構為輔，進行輔導與培力鄉（鎮、市、區）公所之災害防救作業能力及完成地區災害防救計畫擬（修）訂，使直轄市、縣（市）政府與轄內鄉（鎮、市、區）公所之災害防救作業能有效結合運行，期能達成提昇災害防救第一線鄉（鎮、市、區）的行動力為目標。

由於臺南縣及臺南市於 99 年 12 月合併升格為直轄市成為臺南市，新升格後的臺南市整併原臺南縣市行政組織，因而相關工作亦將同步整併辦理，惟臺南縣已於 98 年度即開始執行「災害防救深耕 5 年中程計畫」，本(100)年

⁶有關行政院災害防救委員『災害防救深耕 5 年中程計畫』，因應 99 年 8 月 4 日災害防救法修正通過後，該計畫移由內政部接續辦理。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

度為第三執行年度，至原臺南市則為第一執行年度；為配合臺南縣市整併升格行政體制之改變避免後續計畫執行上的區隔，本年度「臺南市災害防救深耕計畫」將包含原臺南縣災害防救深耕計畫之第三年度工作事項及原臺南市災害防救深耕計畫之細部計畫一併整合辦理。

災害防救深耕 5 年中程計畫為強化臺南縣市各區公所全體之災害防救能力，實施之對象為原臺南縣於 98 年度參與「臺南縣災害防救深耕計畫」之 10 鄉鎮以及原臺南市東區、南區、北區、中西區、安平區及安南區等六區行政區；原「災害防救 5 年中程計畫」在臺南縣推動之實施計畫，計畫內容包含：研發推動、技術支援與落實應用等 3 大目標，原計畫對象為『東山鄉、山上鄉、安定鄉、白河鎮、後壁鄉、北門鄉、學甲鎮、新市鄉、新化鎮及仁德鄉』等 10 鄉鎮，災害特性則分為：水災、地震及坡地等 3 種災害類型，水災災害類有仁德鄉、安定鄉、北門鄉、學甲鎮及山上鄉，地震災害類有新化鎮、後壁鄉及新市鄉，坡地災害類有白河鎮及東山鄉。主要工作項目分為「災害特性之災害潛勢分析與預警技術」、「防救災作業體制與運作機制之強化」、「地區災害防救計畫編修建議」、「災害應變作業程序之建議」、「災害防救地圖應用需求調查與製作」、「防救災業務人員之培訓」、「防災演練」及「民間團體及各社區等防救災力量之合作與整合之建議」等 8 大項。原臺南縣 10 鄉鎮行政區名稱現已更名為區，由於已邁入第三執行年度，其工作目標在於達成內政部深耕計畫規範項目與執行進度要求，及完成行政組織變更後第三年度計畫執行內容，含各類型計畫之修訂、分工之檢討及防災地圖的製作等。至於臺南市部分其各區環境特性及災害歷史分別為：東區之裕農路、裕義路等路段為常淹水區域，中西區海安路地下街、府前路等路段為常淹水區域，南區及安南區則為歷年淹水災害較為嚴重的行政區，其中安南區內有中小型工廠林立及南科工區園區之設立，因而安南區可能因人為疏忽及設備損壞或意外等原因造成人為之意外事故的災害潛勢也相對較高；原臺南市東區為全市人口密集度最高的行政區域，其周邊有已知及存疑的活斷層分別為東區東方之後甲里斷層，另有新化斷層、左鎮斷層以及小崗山斷層分佈在臺南市內或周圍縣市，使得臺南市處於地震影響的災害潛勢情形中。故原臺南市納入「臺南市災害防救深耕計畫」中共計有六區，災害類別選定有東區、南區、中西區、北區及安平區為水災災害及地震災害類型，安南區則依其環境特性

選定災害類型為水災、地震災害及人為災害等。

臺南市災害防救深耕計畫目標乃是以臺南市政府府為主體、協力機構為輔，進行輔導並培力各區公所之災害防救作業能力並研商各層級彼此災害防救與分工，強化與充實災害防救資料庫，配合災害調查及分析成果完成防災地圖製作，同時利用規劃成果完成其地區災害防救計畫之檢討與修訂，使臺南市政府與轄內各區公所之災害防救作業能有效結合運行，並使全市整體之災害防救能力有全面性之提升。⁷

(二) 臺南市災害管理現況自我評估

目前臺南縣市剛完成直轄市升格，原臺南縣政府各鄉、鎮、市等及臺南市政府各區，整併後均為區公所，由於各區公所長期以來礙於人力、經費之匱乏，災害管理工作的推動多流於形式，兼辦事項多且人力不足，對於防救災工作的推動實有相當大的改善空間；過去因原臺南縣已進行兩年的災害防救深耕計畫，對於區(鄉鎮)級的災害防救工作已逐步建立其災害防救相關基本資料、作業流程與分工機制，但原臺南市將於 100 年開始執行災害防救深耕計畫，相對而言其基礎資料的調查分析與災害防救工作的檢討便有待加強。臺南市災害防救深耕計畫細部計畫針對整併後臺南市近行現況檢討，參考防災體系常用的管理評估方法，分別由「平時減災」、「災前整備」、「災中應變」及「災後復建」等災害歷程的四個階段，從人力資源、物力資源、災害規模及歷史災害事件等擬定。考慮區公所層級町時防災業務整備情況及實際可執行行為參考，選定防災工作整備評估指標與相關防災工作內涵作為防災工作自主檢查項目基準。

二、高雄市

(一) 《高雄市地區災害防救計畫（98 年版）》

地區災害防救計畫是市政府推動災害防救業務之綱要計畫，《高雄市地區災害防救計畫（98 年版）》之內容雖已力求完備，但市府防災團隊歷經 2009 至 2010 年之實際操作與運用及考量高雄市縣合併後，高雄市社會結構的變遷、

⁷ 資料來源：「臺南市災害防救深耕計畫」細部執行計畫書。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

社會經濟之發展與全球性劇烈氣候變遷等因素，及立法院最新三讀通過之《災害防救法》，故仍存有可再提昇及策進之空間，所以在既有基礎上進行「高雄市地區災害防救計畫（100年版）」之修正工作；高雄市政府遂委託國立高雄大學辦理《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》修訂，就原計畫進行檢討、評估，修訂計畫已於2012年3月完成，且已送中央災害防救會報備查；《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》並且針對鹽埕區、左營區、三民區、新興區、前金區、苓雅區、小港區、旗津區、鼓山區、前鎮區、鳳山區、美濃區、大寮區、大樹區、仁武區、鳥松區、橋頭區、燕巢區、田寮區、阿蓮區、路竹區、湖內區、茄萣區、彌陀區、杉林區、內門區、茂林區等27區公所進行地區災害防救計畫修訂。⁸

為研擬資訊正確且符合災害特性之地區災害防救計畫，《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》依據災害防救法規劃之防災各階段實施項目、各區基本環境資料（區域地理位置、地形條件、地質條件、水文條件、氣候條件、土地利用、人口分布、交通建設及產業發展）、災害應變能量調查（防救災人力、物資設備、據點設施）、災害潛勢分析；並針對執行區域內舊版地區災害防救計畫進行檢視，發現：（一）各區地區災害防救計畫架構不一，並有為數不少之內容非地區災害防救計畫所要求之內容，亦有地區之內容過於簡略，將致使相關人員無法依照地區災害防救計畫推動防災相關工作。（二）現部分區之地區災害防救計畫久未進行條訂，因而無法反映真實防救災現況。（三）各區災害防救計畫內少有明確的計畫推動、評估機制，亦欠缺未來修訂的程序與步驟，更未寫明由何者來編修訂災害防救計畫，因此難以持續更新、修訂。（四）地區災害防救計畫之執行，除本文之各任務分工、工作項目外，建議透過附件方式，補充相關執行流程、作業手冊，使災害管理程序更加完備。《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》針對上述問題提出相關建議。⁹

（二）《災害防救深耕5年中程計畫》

⁸ 吳明溟，《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》，2011年12月，頁2-5。〈高雄市府修訂災害防救計畫 加強市民生命財產保障〉，《高雄社區報》，2012年5月8日，全國社區報聯合新聞網，<http://www.comnews.org.tw/?Page=BulletinDetail&Guid=45d828e2-1ae4-4ecf-e6df-a179f9d72dc6>。

⁹ 吳明溟，《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》，2011年12月，頁150-152。

另外，《災害防救深耕 5 年中程計畫》是 99 年度高雄縣市合併前，原高雄縣政府已執行第二梯次《內政部災害防救深耕五年中程計畫》轄內 5 鄉之第 1 年度計畫工作，分別為桃源鄉（現今為桃源區）、大社鄉（現今為大社區）、林園鄉（現今為林園區）、永安鄉（現今為永安區）、梓官鄉（現今為梓官區），並於 100 年繼續執行第 2 年度工作。縣市合併後，100 年年度原高雄縣政府第二梯次執行區域計畫工作項目，與高雄市政府之第三梯次災害防救深耕計畫工作內容進行整合，並在市府計畫規劃架構下新增 6 個行政區，分別為那瑪夏區、甲仙區、六龜區、旗山區、岡山區、楠梓區、開始執行此計畫。本計畫合計共 11 個示範區，100 年同步執行桃源區、大社區、林園區、永安區及梓官區（第二梯次），與那瑪夏區、甲仙區、六龜區、旗山區、岡山區及楠梓區（第三梯次）合計共 11 區之災害防救深耕計畫至 102 年結束。該計畫計畫由國立高雄第一科技大學協力機構籌組之專家學者組成的跨校跨領域之工作團隊執行，擬定包含四項作為以達到計畫預期的目標，分別是「災害潛勢分析與體系強化」、「防救災計畫與程序建立」、「防救災能量統合」及「人員培訓與演練」等。¹⁰

¹⁰ 《內政部災害防救深耕五年中程計畫：高雄市 100 年度災害防救深耕計畫期末報告》，高雄市政府，2011 年 12 月 22 日，頁 1-2。

第二節 災防辦體系運作

一、臺南市

（一）臺南市區級防災體系現況

在臺南縣市整併之前，原臺南市府於 98 年 2 月完成本市「地區災害防救計畫」之修訂，並針對各類型災害擬定主管局處分工辦理，且皆已有初步建立防災體系之雛型；對於區公所部分，並配合更新相關計畫與權責分工，且在各區中其防災行政體系內皆依災害防救法設有「緊急應變小組」組織；各公所為能強化該區災害預防與執行災害應變措施，皆依災害防救法規定設置相關防救災組織，並透過每年市府定期召開之災害防救會報檢討一年來各單位間之災害防救工作協調與討論災害防救措施與對策，但有關平時及災時之救災權責與任務，仍未訂定明確之執行單位、任務分工與作業流程；由於防災體系中，除了要有完整之組織與迅速之應變方法外，最重要的就是權責分工與執行人力之指派，以利於災害來臨時，才能有固定即時聯絡窗口與請求支援之窗口，增加救災之時效性。99 年 12 月臺南縣市整併後升格為直轄市，原本臺南市各區公所僅於災害期間設置區級應變小組，隨著臺南市的整併升格未來區級的災害防救工作也將隨之調整，臺南市災害防救深耕計畫後續的執行重點便在於臺南縣市合併升格後，未來區級的災害防救工作的定位與分工之探討。

（二）臺南市災害管理體系

依據「災害防救法」，我國之災害防救體系劃分為中央、直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所三層級，並依據該法之規定，落實防災業務之執行，提昇災害應變能力。本市目前建構完成之災害防救體系係以「災害防救法」、「地方制度法」等相關法令為基礎，基於實際運作需要，乃將臺南市災害防救體系，依行政體制規劃為「市」及「區」2 個層級。並依法之規定，具備「臺南市災害防救會報」、「災害防救專家諮詢委員會」，並由市長擔任召集人，縣市副首長擔任副召集人，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，並規範二十類災害主管單位擔任業務幕僚單位。目前本市災害防救會報相關業務乃由臺南市政府消防局災害管理科承辦，100 年間已於安平區設置防災辦公室，並邀請學術界有關防災業務。

表 3-1 各類災害防救業務主管機關

臺南市政府各種災害防救主管機關劃分表		
災害種類	中央主管機關	臺南市主管機關
風災、震災、火災、爆炸災害	內政部	消防局
水災	經濟部	水利局
土石流災害	農委會	水利局
寒害、森林火災	農委會	農業局
空難、海難、陸上交通事故(鐵路、高鐵)	交通部	交通局
毒性化學物質、海洋污染	環保署	環保局
傳染病疫災	衛生署	衛生局
公用氣體與油料管線、輸電線路災害、旱災、礦災、幅射災害	經濟部	經濟發展局
災害種類	中央主管機關	本市主管機關
其他災害：如海嘯、反恐、職業災害、觀光地區防救災等	依法律規定或依本府災害防救會報指定之業務主管機關。	

資料來源：《內政部災害防救深耕 5 年中程計畫：臺南市災害防救深耕計畫細部執行計畫書》。

二、高雄市

(一) 高雄市災害防救體系：《強化高高屏防救災計畫》

高雄市政府為健全高屏地區災害防救體系，強化災害之預防、應變及復

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

原重建，由高雄市及屏東縣政府共同辦理，並委請長榮大學擔任該計畫之協力團隊特提出《強化高高屏防救災計畫》。¹¹

尤其在《強化高高屏防救災計畫》第四章，比較原高雄市與原高雄縣之防救災體系，發現其架構並不相同；首先，在「災害類型調整」方面，從表 2-2 所列舉的 25 項災害類型中，災害應變中心所訂定的災害類型，乃因應全球氣候變遷與極端氣候所帶來的複雜災情，進而改變災害類型項目。

新增的災害類型包括：輻射災害、坡地災害(崩塌、地滑)、養殖漁業寒害等災害。輻射災害的業務主管機關為消防局；坡地災害(崩塌、地滑)的業務主管機關為水利局；養殖漁業寒害的業務主管機關為海洋局。

刪減災害類型包括：森林火災、礦災與生物病原等災害。森林火災的業務主管機關為原高雄縣農業處，縣市合併後並未明確劃分；礦災的業務主管機關為原高雄縣建設處，縣市合併後改由經濟發展局承辦此業務；生物病原災害的業務主管機關為原高雄縣衛生局，縣市合併後並未明確劃分。

其次，高雄縣市合併後，相關防救災業務的主管機關也配合調整。

新成立的機關包括：災害防救辦公室、水利局、農業局與觀光局。

部分機關因縣市合併後，機關名稱改名：如建設局改為經濟發展局；水利局的相關業務則由整合原高雄縣水利處，及原高雄市工務局所承辦之水利相關業務；經濟發展局則將原高雄市建設局與原高雄縣建設處合併為經濟發展局；農業局則依循原高雄縣農業處之承辦業務改為農業局。縣市合併前後防救災業務主管機關變動內容如下表（詳見表 3-2）所示。

表 3-2 縣市合併前後防救災業務主管機關調整表

原高雄市	原高雄縣	高雄市
—	—	災害防救辦公室
消防局	消防局	消防局

¹¹ 鄭雅方，〈高雄市政府召開強化高屏防救災計畫期末成果審查會〉，2011 年 12 月 15 日，內政部消防署，<http://enews.nfa.gov.tw/V4one-news.asp?NewsNo=16951>。

第三章 兩市在縣市合併後之區級防救災治理

原高雄市	原高雄縣	高雄市
—	水利處	水利局
工務局	工務處	工務局
經濟發展局	建設處	經濟發展局
海洋局	—	海洋局
交通局	觀光交通處	交通局
環境保護局	環境保護局	環境保護局
捷運工程局	—	捷運工程局
勞工局	勞工處	勞工局
—	農業處	農業局
警察局	警察局	警察局
衛生局	衛生局	衛生局
社會局	社會處	社會局
民政局	民政處	民政局
教育局	教育處	教育局
兵役處	—	兵役局
新聞處	新聞處	新聞局
—	—	觀光局
文化局	文化局	文化局
人事處	人事處	人事處
原住民事務委員會	原住民處	原住民事務委員會
研究發展考核委員會	—	研究發展考核委員會

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

資料來源：陳錦生，《強化高屏防救災計畫》，高雄市政府消防局委託研究報告，2011 年，頁 4-4~4-5。

從災害類型來檢視縣市合併後，各防救災業務主管機關變動情形，也可進一步瞭解業務主管機關所承辦的業務變動情形。比較原高雄市與原高雄縣所訂定的災害應變中心作業要點，及縣市合併後，於民國 100 年 6 月 17 日高市府四維消管字第 1000064050 號函訂頒的高雄市災害應變中心作業要點等內容。顯示災害類型與業務主管機關均有改變，變動情形如下表 3-3 所示。

如下表所示，灰色網底與斜體字的部份表示災害類型的業務主管機關在縣市合併前後有所變動，共計有 12 處。

1. 水災業務：在中央是由經濟部負責；原高雄市是由工務局負責；原高雄縣是由水利處負責；高雄市則改為水利局負責。
2. 旱災業務：在中央是由經濟部負責；原高雄市是由經濟發展局負責；原高雄縣是由農業處負責；高雄市則改為水利局負責。
3. 土石流災害業務：在中央是由行政院農委會負責；原高雄市是由經濟發展局負責；原高雄縣是由農業處負責；高雄市則改為水利局負責。
4. 震災業務：在中央是由內政部負責；原高雄市是由工務局負責；原高雄縣是由消防局負責；高雄市則改為工務局負責。
5. 公用氣體與油料管線、輸電線路災害業務：在中央是由經濟部負責；原高雄市是由建設局負責；原高雄縣是由建設處負責；高雄市則改為經濟發展局負責。
6. 空難災害業務：在中央是由交通部負責；原高雄市是由交通局負責；原高雄縣是由觀光交通處負責；高雄市則改為交通局負責。
7. 海難(漁港區、漁船海難)災害業務：在中央是由交通部負責；原高雄市是由海洋局負責；原高雄縣是由觀光交通處負責；高雄市則改為海洋局負責。
8. 海難(渡輪、觀光船海難)災害業務：在中央是由交通部負責；原高雄

市是由交通局負責；原高雄縣是由觀光交通處負責；高雄市則改為交通局負責。

9. 陸上交通事故災害業務：在中央是由交通部負責；原高雄市是由警察局負責；原高雄縣是由觀光交通處負責；高雄市則改為交通局負責。
10. 動物疫災業務：在中央是由行政院農委會負責；原高雄市是由衛生局負責；原高雄縣是由農業處負責；高雄市則改為農業局負責。
11. 捷運營運災害業務：在中央是由交通部負責；原高雄市是由捷運工程局負責；原高雄縣則無；高雄市則改為交通局負責。¹²

¹² 資料來源：陳錦生，《強化高屏防救災計畫》，高雄市政府消防局委託研究報告，2011年，頁4-1~4-7。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 3-3 各災害類型與業務主管機關調整表

災害類型	中央主管機關	地方主管機關		
		原高雄市	原高雄縣	高雄市
風災	內政部	消防局	消防局	消防局
輻射災害	原子能委員會	—	—	消防局
火災	內政部	消防局	消防局	消防局
爆炸災害	內政部	消防局	消防局	消防局
森林火災	行政院農業委員會	—	農業處	—
水災	經濟部	工務局	水利處	水利局
旱災	經濟部	經濟發展局	農業處	水利局
坡地災害(崩塌、地滑)	行政院農業委員會	—	—	水利局
土石流災害	行政院農業委員會	經濟發展局	農業處	水利局
震災	內政部	工務局	消防局	工務局
公用氣體與油料管線、輸電線路災害	經濟部	經濟發展局	建設處	經濟發展局
礦災	經濟部	—	建設處	—
農、林、牧業寒害	行政院農業委員會	—	農業處	農業局
動物疫災	行政院農業委員會	衛生局	農業處	農業局
養殖漁業寒	行政院農業委員會	—	—	海洋局

第三章 兩市在縣市合併後之區級防救災治理

災害類型	中央主管機關	地方主管機關		
		原高雄市	原高雄縣	高雄市
害				
海難(漁港區、漁船海難)	交通部	海洋局	觀光交通處	海洋局
空難	交通部	交通局	觀光交通處	交通局
海難(渡輪、觀光船海難)	交通部	交通局	觀光交通處	交通局
陸上交通事故	交通部	警察局	觀光交通處	交通局
捷運營運災害	交通部	捷運工程局	—	交通局
捷運工程災害	交通部	捷運工程局	—	捷運工程局
毒性化學物質災害	環保署	環保局	環保局	環保局
職業災害	行政院勞工委員會	勞工局	—	勞工局
生物病原災害	衛生署	—	衛生局	—

資料來源：陳錦生，《強化高高屏防救災計畫》，高雄市政府消防局委託研究報告，2011年，頁4-6~4-7。

《強化高高屏防救災計畫》不僅仔細檢討原高雄市與原高雄縣現行災害防救體系運作上的缺失，並針對縣市合併後的行政體系，提出改善建議。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

三、比較

臺南市與高雄市為辦理災害防救法第九條第二項所定災害防救業務，特設臺南市政府災害防救辦公室與高雄市政府災害防救辦公室；以表格對照表示之。（詳見表 3-4）

表 3-4 臺南市與高雄市災防辦之比較

	臺南市政府災害防救辦公室	高雄市政府災害防救辦公室
任務	<ol style="list-style-type: none"> 1. 執行本市災害防救會報事務。 2. 辦理本市災害防救會報結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項。 3. 本市地區災害防救計畫之擬訂與修訂等相關事宜。 4. 協助本府各機關災害整備、應變、復原作業之標準作業流程之規劃。 5. 本府災害防救相關法規之研擬與修正之建議。 6. 本府災害防救業務之協調及整合。 7. 災害辨識、危險度評估及災害境況模擬之推動。 8. 配合行政院災害防救辦公室辦理災害預警、監測、通報及決策系統之推動。 9. 平時安全與重大災害防治應 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理本市災害防救會報有關業務。 2. 研擬災害防救政策、推動重大災害防救措施。 3. 擬訂與修訂地區災害防救計畫。 4. 本市災害防救相關法規制（訂）定之建議。 5. 本市災害防救業務之協調及整合。 6. 辦理災害防救專家諮詢委員會有關事務。 7. 規劃本市緊急應變體系。 8. 規劃年度大型災害防救演習。 9. 規劃辦理防救災資通訊有關事務。 10. 辦理災害應變中心災情分析與防救災策略作為，供指揮官決策參裁建議。 11. 辦理行政院年度災害防救業

	<p>變訓練之規劃及防災教育宣導之督導。</p> <p>10. 本市緊急應變體系之建立與檢討。</p> <p>11. 本市防救災資源物資整備與管理之規劃及督導。</p> <p>12. 災後調查與復原策略之規劃及督導。</p> <p>13. 辦理行政院災害防救辦公室年度災害防救業務訪評及演習。</p> <p>14. 辦理行政院災害防救辦公室及中央災害防救委員會交辦事項。</p> <p>15. 辦理本府災害應變中心開設之指揮官幕僚作業。</p> <p>16. 其他有關本市減災、整備、應變、災後復原重建等災害防救事項之協調、整合、規劃及督導。</p>	<p>務訪評。</p> <p>12. 辦理中央災害防救會報、中央災害防救委員會及行政院交辦事項。</p> <p>13. 督考本府各機關規劃減災、整備、應變、復原工作之標準作業流程。</p> <p>14. 督考本府各機關執行災害潛勢調查、災害辨識、危險度評估及災害境況模擬。</p> <p>15. 督考本府各機關辦理災害防救演訓及教育宣導。</p> <p>16. 督考本府各機關辦理防救災資源調查、整備與管理。</p> <p>17. 督考本府各機關辦理災後調查與復原工作推動情形。</p> <p>18. 配合行政院辦理災害預警、監測、通報及決策系統之推動。</p> <p>19. 其他有關災害防救事項。</p>
機關首長	<p>本辦公室置主任一人，由秘書長兼任，承市長之命，綜理本辦公室事務，並指揮、監督所屬人員；副主任一人，由消防局局長兼任，襄助主任處理本辦公室事務；執行秘書一人，由本府參事（議）專任，執行本辦公室事務。</p>	<p>本辦公室置主任一人，由市長指定副市長一人兼任，承市長之命，綜理本辦公室事務，並指揮、監督所屬人員；副主任三人，由秘書長、水利局長、消防局長兼任，襄助主任處理本辦公室事務；執行秘書一人，由本府消防局遴派簡任級以上人員兼任，執</p>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

		行本辦公室事務。
編組	本辦公室設減災規劃組、災害應變組、調查復原組及管考協調組，並置組長四人及工作人員，由本府各相關機關調用人員常駐，並得依業務需要聘用人員。	本辦公室設減災規劃組、整備應變組、調查復原組、資通管考組；置組長四人，由本府各相關機關調用九職等以上人員常駐；置組員二十六人，由本府各相關機關調用人員常駐或聘僱人員專任，必要時得由主任指派適當人員協助統合本辦公室事務。

資料來源：本計畫整理

臺南市政府災害防救辦公室與高雄市政府災害防救辦公室就組織架構、任務、編組模式上大同小異，十分相近，唯一較大不同之處在於，臺南市政府災害防救辦公室，非由消防單位專責處理，如臺南市災防辦公室主任由秘書長兼任，執行秘書則由市府參議兼任（原臺南縣政府環保局副局長）；而高雄市政府災害防救辦公室則是由消防單位兼任，但主任仍由副市長或秘書長兼任。

第四章 鄉鎮市轉型為區公所後在災防治理上之問題分析

第一節 焦點座談、深度訪談、實地考察之結果分析

一、臺南市

(一) 資訊方面：訊息傳遞系統混亂

縣市合併前縣政府為上級單位，所有訊息報備皆呈往縣府；縣市合併後，除原先縣市合併前所需回報的消防局外，訊息仍得在民政局、市級應變中心、水利局、水利署重複傳遞，無單一窗口，導致資訊一再重覆或必須再次求證訊息來源。

仁德區民政課陳李明芳課長表示：「過去我們是一級單位，比較自由也比較獨立，現在我們是附屬單位；比較具體的例子像軍民聯防，過去發布警戒國軍就會進駐，這邊是 43 連隊負責的區域，他們至少會派 30 個兵力進駐，現在必須向上呈報，包括動用到防災預備金的部份，比較不便，必須馬上聯絡市府，預先作為」。¹³

仁德消防分隊蘇兆民分隊長進一步提到：「像我們最近跟公所有再協調，希望可以避免這種重複聯絡的情形，直接使用無線電互相回報訊息，達到資源共享的效果，雖然電子資料還沒有達到共享，但初步已經使用無線電共享立即資訊。因為系統不同，所以統合上還是有問題。主管單位也不同，雖然平日有見面的機會，會彼此交流，但公所和分隊畢竟不同，在聯繫上有時無法那麼快速。像我們上級長官也會關心我們，不只是災害應變中心，還有許多消防局內的長官都會聯繫，如果我們最基層的資源沒有共享的話，就會變得不斷重複聯繫」。¹⁴

¹³ 臺南市仁德區公所民政課李明芳課長發言內容，臺南市仁德區公所深度訪談，2012 年 6 月 29 日。

¹⁴ 臺南市仁德消防分隊蘇兆民分隊長發言內容，臺南市仁德消防分隊深度訪談，2012 年 6 月 29 日。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

麻豆區李瑞煌民政課長同樣表示：「不只是災防辦，各局處都會要求我們提供資訊，就連民政局都會和我們要資料，拿了資料卻又表示無法處理，要求我們把資料交給應變中心」。¹⁵

麻豆區楊山本主任秘書補充：「水利局、民政局、消防局、災防辦都要下命令，確實訊息太多，缺乏統合」。¹⁶

麻豆區張益隆區長提出建議：「市長在主持應變中心會議時，各局處必須要準備報告，因此各單位都會要求我們提供資料，但提供資料不代表他們會協助處理，最後只能跟應變中心反應。這並非制度問題，這是執行上可以調整的」。¹⁷

災防辦執行秘書侯俊彥則是提出不同看法：「我所知應該是沒有這方面的問題，以臺南來說，指揮權是貫徹的，在應變體系上，現在的防災狀況比以前快且進步，我們有四個組，減災規劃組、災害應變組、調查復原組及管考協調組，分別是由消防局、水利局、工務局、教育局、交通局等各局處的人員進駐，平常就有一套循環在做，從防災、救災到減災等等，其實最重要的部份是在防災，預防勝於治療，這是我們最主要的責任。」¹⁸

這似乎也表示，市政府與區公所的緊密性或連結性變弱；區公所的訊息，僅能到達市府一級機關，到不了市長或更高的跨局處平臺。

（二）動員方面

區公所救災動員能力強化：縣市合併後，警消單位與軍方單位皆參與公所開設，公所有指揮權，且人力充足，強制疏散較無困難。¹⁹ 但鄉區公所自身能動員的人力相當有限，縣市合併後的市政府人力也沒有增加，還好目前國軍動員支援的速度很快。

（三）組織間合作方面

1. 消防業務單純，專門負責救災的部分，因此業務較不受縣市合併影

¹⁵臺南市麻豆區李瑞煌民政課長發言內容，臺南市麻豆區實地訪查，2012年8月22日。

¹⁶臺南市麻豆區楊山本主任秘書發言內容，臺南市麻豆區實地訪查，2012年8月22日。

¹⁷臺南市麻豆區張益隆區長發言內容，臺南市麻豆區實地訪查，2012年8月22日。

¹⁸臺南市災防辦執行秘書侯俊彥發言內容，深入訪談，2012年11月27日。

¹⁹臺南市大內區楊信基區長發言內容，臺南市大內區實地訪查，2012年8月22日。

響。

仁德消防分隊蘇兆民分隊長表示：「縣市合併對消防的影響比區公所變小，因為臺南縣市合併後區還沒有重劃，所以轄區還是一樣，分隊基本上應是不會改變，主要還是聽命消防局，在災害防救方面的影響不大」。且消防分隊上級機關為消防局，主要是兩者之間彼此聯繫，跟其他單位較無橫向連結。²⁰

2. 臺南災防辦與防災中心職能劃分不夠明確，易造成命令系統混淆

臺南市政府消防局災害管理科林謙哲科長認為：「中央與地方的做法還是有其差異，目前由誰負責救災的責任仍然沒有一個定局，不過我認為大家都該有著相同的共識，救災這件事情是大家都必須執行、負責的事情」。²¹

麻豆區張益隆區長也指出：「縣市合併前，臺南縣市各有一個應變中心，目前合併後只有一個應變中心，以永華為主，而災防辦是合併後才成立的，只有一個，這兩個地方都在運作，統一命令則是由永華發佈。侯參議原先是環保局的副局長，合併後請他擔任災防辦執行祕書，災防辦是設在安平區衛生所的2樓，3樓是會議室，當初會設置在那裡主要是空間考量；而災害應變中心設在消防局。確實，災防辦跟市應變中心有些重複，但在平日，資料與訊息的建置是由災防辦處理，一旦颱風或強降雨，應變中心成立後，災防辦仍在，訊息過多」。²²

(三) 區治理功能方面

1. 防災經費不受縣市合併影響

在防災經常門的部份，如防災宣導，預算都已編列，不受縣市合併影響，惟有不足的部分是動用防災預備金需呈報市府應變中心裁示。²³ 此部分可與災防辦張芳昌組長之發言互相呼應：「雖然表面上區公所的財源好像減少了，但是市府這邊對於防災業務非常重視，有任何的需求，只要區公所有向市府提出請求，基本上錢跟人力都不是問題，立刻就批准，協助他們，反而經費

²⁰臺南市仁德消防分隊蘇兆民分隊長發言內容，臺南市仁德消防分隊深度訪談，2012年6月29日。

²¹臺南市政府消防局災害管理科林謙哲科長發言內容，臺南場焦點座談，2012年6月1日。

²²臺南市麻豆區張益隆區長發言內容，臺南市麻豆區實地訪查，2012年8月22日。

²³臺南市仁德區公所民政課李明芳課長發言內容，臺南市仁德區公所深度訪談，2012年6月29日。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

系統更透徹，搶救也更迅速。」²⁴

2. 縣市合併後，防災業務劃分變細，權責劃分較清楚²⁵

在合併前經費必須自籌，還要向內政部申請經費，合併後對防災業務較有利，防災資源較充實，但其它的發展比較受限，必須仰賴清德市長的作為，區無財源自主無法開發。²⁶

3. 縣市合併後鄉鎮代表會的功能喪失，如預算審決跟編列法條等，改為質詢代表，無法反映民意，為監督性質。

仁德區民政課陳李明芳課長指出：「代表會還在，只是現在名稱改為質詢代表，以前代表會負責預算審決跟編列法條的部份，現在質詢代表 2012 不像先前有強制的權力，只能夠給予建議，代表會之前是反映各地方的民意，現在比較像是監督」。²⁷

4. 臺南地區幅員遼闊，防災應變上應針對不同區域有不同應變分級，避免造成人力資源濫用。

麻豆區楊山本主任秘書說：「我們在地人很熟悉整個地區的情況，會不會淹水民眾也很清楚，但是上級不清楚，太過緊張。尤其現在很多都是區域性的降雨，但消息一發布就是全臺南市同步」。²⁸

麻豆區李瑞煌民政課長提到：「臺南市在五都中區域最大，但卻訊息發布卻沒有分區，先前臺南市下豪雨，我們這邊也必須同步二級開設，但臺南有山又有海，地勢不一，但在發布的時候都是單一命令」。²⁹

目前無論是那個直轄市，其實都存在不同情形的整合問題，包括災防辦公室和災害應變中心的整合問題，以及市政府災害應變中心與區公所之間的協調整合問題。目前成立災防辦有兩種模式，第一種是非由消防單位專責處理，例如臺南市災防辦公室主任由秘書長兼任，執行秘書則由市府參議

²⁴臺南市災防辦張芳昌組長發言內容，深入訪談，2012 年 11 月 27 日。

²⁵臺南市大內區楊信基區長發言內容，臺南市大內區實地訪查，2012 年 8 月 22 日。

²⁶臺南市大內區楊信基區長發言內容，臺南市大內區實地訪查，2012 年 8 月 22 日。

²⁷臺南市仁德區公所民政課李明芳課長發言內容，臺南市仁德區公所深度訪談，2012 年 6 月 29 日。

²⁸臺南市麻豆區楊山本主任秘書發言內容，臺南市麻豆區實地訪查，2012 年 8 月 22 日。

²⁹臺南市麻豆區李瑞煌民政課長發言內容，臺南市麻豆區實地訪查，2012 年 8 月 22 日。

兼任（原臺南縣政府環保局副局長）；第二種則由消防單位兼任，但主任仍由副市長或秘書長兼任。不論那種模式，都有跨局處整合機制的建構，只是這機制的建構，仍需有磨合的時間。

理論上，災防辦公室的成立就在解決跨局處的協調整合問題，這工作不能獨由消防局做，因為消防局在跨局處整合上，也有其難處。但不由消防局做，就可能產生災防救中心與災防辦的整合問題。例如日本兵庫縣防災局局長，平時從事災害防救業務，災害來臨時，就成為僅次於縣長（知事）與副縣長的第三號指揮官，更清楚的說，日本兵庫縣的防災局與災害應變中心，就是同一套人馬或人員。若以臺灣目前的情形分析，災防辦公室與災害應變中心屬於兩個不同的組織系統，甚至有時會有「競爭關係」，所以可能出現兩個單位都會直接進行對區公所的指揮。理論上，災防辦公室是幕僚單位，主要在蒐集防災資訊。至於災害應變之決策與指揮應該在災害應變中心，因為這也是災防法明訂的職掌。

二、 高雄市

（一）高雄市災害防救之規劃及執行現況

2011 年，高雄市長陳菊在高雄市議會召開第一屆第二次定期大會，特別以「防災減害」、「經濟發展」及「社福提升」等三大面向作為施政報告主軸，強調縣市合併十個月來，市府積極強化防災作為，保障市民生命財產安全。³⁰

又在 2012 年新春團拜提出三點新的一年施政目標，其中一條是：弭平城鄉基礎建設落差，堅持優先處理經濟發展、交通建設、防災減害，讓市民的生命、財產安全受到保障。³¹ 從陳菊市長多次的發言可以看出，防救災是高雄市非常重視的一塊。

1. 在單位組織方面

因縣市合併後災害潛勢類別及災害情勢更加嚴峻，幅員擴大，市級災害應變體系需面臨更大的挑戰，需同時面對各種可能的大規模與複合型災害，包括：地震即可能引發的海嘯、強降雨造成的坡地災害級都會區大規模水災等，因此，市級層級的防災體系也因應做了調整，如高雄市便增設「災害防救辦公室」、擴充「水利局」職掌範圍，成立「三山前進指揮所」。

（1）高雄市政府水利局

高雄市長陳菊在 2010 年 10 月即宣示「縣市合併後，將成立水利局，並向中央爭取完整水欲治理權限，進行大高雄河川上、中、下游全流域的治理，落實水土保持與國土復育」；³²因此於 2010 年 12 月 25 日正式合併，結合高雄市政府工務局水工處及高雄縣政府水利處而成立「水利局」，其單位設局長、副局長、主任秘書、總工程司、主任秘書室、專門委員、秘書室、人事室、會計室、政風室、勞工安全衛生室、水土保持科、水利行政科、污水營運科、

³⁰記者林志賢，〈議會報告陳菊聚焦防災、經濟及社福〉，《臺灣新生報》，2011 年 10 月 7 日，07 版綜合新聞。

³¹記者陳秋香，〈高市府員工拜年陳菊：弭平城鄉基建落差拚經濟、交通、防災減害、行銷觀光全力以赴〉，《臺灣新生報》，2012 年 1 月 31 日，07 版綜合新聞。

³²記者王正平，〈陳菊：縣市合併後 成立水利局〉，《中華日報》，2010 年 10 月 11 日，B01 版南部綜合新聞。

防洪維護科、區域排水科、市區排水一科、市區排水二科、污水一科、污水二科；³³ 且為建立前瞻性的預警、救災、安置與復原應變準備作業程序，擴充了水情中心設備及整合資訊的能力，結合移動式抽水 GPS 系統建置，以及排水警戒值訂立與水位計安裝，提昇防災預警效能及救災應變預佈調度。³⁴

(2) 高雄市政府災害防救辦公室

為辦理《災害防救法》第九條第二項所定災害防救業務，2011 年 3 月 15 日成立「高雄市政府災害防救辦公室」，是全國第一個由專職人員組成之縣市政府層級災害防救辦公室。³⁵

根據《高雄市政府災害防救辦公室設置要點》第三條，災防辦「置主任一人，由市長指定副市長一人兼任，承市長之命，綜理本辦公室事務，並指揮、監督所屬人員；副主任三人，由秘書長、水利局長、消防局長兼任，襄助主任處理本辦公室事務；執行秘書一人，由本府消防局遴派簡任級以上人員兼任，執行本辦公室事務。本辦公室設減災規劃組、整備應變組、調查復原組、資通管考組；置組長四人，由本府各相關機關調用九職等以上人員常駐；置組員二十六人，由本府各相關機關調用人員常駐或聘僱人員專任，必要時得由主任指派適當人員協助統合本辦公室事務」。³⁶（參照圖 4-1）

³³ 〈高雄市水利局機關組織〉，高雄市政府水利局，http://heb.kcg.gov.tw/01_structure/structure.asp。

³⁴ 〈高雄市水利局施政目標〉，高雄市政府水利局，http://heb.kcg.gov.tw/01_structure/history.asp#。

³⁵ 〈高市率先全國各縣市成立專職災害防救辦公室〉，高雄市政府，2011 年 3 月 15 日，http://www.kcg.gov.tw/CityNews_Detail.aspx?n=F71DD73FAAE3BE82&ss=4433F3F019B1DFBCC20C7D076A58EE5CC0D4A9F654D1782F2CB73C218FB31329B763BCC5F371F28D。

³⁶ 《高雄市政府災害防救辦公室設置要點》，2011 年 3 月 30 日，高市府四維人力字第 1000031804 號函公告。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

高雄市政府災害防救辦公室組織架構圖

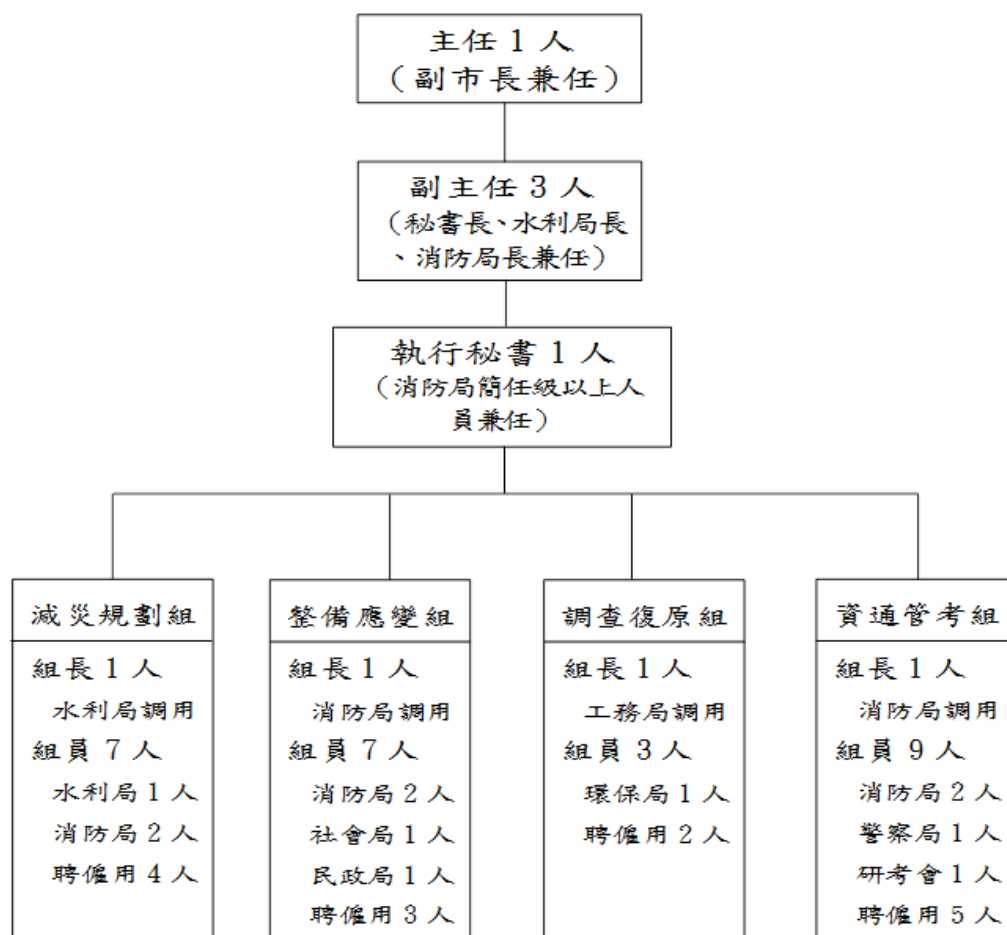


圖 4-1 高雄市政府災害防救辦公室組織架構圖

資料來源：高雄市政府災害防救辦公室提供

災防辦致力於將市府各局處間、局處與對應各區公所進行「垂直整合與橫向協調」，並借助學術協力機構長才及研究計畫，將縣市合併後防災業務的「真空地帶」一一釐清，並研擬出本市短、中、長程的防災策略。

(3) 三山災害前進指揮所

高雄市在 2010 年 12 月 25 日成立「三山（鳳山、岡山、旗山）災害前進指揮所」，岡山屬於西邊的部分、鳳山屬於中間帶的部分、旗山則屬於靠近原鄉的部分。分別統整「工業區」、「沿海低窪地區」與「高山地區」的救災人力、物資調度和集結，並導入微波、衛星、無線電、視訊等高科技資通訊設備；救災的能量、人力、物資、機具，就在前進指揮所做集結，再推進災區；且於 2011 年與 2012 年都有做演練，即使災區不在三山前進指揮所，亦可對災害迅速做反應。³⁷

2. 在資訊方面

(1) 應變管理系統（EMIS）的建立

原本的資訊有分高雄縣和高雄市，縣市合併之後，在中央的協助下已將高雄縣和高雄市的資料整併起來，建立一套資訊管理系統，就是應變管理系統（EMIS），各區公所的民政課人員，會在查報災情後，將資訊上傳到這套系統；資訊來源是滿多的，最主要的資訊是來自中央官方網站的資訊。災害發生的時候，最主要是由區的應變中心來回報，轄區的區公所各單位、警察、消防、環保、衛生等等來匯報。

區公所使用「災情查報複視復建系統」傳達訊息，這系統包含民政系統、消防系統、警察系統，就是在災害發生時，他們要負責查報，查報之後，若消防單位、民政單位都有回報災情，然後區域應變中心要先做初步的過濾，檢查是否重複，查證完之後，災防辦會將訊息，傳達給區，但若是區不能處理的，災防辦就會把資訊報到室及應變中心，這時候，比方說這地方需要人力救助、需要抽水、也需要醫療團隊，都會通報給市府，由市府通知相關單位進行救援。災防辦資通管考組負責的就是中央的那一套應變管理系統（EMIS），深耕計畫有在建置另一套系統。³⁸

(2) 研究計畫

縣市合併後，「地區災害防救計畫」，為盡速將縣市防災工作無縫接軌，

³⁷ 《第一次定期大會施政報告》，2011 年 4 月 6 日，高雄市政府，http://www.kcg.gov.tw/Upload/UserFiles/1000406_first.pdf。

高雄市消防局黃江祥副局長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

³⁸ 高雄市政府消防局蔡宗瀚科員、災害防救辦公室鄭雅方組員發言內容，高雄鳳祥深度訪談，2012 年 6 月 15 日。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

高雄市政府提撥經費請協力團隊（包括高應大、第一科大、高雄大學、成大），針對防救災、各區的災害特性進行調查研究，已於 2011 年度重新完成修訂本市地區災害防救計畫及 38 區地區災害防救計畫，今年度已開始陸續完成核備工作。³⁹

（3）里民防災卡的製作與發放

2011 年 3 月 15 日高雄市政府依照中央的《災防法》成立一個災害防救單位，全市 38 個行政區、895 里皆製作一張「里民防災卡」，防災卡的設計正反兩面，且依各里需求第一面備註防救災所需的通聯資料，第二面則是避難圖示，指引民眾正確、安全的疏散避難地點；⁴⁰各里的里民防災卡均可從高雄市政府民政局的網站下載。

（4）大規模災害防救業務訪評

資通訊系統測試於縣市合併前，各縣市政府均依中央規定每月進行對測，不過模仿中央單位每年進行一次大規模災害防救業務訪評模式，由縣市政府自行對區公所督考，是 2011 年 4 月 1 日災防辦成立後才有。

例如 2011 年 7 月高雄市政府災害防救辦公室針對全市 10 個水災潛勢區域，包括桃源、那瑪夏、茂林、六龜、旗山、甲仙、梓官、永安、大社、岡山進行督導測試，⁴¹計有茂林、六龜、桃源、大社、永安、梓官、那瑪夏 7 個行政區對於衛星電話操作不熟悉。

2012 年在汛期前，於 3 月 26 日到 4 月 9 日分梯，完成 10 區公所督考，本次挑選的區公所為桃源區、那瑪夏區、林園區、甲仙區、六龜區、仁武區、湖內區、彌陀區、楠梓區、三民區，上述 10 公所針對衛星電話通訊部份，均已熟練。

3. 人力資源與動員方面

軍方在 2009 年莫拉克颱風後，修正《災害防救法》時「救災等同作戰」，

³⁹高雄消防局黃江祥副局長、蔡宗瀚科員發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁴⁰記者劉曉明，〈高市首創防災卡 內容各里不同〉，中央社，2011 年 7 月 27 日。高雄消防局黃江祥副局長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁴¹記者侯承旭，〈衛星電話 七區仍不熟操作〉，《自由時報》，2011 年 7 月 20 日，A14C 版。

且在《應變中心指揮要點》裡面，軍方是屬於進駐單位，莫拉克颱風後，軍方在救災方面占了很重的角色。在聯繫上，原則上只要區公所應變中心一開設，軍方單位包含高雄市指揮部就都會來，市政府兵役局也會跟軍方做請求。在颱風侵臺之前，軍方就會派人到市府、到災防中心進駐，甚至比市府更早近來、更晚離開。以區來講，他們也有個聯絡官跟軍方通知，會復知市府；區在調度的時候，災防辦也會復知市府。⁴²

而除了軍方主動協助，提升防救災人力動員能量之外，縣市合併後，市政府積極的介入，促使警消人員會主動詢問區公所是否需要幫忙，⁴³區公所對於警消的人力、資源就比較好運用，提升防救災人力動員能量。

4. 區治理功能方面：由城市治理提升為區域治理

陳菊在 2011 年 10 月向高市議會提出施政報告中表示，高雄市的施政思維，已突破過去單純的都會行政，更納入山林地帶、農漁業地帶、傳統社區等的治理目標，由城市治理提升為區域治理的表現。⁴⁴

(二) 縣市合併後，高雄市各區公所在災防治理上的問題

原高雄市及原高雄縣，因「行政體系」及「災害潛勢特性」的不同，在各項防災應變規劃與執行面上，的確存在顯著的差異：原高雄市部分，災害防救工作第三層級屬「區」，為市府的派出機關，面臨的災害潛勢主要為都會區水災。原高雄縣，則屬「鄉、鎮、市」地方政府，面臨的災害潛勢主要為區域型水災、土石流及坡地災害。⁴⁵此差異對於合併之後的工作延續，影響頗多，以下就從資訊、動員、組織間合作以及區治理功能這四大面向討論。

1. 資訊方面

(1) 過於複雜的資訊傳遞，增加救災業務的困難

⁴² 高雄市消防局蔡宗瀚科員、災害防救辦公室柯佩鳳組員發言內容，高雄鳳祥深度訪談，2012 年 6 月 15 日。

⁴³ 高雄市六龜區許炯華主任秘書發言內容，高雄市六龜區實地訪查，2012 年 8 月 20 日。

⁴⁴ 記者侯承旭，〈指標向上提升 陳菊：縣市有感合併〉，《自由時報》，2011 年 10 月 7 日，A14C，高雄都會焦點。

⁴⁵ 高雄市消防局蔡宗瀚科員發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

縣市合併後，市府與區公所的聯繫都變得更密切，提升救災能量，但消息傳遞並未統一，尤其是當應變中心開設後，市府相關局處就得派人進駐，災防辦也會進駐協助這些救災相關事宜；此時，區公所會跟應變中心對口，也會跟民政局對口，一次傳資料就傳三種，雖說訊息的分享鏈是不可斷的，但過於複雜的資訊傳遞，亦會增加救災業務的困難。⁴⁶

(2) 重災區其實是沒有及時、第一手的訊息的

有關災區的情況，區公所所獲得的資訊若不是從市府或新聞媒體獲知，就是得依靠族人的經驗判斷，中央單位並沒有給區公所及時、最新的資訊。⁴⁷

(3) 原縣市間的法令、防災業務流程、重點及文書格式不同，因此需要再進行「垂直整合」及「橫向協調」，統一原則性的做法。⁴⁸ 公文往返區公所與市政府的時間與提交很不方便。⁴⁹

2. 動員方面：清潔隊人力的調度較縣市合併前不便

衛生所、清潔隊已回歸衛生局及環保局，以前在運作上是鄉鎮公所發令「你去做一做」的直接指揮，現在是區公所說「麻煩派幾個人到哪裡做甚麼」的「協調」。縣市合併後，業務區分雖說是比較清楚，但也造成各單位就各司其職，區公所在調度上就較以前不便。⁵⁰

3. 組織間合作方面

(1) 三山（鳳山、岡山、旗山）災害前進指揮所的構想雖好，但是災害來臨時，都是大面積毀損，若沒有橫向支援，就無法達到「救災的快、做決策的準」，若要達到預期效果，必須在權責與資源分配方面，進一步授權、增加期執行力。⁵¹

(2) 高雄市政府災害防救辦公室自 2011 年 3 月 15 日成立後，在初期

⁴⁶ 高雄市甲仙區李元新區長發言內容，高雄市甲仙區實地訪查，2012 年 8 月 20 日。

⁴⁷ 高雄市桃源區顏國昌區長發言內容，高雄市桃源區實地訪查，2012 年 9 月 12 日。

⁴⁸ 高雄市消防局蔡宗瀚科員發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁴⁹ 高雄市旗山區林義迪區長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁵⁰ 高雄市消防局蔡宗瀚科員發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。高雄市六龜區許炯華主任秘書發言內容，高雄市六龜區實地訪查，2012 年 8 月 20 日。

⁵¹ 高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。高雄市橋頭區民政課沈淑蘭區幹事發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

防救災工作的延續及治理接軌方便，面臨到一些挑戰：其中最嚴重的問題是，區及災害應變「小組」及「中心」編制及權限的問題，各區公所於初期往往不太習慣，原高雄市的區公所認為現有人力不足以因應災害應變中心的成立；而原高雄縣區公所則反應預算與部分資源受市府權管，較難同以往有效指揮調度。長期重點則因合併後，災害潛勢類別及災害情勢更加嚴峻，為能有效面對各種可能的大規模與複合型災害，原有各自的防救災策略規劃與執行已不敷因應，須全盤進行檢討修訂。⁵²

- (3) 疊床架屋、多頭馬車的編制，無形中浪費區公所更多人力物力，致各區防災承辦人員異動頻繁，嚴重影響防救災工作傳承。

原高雄縣在這「災害防救規劃及執行體系」方面全由高雄縣消防局來主導，比較不會出現多頭馬車，各局處只著重本身的業務，缺乏橫向連繫，且業務督導只向消防局做統一窗口，合併後窗口增加，區公所要配合各局處作為，提供重覆相關資料，無形中浪費區公所更多人力物力，致各區防災承辦人員異動頻繁，嚴重影響防救災工作傳承。

疊床架屋編制，水利局、工務局、消防局、農業局等等，加上又有災防辦公室，防災宜由統籌一單位，專責處置，效果才會顯著，才能保障人民生命財產安全。⁵³

- (4) 對災害防救團體關照不足

雖然《災害防救法》第 22 條第一項就有規定「為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列，減災事項，災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵」，⁵⁴ 但實際運作上，本研究團隊聽到不少抱怨：

A. 睦鄰救援隊經費要自籌，且設備、人員訓練不足

在救災時，當地的指揮官最重要，而睦鄰救援隊也發揮了很大的效用。在法律上，區長雖然沒有發動權，但此屬大家的一個共識，睦鄰救援隊到現

⁵² 高雄市消防局蔡宗瀚科員發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁵³ 高雄市橋頭區民政課沈淑蘭區幹事發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁵⁴ 《災害防救法》，99 年 8 月 4 日修訂。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

場也是接受區長的指揮。救援不能只依賴國軍，他們也沒有救災專業的訓練、也沒有足夠的經驗可以應付災難，有「睦鄰救援隊」在前面當引導，使不熟稔軍方、救災團體隊可以在段時間內知曉當地災害的情況。「睦鄰救援隊」隸屬於消防局，組成份子以義消為主，但經費要自籌，且設備不足，人員訓練稍嫌不足。政府應該要給一些基本的裝備、保險、訓練，否則就只是一只漂亮的花瓶，擺著好看而已。如果問題不解決，最後睦鄰救援隊一定會解散；若解決，將有利於防災業務。⁵⁵

B. 政府對民間救難組織不甚重視

高雄市災防辦針對民間救災組織的救災能量，平時就有建置，但救災的調度仍回歸到消防局做調度聯繫，消防局也會以當時的消防人力為主，因為志工服務是屬民間單位，當需要調度時，指揮中心就會與之聯繫，告訴他們需要支援怎樣的裝備的物資、人力。⁵⁶

但民間救難組織成員認為政府對民間救難組織不甚重視，高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長表示：「證照對我們來講真的是一種榮譽與保障，但官方似乎非常不重視；此外，縣市合併後，以前的高雄縣非常大，我們也無法完全顧及」。⁵⁷

4. 區治理功能方面

(1) 人員、預算、資源調度整體而言，較合併前更難運作

旗山區林義迪區長陳述：「我是鎮長轉任區長，縣市合併後差別頗大，以前預算、人員、措施等，都是由我們自己準備即可；但現在，小事還好，稍微大一點的就都要往上呈報給市政府」。⁵⁸

彌陀區張文山區長，則舉移動式抽水機為例：「市政府把抽水站的管理發包出去，現在連移動式抽水機也發包出去，但抽水機是否運轉，當地里長最清楚。但現在發包出去，即使要用，也得先上呈市府，才有錢給廠商，我們

⁵⁵ 高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012年5月24日。

⁵⁶ 高雄市政府災害防救辦公室柯佩鳳組員發言內容，高雄鳳祥深度訪談，2012年6月15日。

⁵⁷ 高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012年5月24日。

⁵⁸ 高雄市旗山區林義迪區長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012年5月24日。

才能使用；但淹水是很突然的，若沒有立即處理，淹水勢必發生」。⁵⁹

橋頭區民政課沈淑蘭區幹事也表示：「在縣市合併之後，區清潔隊不再由區公所統一調度，最直接影響區救災人力支援與車輛調度，消防分隊人力等各方面又不足，反而要全賴軍方全力動員，致對地方熟悉度產生嚴重疏離感，如何克服之當務之急。權利（人力、財力、物力）集中於各局處，各區無法依自己需求，來推動防災計畫，受限於經費與補助範圍，且經費又無法相互勻支，尚待突破」。⁶⁰

(2) 財政權大減，各區將需求報給市府做申請，經費使用靈活度降低，以目前來講，現在還是在磨合階段

合併後高雄市，原 27 區公所因範圍不同，造成災害與市區不同，災害準備金編列預算，採齊頭式，無法因地制宜，緊急處置；需層層向上（各相關局處）來反映，依市府財政局及主計處管轄，較難由各區指揮官彈性調度，與擁有財政權原 27 區，不可同日而語，就如彌陀區張文山區長正在發愁的防災用地取得、災防辦鄭雅方組員提及的通訊費用編列、梓官區蔣金安主秘所舉的修復道路坍方費用，都是顯例。⁶¹

原為鄉鎮市的區公所防災相關預算銳減甚至為零，致使區公所無論在災前整備、自行辦理講習、災害應變中心硬體設備、開設臨時性及庶務性支出等方面，均只能以區公所業務費勻支，預算嚴重不足。⁶²

「每個區的經濟狀況差別很大，不是很有錢就是很窮，像小港、岡山、鳳山區都有自有財源，他們很有錢，而很窮的區，市府就會視情況再補助、或是原民局也會補助，但我們是那種說有錢也不有錢，說沒錢也還好，所以我們就會要不到錢，我們這一種最苦；我們的收入還是從市府拿，每個區幾乎都是這種情況」⁶³ 梓官區蔣金安主秘的這一席話，道盡了原屬高雄縣之區公所在縣市合併後面臨的最大問題。

⁵⁹ 高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁶⁰ 高雄市橋頭區民政課沈淑蘭區幹事發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁶¹ 高雄市橋頭區民政課沈淑蘭區幹事、高雄市消防局蔡宗瀚科員、高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。高雄市政府災害防救辦公室鄭雅方組員發言內容，高雄鳳祥深度訪談，2012 年 6 月 15 日。高雄市梓官區蔣金安主秘發言內容，高雄市梓官區公所深度訪談，2012 年 6 月 22 日。

⁶² 高雄市消防局蔡宗瀚課員發言內容，高雄場焦點團體座談會，2012 年 5 月 24 日。

⁶³ 高雄市梓官區蔣金安主秘發言內容，高雄市梓官區公所深度訪談，2012 年 6 月 22 日。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

(3) 區長的權力大減，有無力感

縣市合併前的鄉鎮長是經由民眾選舉產生的，鄉鎮長要對選民負責，且有資源可以根據自己的藍圖去建設；但是縣市合併後，從鄉長續任為區長或者市府派的公務人員變區長，在本質和動機上就與民選的鄉鎮長有很大的不同，在權限上也沒有民選的鄉鎮長來得大，致使有些抱負或想法無法達成，且造成區長的無力感。⁶⁴

(4) 橫向聯繫不清楚、命令下達不準確

根據《地方自治法》的規定，縣市合併後，市政府各個單位都是機關，具獨立發文的權力，致使橫向協調的效率變得較差。尤其，民政局跟區公所是平行機關，區長跟民政局局长是平起平坐的，但因市長沒辦法管「區」那麼多，所以向來都是由民政局去協調，如此，便造成橫向聯繫不清楚、命令下達不準確的情況發生。

例如，彌陀區張文山區長說：「縣市合併之前，我都知道現在清水溝清到哪裡；但是現在縣市合併後，由市府指派清理，我都不知道到底清到哪裡了，高雄市政府自己的橫向聯繫有問題」。⁶⁵

梓官區蔣金安主秘亦表示：「例如養工處，區長的實權比養工處處長的實權還大；但實際上，區仍受制於民政局，這也是市長默認的結果，因為這已行之有年，畢竟『區』重要的地方也是在民政局。橫向協調還是得靠民政局去做」。⁶⁶

(5) 所有政策應該因地制宜，而非一味考慮「雨露均霑」、要求「齊頭式平等」

原高雄市的政策想延伸到原高雄縣，但這經費是 2300 萬人去共同負擔；況且，就像蓋一棟建築，之後還是得維護，維護也是要花錢。是否真有必要，值得深思。⁶⁷

災害防救工作不分地區，皆要有良好的組織、動員及資訊整備工作；目

⁶⁴ 高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄市彌陀區公所深度訪談，2012 年 6 月 22 日。

⁶⁵ 高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄市彌陀區公所深度訪談，2012 年 6 月 22 日。

⁶⁶ 高雄市梓官區蔣金安主秘發言內容，高雄市梓官區公所深度訪談，2012 年 6 月 22 日。

⁶⁷ 高雄市彌陀區張文山區長發言內容，高雄市彌陀區公所深度訪談，2012 年 6 月 22 日。

前縣市轄區業已整併，原屬縣轄鄉鎮（市）轉區級化之後，在防救災業務及工作的延續及推動，逐漸浮現一些問題和困難。

從上述，我們可以觀察到以下幾點：首先就地理位置與災害潛勢的關係而言，月是靠近山區或靠近海邊的區，雖然災害類別不同，但發生災害的頻率較靠近市區的區來得高，所以對於防救災業務的感受也比較深，例如高雄市大寮區公所簡水彬主任秘書的發言，就較其他如彌陀區、旗山區、橋頭區的發言來得少。

其次，身分不同對於縣市合併的感受亦不同：公務員出身繼而轉任區長的甲仙區李元新區長、六龜區宋貴龍區長，以及六龜區許炯華主任秘書等長期擔任公務員，已經習慣聽令於市政府上級指示者來講，縣市合併後，對於區業務的延續和執行並沒有太大變化，甚至是有利於區業務的推行；但是，對於由民選鄉長轉任的彌陀區張文山區長、旗山區林義迪區長而言，從擁有自治權責的地方自治團體，變為直轄市政府的派出機關，區長權力大減、經費預算、人力調度、甚至是機器設備的使用都變得極為不便，因此對於縣市合併特別感慨，與前述由公務人員轉任者的感受大相逕庭。

第二節 問卷結果分析

一、臺南市

臺南市問卷發放 37 份，其中未回收新市區之問卷。經確認，新市區表示已回覆問卷且確實回函寄出，加以新市區區長曾出席臺南焦點座談會表達關於此議題之意見，表示應不需重覆填寫問卷，因此臺南市最後共回收 36 份問卷(本研究計畫調查問卷，請見附錄八)，逐題報告其題目、統計結果與意涵說明。

B1. 在縣市合併之後，以「災害防救」業務為例，請問您同意或不同意以下觀察？

首先在 B 部分的第一項群組中共有 12 小題，每一小題皆有「非常不同意」、「不同意」、「普通」、「同意」及「非常同意」5 個選項，依次為 1 分到 5

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

分。

從表 4-1 與圖 4-2 可以看到只有第 8 小題及第 11 小題的「平均數」大於 2.5，亦即為縣市合併後，區公所在救災經費的使用、公共設施的災後復原與重建的業務執行，較縣市合併前困難、不便或變差。

表 4-1 縣市合併對臺南市區公所災害防救業務方面的影響程度

	標準差	平均數	受縣市合併影響之排序
B1(1) 對災區的熟悉度降低	.591	1.78	12
B1(2) 防救災的編制，有疊床架屋的情況	.941	2.47	3
B1(3) 防救災資訊的取得更不即時	.762	1.86	11
B1(4) 災害資訊的通傳與聯繫更加不易	.732	1.92	10
B1(5) 救災的人力更加不易即時動員	.887	2.11	8
B1(6) 救災的車輛調度更加困難	.951	2.31	7
B1(7) 在橫向協調上更加困難	.894	2.33	6
B1(8) 救災的經費運用更加不便	.920	2.81	1
B1(9) 救災設備的使用更加不便(例如，移動式抽水機的使用)	.798	2.36	5
B1(10) 災民的安置與收容方面更難協調	.696	1.97	9
B1(11) 公共設施的災後復原與重建更難即時	.899	2.64	2
B1(12) 與民間救難組織的關係、資源配置，更缺乏系統化	.695	2.44	4
有效的 N (完全排除)			

資料來源：本計畫整理

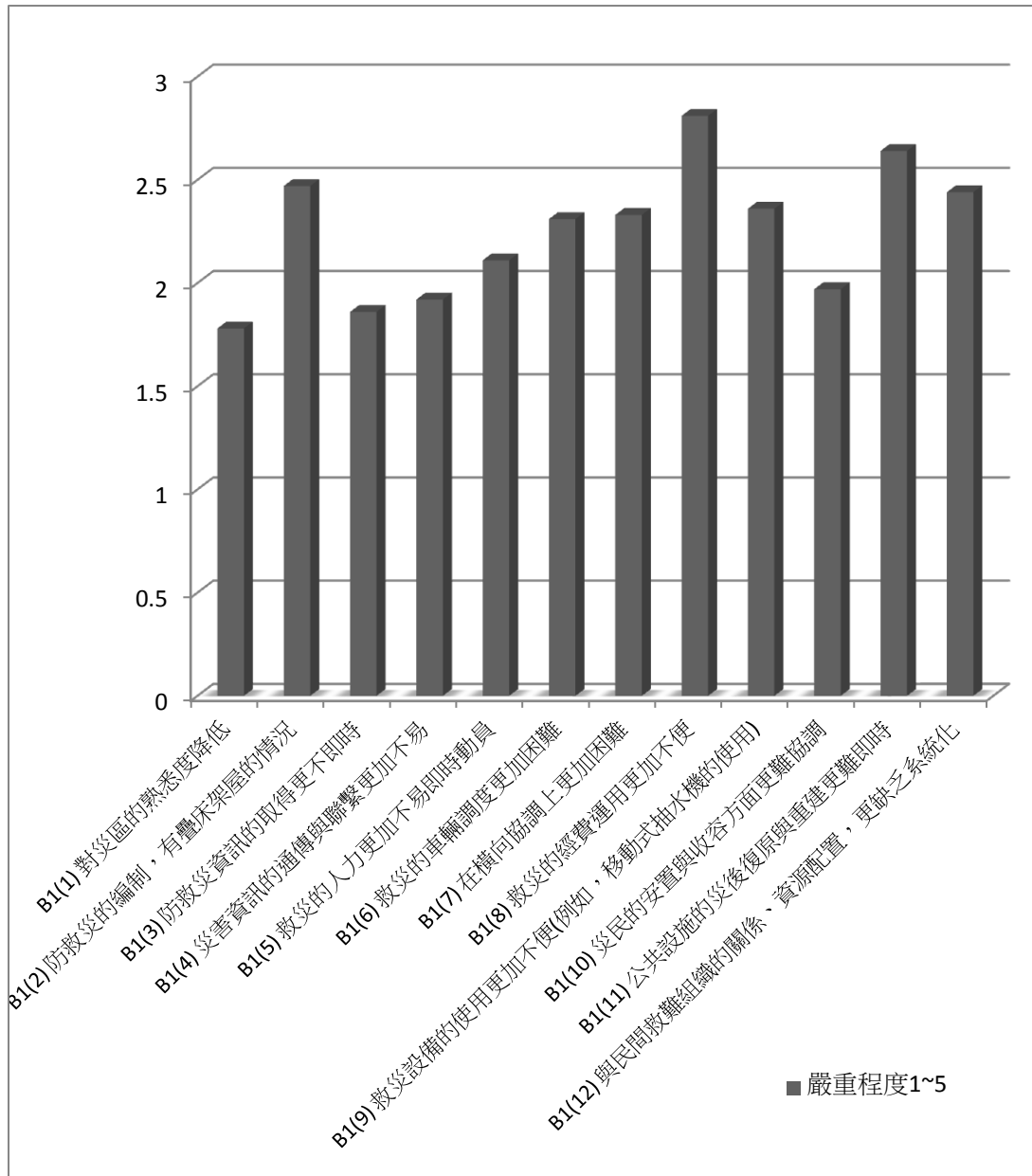


圖 4-2 縣市合併對臺南市各區區公所災害防救業務方面的影響程度

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

B2.在縣市合併之後，區公所所在「災害防救」業務方面，是否達成以下工作革新？

其次在 B 部分的第二項群組中亦有 12 小題，每一小題皆有「完全沒有達成」、「僅一點達成」、「普通」、「大部分達成」及「完全達成」5 個選項，依次為 1 分到 5 分。

從下表(表 4-2)可以看到第 8 小題及第 11 小題的「平均數」小於 3.5 分，代表有人覺得在縣市合併後，區公所就增加救災經費運用的彈性、加速公共設施的災後復原與重建的這兩項業務的工作革新程度是「普通」，其他 10 項業務則是「工作革新」均大致達成。

表 4-2 縣市合併對臺南市區公所在執行「災害防救」業務上革新努力

	標準差	平均數	達成工作革 新的排序
B2(1) 加強對災區的熟悉度	.500	4.25	2
B2(2) 減少疊床架屋的防救災編制	.825	3.71	1
B2(3) 加強防救災資訊的取得	.609	4.17	3
B2(4) 強化災害資訊的通傳與聯繫的即時性	.593	4.14	4
B2(5) 加強救災的人力動員的即時性	.919	3.89	6
B2(6) 加強救災的車輛調度的方便性	.903	3.61	10
B2(7) 降低橫向協調的困難	.931	3.64	8
B2(8) 增加救災經費運用的彈性	.894	3.33	11
B2(9) 增加救災設備調度使用的即時性	.822	3.69	7
B2(10) 強化災民的安置與收容方面	.715	4.06	5
B2(11) 加速公共設施的災後復原與重建	.926	3.33	11
B2(12) 有效統整與民間救難組織的關係、資源配置	.867	3.64	8
有效的 N (完全排除)			

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

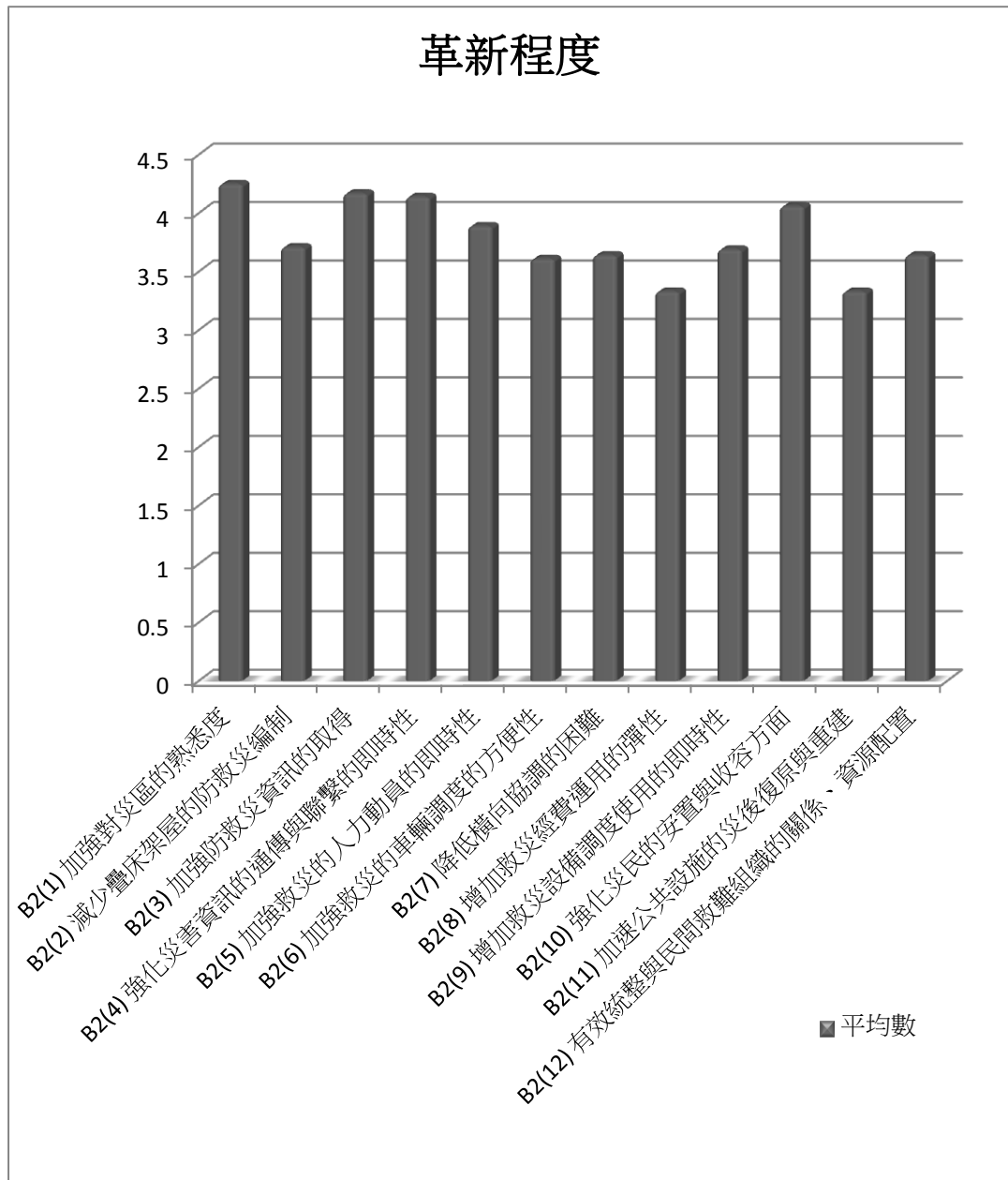


圖 4-3 縣市合併對臺南市區公所執行「災害防救」業務上革新努力

資料來源：本計畫整理

B3. 承上題(B2)，您認為在「災害防救」業務方面，未能有效達成業務工作革新的原因為何？

B 部分的第三題是擁有 9 個選項的複選題，從表 4-3 可以看出，在「災害防救」業務方面，未能有效達成業務工作革新的原因，尤以佔了 33.3% 的「區級化後的經費預算不足」為最主要的因素，其次是佔了 19.4% 的「區級化後，防救災資源拮据」，第三的因素則是「民眾配合度低」，也佔了 16.7%。

其次，將此結果與 B1 的結果（參見表 4-3）比對之後，更應證防救災業務的「經費」與「資源」的來源與使用是最要緊的兩大問題。

表 4-3 災害防救問題

	反應值		觀察值百分比
	個數	百分比	
var3 B3(1) 「區」級化後的工作銜接問題 ^a	7	9.7%	21.9%
B3(2) 「區」級化後的領導指揮問題	6	8.3%	18.8%
B3(3) 「區」級化後的經費預算不足問題	24	33.3%	75.0%
B3(4) 「區」級化後，防救災資源拮据問題	14	19.4%	43.8%
B3(5) 「區」級化後，上級政府（市政府）協助不足之問題	5	6.9%	15.6%
B3(6) 「區」級化後，法規授權不足之問題	2	2.8%	6.3%
B3(7) 地方派系杯葛	1	1.4%	3.1%
B3(8) 民眾配合度低	12	16.7%	37.5%
B3(9) 其他	1	1.4%	3.1%
總數	72	100.0%	225.0%

資料來源：本計畫整理

a. 二分法群組表列於值 1。

b. 在「B3(9) 其他」的答案為：大致沒有上述的原因。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

此外，本研究又將臺南市 37 區劃分為「城市地區」、「鄉村地區」兩大區域，這兩大區域分別為：

1. 「城市地區」共有 6 個，包含：新營區、東區、南區、北區、安南區、安平區、中西區。

2. 「鄉村地區」共有 31 個，包含：鹽水區、白河區、柳營區、後壁區、東山區、麻豆區、下營區、六甲區、官田區、大內區、佳里區、學甲區、西港區、七股區、將軍區、北門區、新化區、善化區、新市區、安定區、山上區、玉井區、楠西區、南化區、左鎮區、仁德區、歸仁區、關廟區、龍崎區、永康區。

而從表 4-4、圖 4-4 可以看出，無論是「鄉村地區」還是「城市地區」，「B3(3) 區級化後的經費預算不足問題」，是每個區普遍存在的問題。

「鄉村地區」存在的次要問題是「B3(4)區級化後，防救災資源拮据問題」；再次則是「B3(8)民眾配合度低」因素。

表 4-4 城鄉地區與災害防救問題 交叉表列

		B3(1)	B3(2)	B3(3)	B3(4)	B3(5)	B3(6)	B3(7)	B3(8)	B3(9)
NEWZON E	城市地區 個數	2	1	5	2	0	0	0	2	0
	整體的 %	5.9%	2.9%	14.7%	5.9%	.0%	.0%	.0%	5.9%	.0%
	鄉村地區 個數	5	5	19	12	5	2	1	10	1
	整體的 %	14.7%	14.7%	55.9%	35.3%	14.7%	5.9%	2.9%	29.4%	2.9%
	總和 個數	7	6	24	14	5	2	1	12	1
	整體的 %	20.6%	17.6%	70.6%	41.2%	14.7%	5.9%	2.9%	35.3%	2.9%

資料來源：本計畫整理

百分比及總數是根據應答者而來的。二分法群組表列於值 1。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

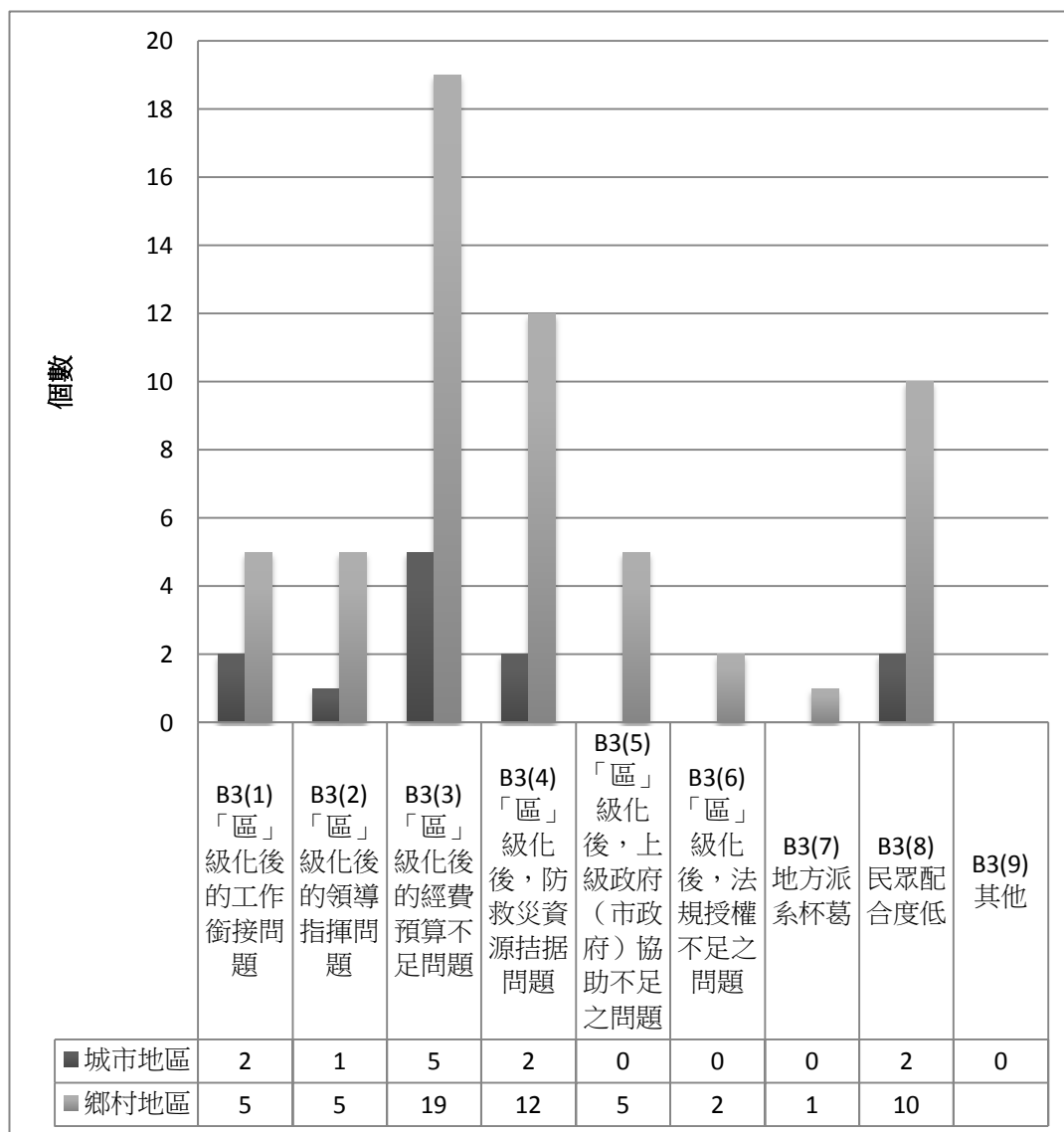


圖 4-4 未能達成工作革新之因素

資料來源：本計畫整理

B4. 不論前面所提到的問題是否已經獲得處理，您認為誰最應對這些問題負責？

在 B4.題組中亦包含 12 小子題，但選項增加為 9 個：中央政府、立法院、市政府、市議會、區公所、民間組織或團體、地方派系、人民與其他；且分別為 1 分~9 分。根據下表（參見表 4-5 及表 4-6）所示，除了第 1 小題與第 10 小題之外，其餘 9 題的平均數均落在 3.25~4.17 之間，可見在區公所的認知裡，認為「對災區的熟悉度」與「災民的安置與收容」的責任在區公所外，其他幾項業務皆屬於市政府所轄。

表 4-5 誰應對縣市合併後災害防救問題負責

	個數	平均數	標準差
B4(1) 對災區的熟悉度	36	4.69	1.091
B4(2) 防救災的編制	36	3.94	1.472
B4(3) 防救災資訊的取得	36	3.39	1.573
B4(4) 災害資訊的通傳與聯繫	36	3.67	1.512
B4(5) 救災的人力動員	36	4.17	1.612
B4(6) 救災的車輛調度	36	4.00	1.549
B4(7) 橫向協調	36	3.67	1.352
B4(8) 救災經費的運用	36	3.25	1.697
B4(9) 救災設備的使用	36	3.89	1.545
B4(10) 災民的安置與收容方面	36	4.83	1.108
B4(11) 公共設施的災後復原與重建	36	3.25	1.461
B4(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	36	4.00	1.586
有效的 N (完全排除)	36		

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-6 誰應對縣市合併後災害防救問題負責次數

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
var4 ^a	中央政府	24	5.6%	66.7%
	立法院	3	.7%	8.3%
	市政府	219	50.7%	608.3%
	市議會	1	.2%	2.8%
	區公所	165	38.2%	458.3%
	民間組織或團體	4	.9%	11.1%
	人民	1	.2%	2.8%
	其他	15	3.5%	41.7%
	總數	432	100.0%	1200.0%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

然而，值得一提的是，「防救災的編制」與「救災的人力動員」則是市政府與區公所的共同責任。(參見表 4-7、圖 4-5、表 4-8 與圖 4-6)

表 4-7 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_防救災的編制

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	中央政府	2	5.1	5.6	5.6
	市政府	17	43.6	47.2	52.8
	區公所	16	41.0	44.4	97.2
	其他	1	2.6	2.8	100.0
	總和	36	92.3	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	7.7		
總和		39	100.0		

資料來源：本計畫整理

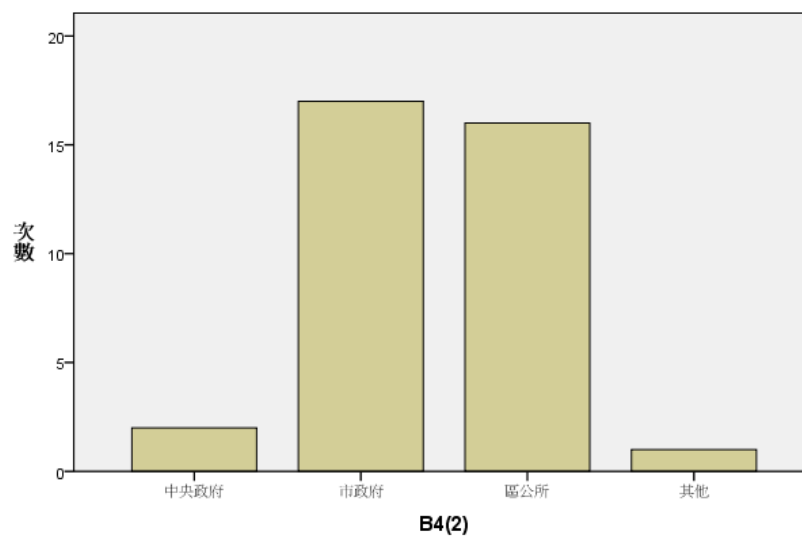


圖 4-5 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_防救災的編制

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-8 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災的人力動員

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 中央政府	1	2.6	2.8	2.8
市政府	17	43.6	47.2	50.0
區公所	16	41.0	44.4	94.4
其他	2	5.1	5.6	100.0
總和	36	92.3	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	3	7.7		
總和	39	100.0		

資料來源：本計畫整理

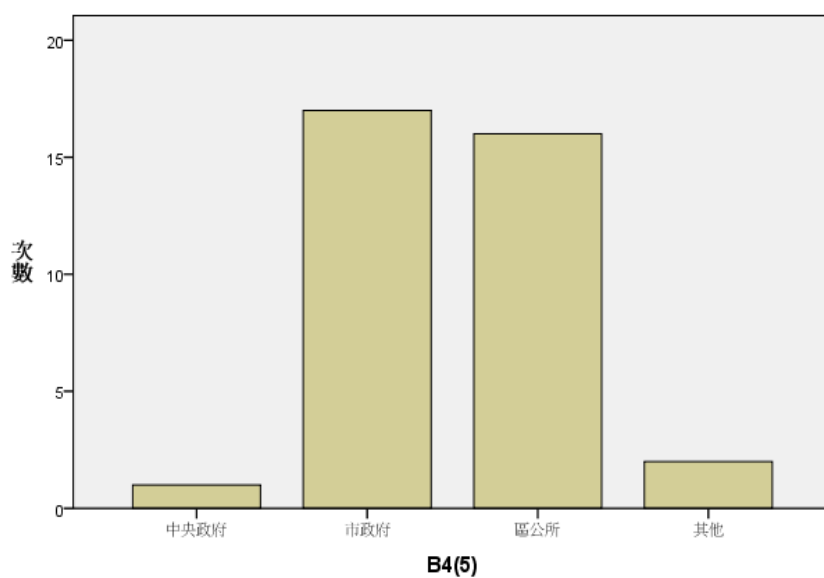


圖 4-6 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災的人力動員

資料來源：本計畫整理

B5.您認為縣市合併後，區公所是否有足夠的「權力」與「自主性」來處理以下問題？

在 B5.題組中仍包含 12 小子題，每一小子題選項為 5 個：毫無權力、僅有一點權力、普通、有部分權力、有充分權力；分別為 1 分~5 分。根據下表（參見表 4-9 及表 4-10）所示，其平均數落在 3.17~4.25 之間，可見在區公所的認知裡，認為縣市合併後，其擁有「有部分」的「權力」與「自主性」來處理如問卷所列的 12 項防救災相關問題；但對於「公共設施的災後復原與重建」、「救災經費的運用」、「與民間救難組織的關係、資源配置」這三項問題是最沒有權力與自主性的（問卷參見附錄八）。

表 4-9 臺南市區公所對各項救災的權力與自主性排序

	標準差	平均數	權力/自主性大小排序
B5(1) 對災區的熟悉度	1.052	4.25	1
B5(2) 防救災的編制	.866	3.78	5
B5(3) 防救災資訊的取得	.811	3.83	4
B5(4) 災害資訊的通傳與聯繫	.833	3.86	3
B5(5) 救災的人力動員	.894	3.67	6
B5(6) 救災的車輛調度	.969	3.44	8
B5(7) 橫向協調	1.183	3.50	7
B5(8) 救災經費的運用	1.117	3.19	11
B5(9) 救災設備的使用	1.076	3.39	9
B5(10) 災民的安置與收容方面	.845	4.17	2
B5(11) 公共設施的災後復原與重建	1.207	3.17	12
B5(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	1.251	3.25	10
有效的 N (完全排除)			

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-10 臺南市區公所對救災整體的權力與自主性次數

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
var5 ^a	毫無權力	22	5.1%	61.1%
	僅有一點權力	40	9.3%	111.1%
	普通	104	24.1%	288.9%
	有部分權力	178	41.2%	494.4%
	有充分權力	88	20.4%	244.4%
總數		432	100.0%	1200.0%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

B6. 就下列問題的處理或解決，您認為自己在地方上有多大的影響力？

在 B6.題組的 12 小子題與 B5.題組相同，惟每一小子題選項不一樣：毫無影響力、僅有一點影響力、普通、有部分影響力、有充分影響力 5 個；分別為 1 分~5 分。根據下表（參見表 4-11 及表 4-12）所示，其平均數落在 3.25~4.36 之間，可見在區公所的認知裡，認為縣市合併後，其擁有「有部分」的「影響力」來處理如問卷所列的 12 項防救災相關問題；但對於「與民間救難組織的關係、資源配置」、「救災經費的運用」、「公共設施的災後復原與重建」這三項問題是最沒有影響力的，此與上一題 B5 權力大小的結果是一樣的（問卷參見附錄八）。

表 4-11 臺南市區公所對各項救災的影響力評估

	標準差	平均數	影響力大小排序
B6(1) 對災區的熟悉度	.762	4.36	1
B6(2) 防救災的編制	.971	3.97	3
B6(3) 防救災資訊的取得	.833	3.86	4
B6(4) 災害資訊的通傳與聯繫	.845	3.83	5
B6(5) 救災的人力動員	.811	3.83	5
B6(6) 救災的車輛調度	.941	3.50	9
B6(7) 橫向協調	1.025	3.75	7
B6(8) 救災經費的運用	1.085	3.28	11
B6(9) 救災設備的使用	.931	3.64	8
B6(10) 災民的安置與收容方面	.797	4.18	2
B6(11) 公共設施的災後復原與重建	1.046	3.36	10
B6(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	1.105	3.25	12
有效的 N (完全排除)			

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-12 臺南市區公所對救災整體的影響力評估

	反應值		觀察值百分比
	個數	百分比	
var6 ^a 毫無影響力	14	3.4%	41.2%
僅有一點影響力	27	6.6%	79.4%
普通	88	21.6%	258.8%
有部分影響力	190	46.6%	558.8%
有充分影響力	89	21.8%	261.8%
總數	408	100.0%	1200.0%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

在問卷的最後一部份，主要是要讓填寫者思考縣市合併前後，七項地方行政業務的影響（參見附錄八問卷），由此做一整體上的比較。

從下表（參見表 4-13、表 4-14、圖 4-7）可以看出大多數區公所認為縣市合併對於其業務的確有受到衝擊與影響，且從兩大區域畫分來看，鄉村地區的感受較城市地區強烈，而本研究所謂的「城市地區」正是縣市合併前的臺南市各區以及新營市。

從業務項目來看（參見表 4-15、表 4-17、表 4-19、表 4-21、表 4-23、表 4-25、表 4-27），影響與衝擊程度由深至淺為：經費項目、公共設施的改善問題、預算編列、人事任用、行政組織的指揮運作、與其他政府單位(如中央或他縣市等)的聯繫及合作；最沒有差別的是包含社會治安、公共建築安全設施等的公共安全問題。

表 4-13 縣市合併後影響臺南市區公所救災業務評估

	反應值		觀察值百分比
	個數	百分比	
VAR8 ^a 毫無影響	35	13.9%	97.2%
僅有一點影響	18	7.1%	50.0%
普通	44	17.5%	122.2%
有部分影響	100	39.7%	277.8%
有極大的影響	55	21.8%	152.8%
總數	252	100.0%	700.0%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

表 4-14 城鄉地區與縣市合併後影響臺南市救災業務評估交叉表

			VAR8 ^a					總數
			毫無影響	僅有一點影響	普通	有部分影響	有極大的影響	
NEWZONE 城市地區	個數		19	2	6	25	4	56
	總數的 %		7.5%	.8%	2.4%	9.9%	1.6%	22.2%
鄉村地區	個數		16	16	38	75	51	196
	總數的 %		6.3%	6.3%	15.1%	29.8%	20.2%	77.8%
總數	個數		35	18	44	100	55	252
	總數的 %		13.9%	7.1%	17.5%	39.7%	21.8%	100.0%

資料來源：本計畫整理

百分比及總數是根據反應值而來的。a. 群組

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

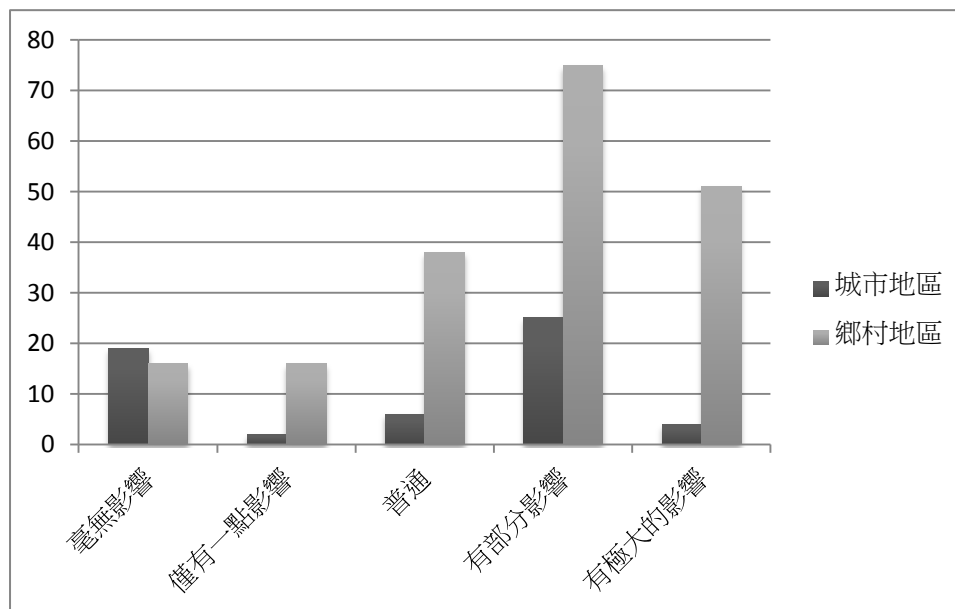


圖 4-7 縣市合併對臺南市城鄉地區區公所行政業務影響之比較

資料來源：本計畫整理

D1.行政組織的指揮運作

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所在地方行政組織的指揮運作業務，「毫無影響」佔 17.9%；「僅一點影響」者佔 5.1%；「普通」者佔 15.4%；「有部分影響」者佔 41%；「有極大的影響」者佔 12.8%。

就城鄉區域而言，縣市合併對「鄉村地區」的地方行政組織的指揮運作業務有較大的影響。（參見表 4-15、表 4-16 及圖 4-8）

表 4-15 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	7	17.9	19.4	19.4
僅有一點影響	2	5.1	5.6	25.0
普通	6	15.4	16.7	41.7
有部分影響	16	41.0	44.4	86.1
有極大的影響	5	12.8	13.9	100.0
總和	36	92.3	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	3	7.7		
總和	39	100.0		

資料來源：本計畫整理

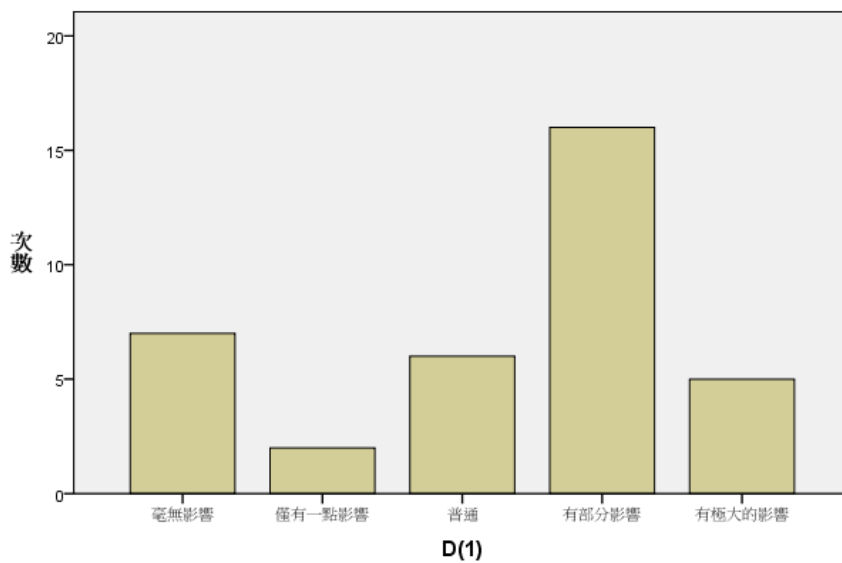


圖4-8 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-16 城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作交叉表

		NEWZONE		總和
		城市地區	鄉村地區	
D(1)	毫無影響	3	4	7
	僅有一點影響	0	2	2
	普通	1	5	6
	有部分影響	4	12	16
	有極大的影響	0	5	5
總和		8	28	36

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D2.人事任用

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所在人事任用的業務，「毫無影響」佔 10.3%；「僅一點影響」者佔 10.3%；「普通」者佔 17.9%；「有部分影響」者佔 30.8%；「有極大的影響」者佔 23.1%。

從城鄉區域來看，無論是「城市地區」或「鄉村地區」，縣市合併對區公所的人事任用業務皆有較深的影響。（參見表 4-17、表 4-18 及圖 4-9）

表 4-17 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_人事任用

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	毫無影響	4	10.3	11.1	11.1
	僅有一點影響	4	10.3	11.1	22.2
	普通	7	17.9	19.4	41.7
	有部分影響	12	30.8	33.3	75.0
	有極大的影響	9	23.1	25.0	100.0
總和		36	92.3	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	7.7		
總和		39	100.0		

資料來源：本計畫整理

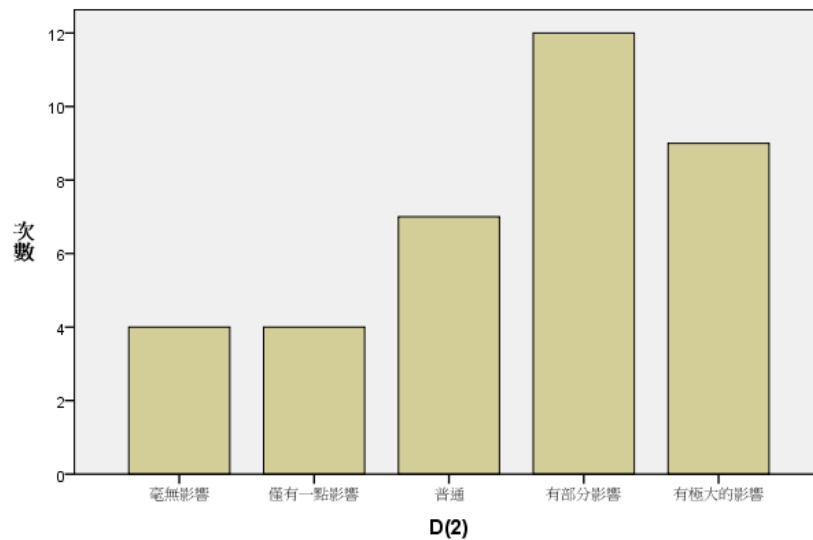


圖 4-9 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_人事任用

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-18 城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_人事任用交叉表

		NEWZONE		總和
		城市地區	鄉村地區	
D(2)	毫無影響	2	2	4
	僅有一點影響	0	4	4
	普通	1	6	7
	有部分影響	5	7	12
	有極大的影響	0	9	9
總和		8	28	36

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D3.預算編列

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所在預算編列業務，「毫無影響」佔 10.3%；「僅一點影響」者佔 5.1%；「普通」者佔 5.1%，以「都會區」為主；「有部分影響」者佔 38.5%，為主；「有極大的影響」者佔 33.3%。

從城鄉區域來看，無論是「城市地區」或「鄉村地區」，縣市合併對區公所的預算編列業務均有很大的影響。（參見表 4-19、表 4-20 及圖 4-10）

表 4-19 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_預算編列

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	毫無影響	4	10.3	11.1	11.1
	僅有一點影響	2	5.1	5.6	16.7
	普通	2	5.1	5.6	22.2
	有部分影響	15	38.5	41.7	63.9
	有極大的影響	13	33.3	36.1	100.0
	總和	36	92.3	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	7.7		
總和		39	100.0		

資料來源：本計畫整理

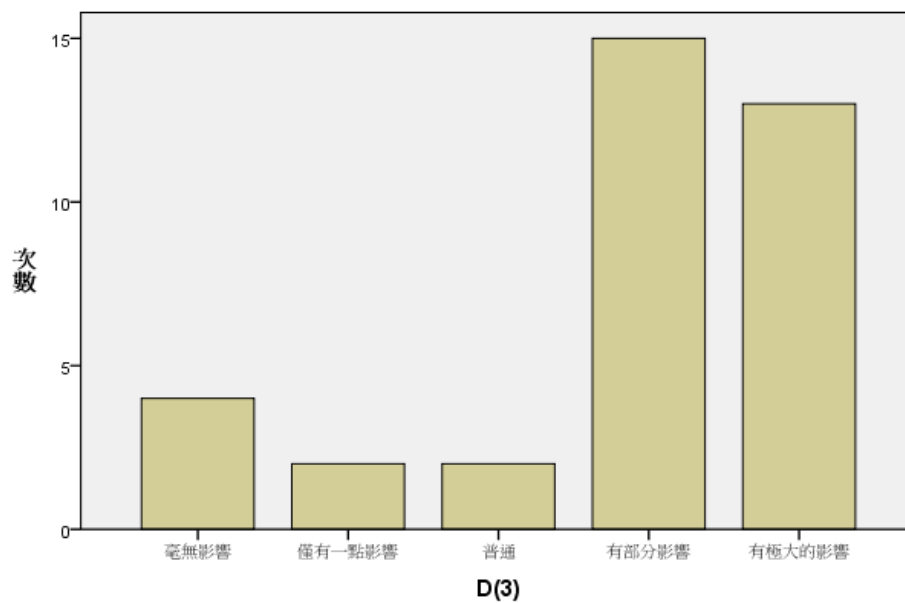


圖4-10 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_預算編列

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-20 城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_預算編列交叉表

		NEWZONE		總和
		城市地區	鄉村地區	
D(3)	毫無影響	2	2	4
	僅有一點影響	0	2	2
	普通	0	2	2
	有部分影響	4	11	15
	有極大的影響	2	11	13
總和		8	28	36

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D4.經費運用

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所在經費運用業務，「毫無影響」佔 2.8%；「僅一點影響」者佔 5.1%；「普通」者佔 12.8%；「有部分影響」者佔 43.6%；「有極大的影響」者佔 25.6%。

從城鄉區域來看，無論是「城市地區」或「鄉村地區」，縣市合併對區公所的經費運用業務均有較大的影響；此亦與上題(D3.預算編列)的答案吻合。（參見表 4-21、表 4-22 及圖 4-11）

表 4-21 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_經費運用

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	毫無影響	5	12.8	13.9	13.9
	僅有一點影響	2	5.1	5.6	19.4
	普通	2	5.1	5.6	25.0
	有部分影響	17	43.6	47.2	72.2
	有極大的影響	10	25.6	27.8	100.0
	總和	36	92.3	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	7.7		
總和		39	100.0		

資料來源：本計畫整理

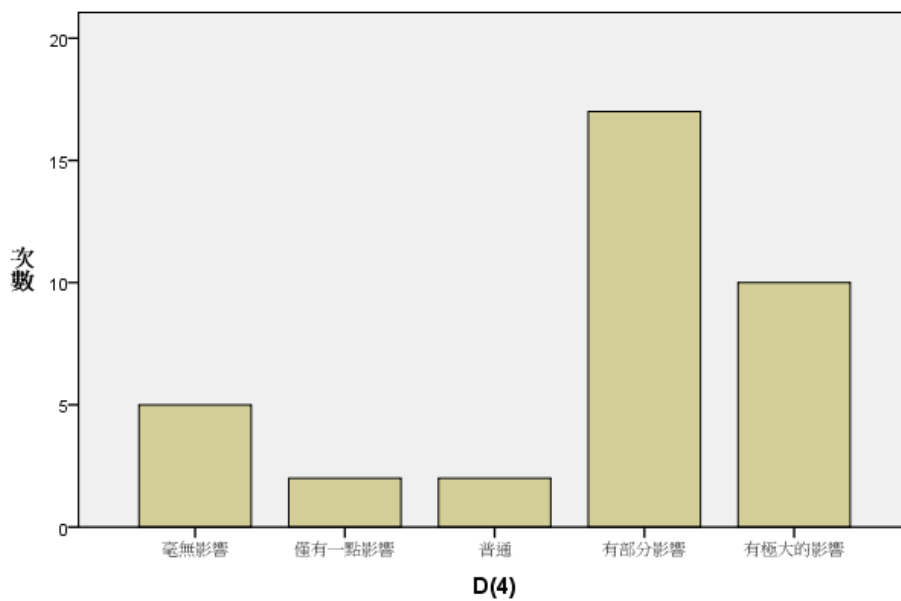


圖4-11 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_經費運用

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-22 城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_預算編列交叉表

	NEWZONE		總和
	城市地區	鄉村地區	
D(4) 毫無影響	3	2	5
僅有一點影響	0	2	2
普通	0	2	2
有部分影響	3	14	17
有極大的影響	2	8	10
總和	8	28	36

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D5.公共設施的改善問題（交通、街道、水、污水、衛生）

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所在公共設施的改善問題業務，「毫無影響」佔 7.7%；「僅一點影響」者佔 10.3%；「普通」者佔 10.3%；「有部分影響」者佔 48.7%；「有極大的影響」者佔 15.4%。

從城鄉區域來看，無論是「城市地區」或「鄉村地區」，縣市合併對區公所的公共設施的改善問題業務均有影響。（參見表 4-23、表 4-24 及圖 4-12）

表 4-23 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_公共設施的改善問題

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	3	7.7	8.3	8.3
僅有一點影響	4	10.3	11.1	19.4
普通	4	10.3	11.1	30.6
有部分影響	19	48.7	52.8	83.3
有極大的影響	6	15.4	16.7	100.0
總和	36	92.3	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	3	7.7		
總和	39	100.0		

資料來源：本計畫整理

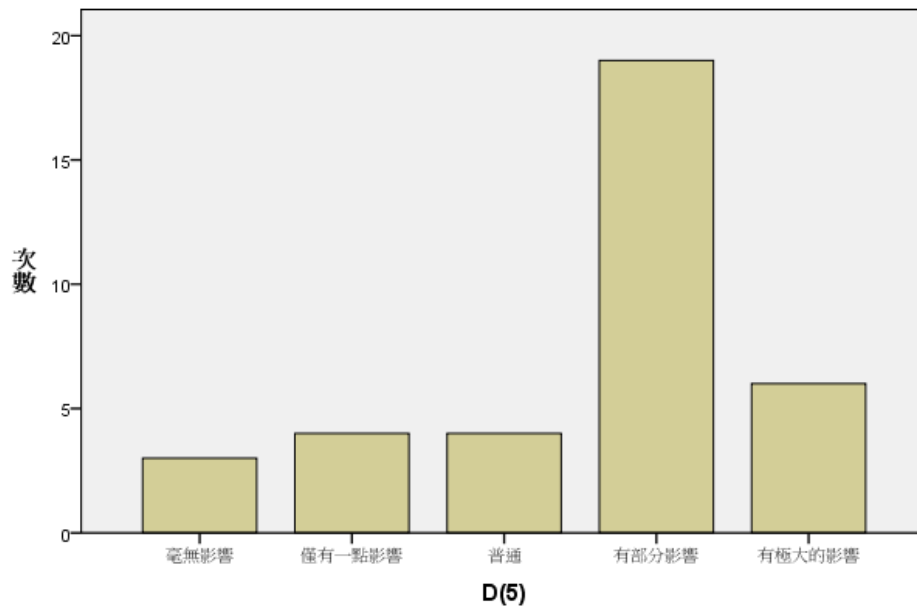


圖 4-12 縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_公共設施的改善問題

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-24 城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_預算編列交叉表

		NEWZONE		總和
		城市地區	鄉村地區	
D(5)	毫無影響	2	1	3
	僅有一點影響	1	3	4
	普通	0	4	4
	有部分影響	5	14	19
	有極大的影響	0	6	6
總和		8	28	36

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D6.與其他政府單位（如中央或他縣市等）的聯繫及合作

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所與其他政府單位的聯繫及合作之業務，「毫無影響」佔 15.4%；「僅一點影響」者佔 5.1%；「普通」者佔 25.6%；「有部分影響」者佔 28.2%；「有極大的影響」者佔 17.9%。

就城鄉區域而言，縣市合併對「鄉村地區」的地方行政組織的指揮運作業務有較大的影響。（參見表4-25、表4-26及圖4-13）

表 4-25 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	6	15.4	16.7	16.7
僅有一點影響	2	5.1	5.6	22.2
普通	10	25.6	27.8	50.0
有部分影響	11	28.2	30.6	80.6
有極大的影響	7	17.9	19.4	100.0
總和	36	92.3	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	3	7.7		
總和	39	100.0		

資料來源：本計畫整理

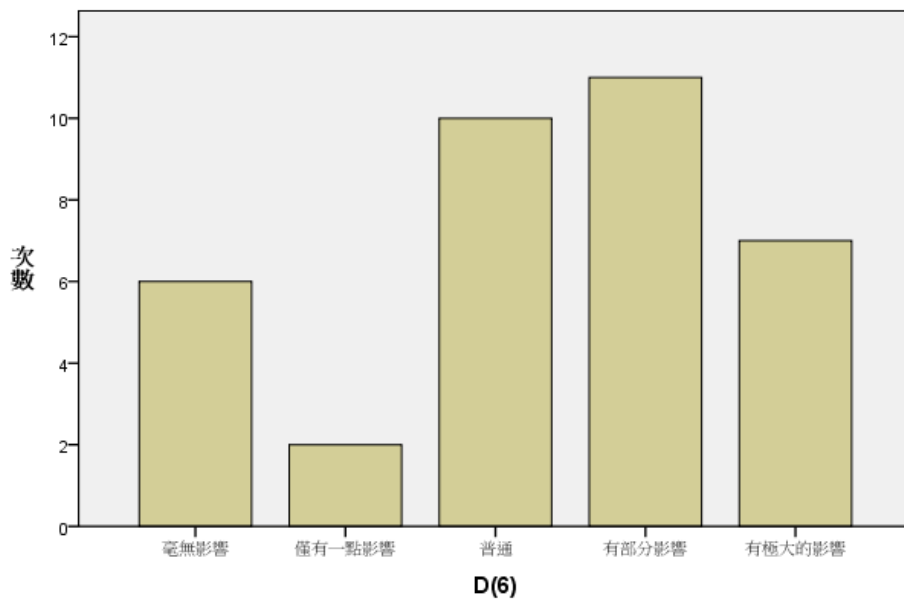


圖 4-13 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-26 城鄉地區與縣市合併後對臺南市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作交叉表

		NEWZONE		總和
		城市地區	鄉村地區	
D(6)	毫無影響	3	3	6
	僅有一點影響	1	1	2
	普通	2	8	10
	有部分影響	2	9	11
	有極大的影響	0	7	7
總和		8	28	36

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D7.公共安全（社會治安、公共建築安全設施等）

根據調查結果顯示，認為縣市合併，對區公所在公共安全業務，「毫無影響」佔 15.4%；「僅一點影響」者佔 5.1%；「普通」者佔 33.3%；「有部分影響」者佔 25.6%；「有極大的影響」者佔 12.8%。

即使比較城鄉區域，縣市合併，公共安全業務在縣市合併前後並無太大的攻擊與影響。（參見表 4-27、表 4-28 及圖 4-14）

表 4-27 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_公共安全

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	6	15.4	16.7	16.7
僅有一點影響	2	5.1	5.6	22.2
普通	13	33.3	36.1	58.3
有部分影響	10	25.6	27.8	86.1
有極大的影響	5	12.8	13.9	100.0
總和	36	92.3	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	3	7.7		
總和	39	100.0		

資料來源：本計畫整理

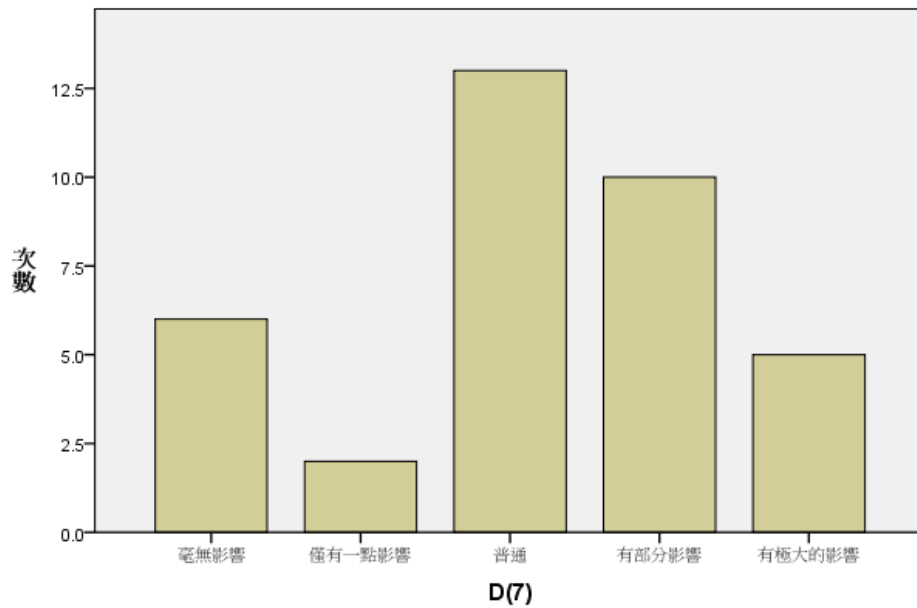


圖 4-14 縣市合併對臺南市區行政業務的影響_公共安全

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-28 城鄉地區對縣市合併對臺南市區行政業務的影響_公共安全交叉表

		NEWZONE		總和
		城市地區	鄉村地區	
D(7)	毫無影響	4	2	6
	僅有一點影響	0	2	2
	普通	2	11	13
	有部分影響	2	8	10
	有極大的影響	0	5	5
總和		8	28	36

資料來源：本計畫整理

從以上問卷調查分析可以看出，臺南市各區區公所於縣市合併後，在災害防救業務方面，未能有效達成業務工作革新的首要原因，無論是鄉村地區還是城市地區，「區級化後的經費預算不足問題」是每個區普遍存在的問題；鄉村地區存在的次要問題是「區級化後，防救災資源拮据問題」；再來才是「民眾配合度低」因素。且對於「救災經費的使用」、「公共設施的災後復原與重建」這兩個方面的業務執行，較縣市合併前困難、不便或變差。

在區公所的認知裡，認為「對災區的熟悉度」與「災民的安置與收容」的責任在區公所外，其他幾項業務皆屬於市政府所轄。而且縣市合併後，區公所擁有「普通」或「有部分」的權力、自主性與影響力來處理這些問題。換言之，若要處理上述這幾的問題，還得仰賴市政府。

整體而言，縣市合併前後，區公所的七項地方行政業務項目來看，影響與衝擊程度由深至淺為：經費項目、公共設施的改善問題、預算編列、人事任用、行政組織的指揮運作、與其他政府單位(如中央或他縣市等)的聯繫及合作；最沒有差別的是包含社會治安、公共建築安全設施等的公共安全問題。

本研究所謂的「城市地區」是縣市合併前的臺南市各區以及新營市，而從兩大區域畫分來看，大多數區公所認為縣市合併對於其業務的確有受到衝

擊與影響，鄉村地區的感受較城市地區強烈，由此知原屬臺南縣的區公所對於縣市合併較需適應與磨合。

二、 高雄市

高雄市問卷發放 38 份，回收 38 份問卷；以下就問卷（本研究計畫調查問卷，請見附錄八）逐題報告其題目、統計結果與意涵說明。

B1. 在縣市合併之後，以「災害防救」業務為例，請問您同意或不同意以下觀察？

首先在 B 部分的第一項群組中共有 12 小題，每一小題皆有「非常不同意」、「不同意」、「普通」、「同意」及「非常同意」5 個選項，依次為 1 分到 5 分。

從下表（表 4-29、圖 4-15）可以看到第 2 小題、第 6 小題、第 8 小題、第 11 小題及第 12 小題的「平均數」皆大於 2.5，亦即為縣市合併後，「防救災的編制，有疊床架屋的情況」、「區公所在「救災車輛的調度」、「救災經費的使用」、「公共設施的災後復原與重建」、「與民間救難組織的關係」這五個方面的業務執行，較縣市合併前困難、不便或變差。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4- 29 縣市合併對高雄市各區區公所災害防救業務方面的影響程度

	標準 差	平均數	受縣市合 併影響之 排序
B1(1) 對災區的熟悉度降低	.804	2.05	11
B1(2) 防救災的編制，有疊床架屋的情況	1.087	2.82	2
B1(3) 防救災資訊的取得更不即時	.677	2.03	12
B1(4) 災害資訊的通傳與聯繫更加不易	.894	2.11	10
B1(5) 救災的人力更加不易即時動員	.891	2.26	8
B1(6) 救災的車輛調度更加困難	.978	2.65	3
B1(7) 在橫向協調上更加困難	.899	2.43	7
B1(8) 救災的經費運用更加不便	1.110	2.86	1
B1(9) 救災設備的使用更加不便(例如，移動式抽水機的使用)	.989	2.46	6
B1(10) 災民的安置與收容方面更難協調	.739	2.19	9
B1(11) 公共設施的災後復原與重建更難即時	1.037	2.62	4
B1(12) 與民間救難組織的關係、資源配置，更缺乏系統化	.959	2.57	5

資料來源：本計畫整理

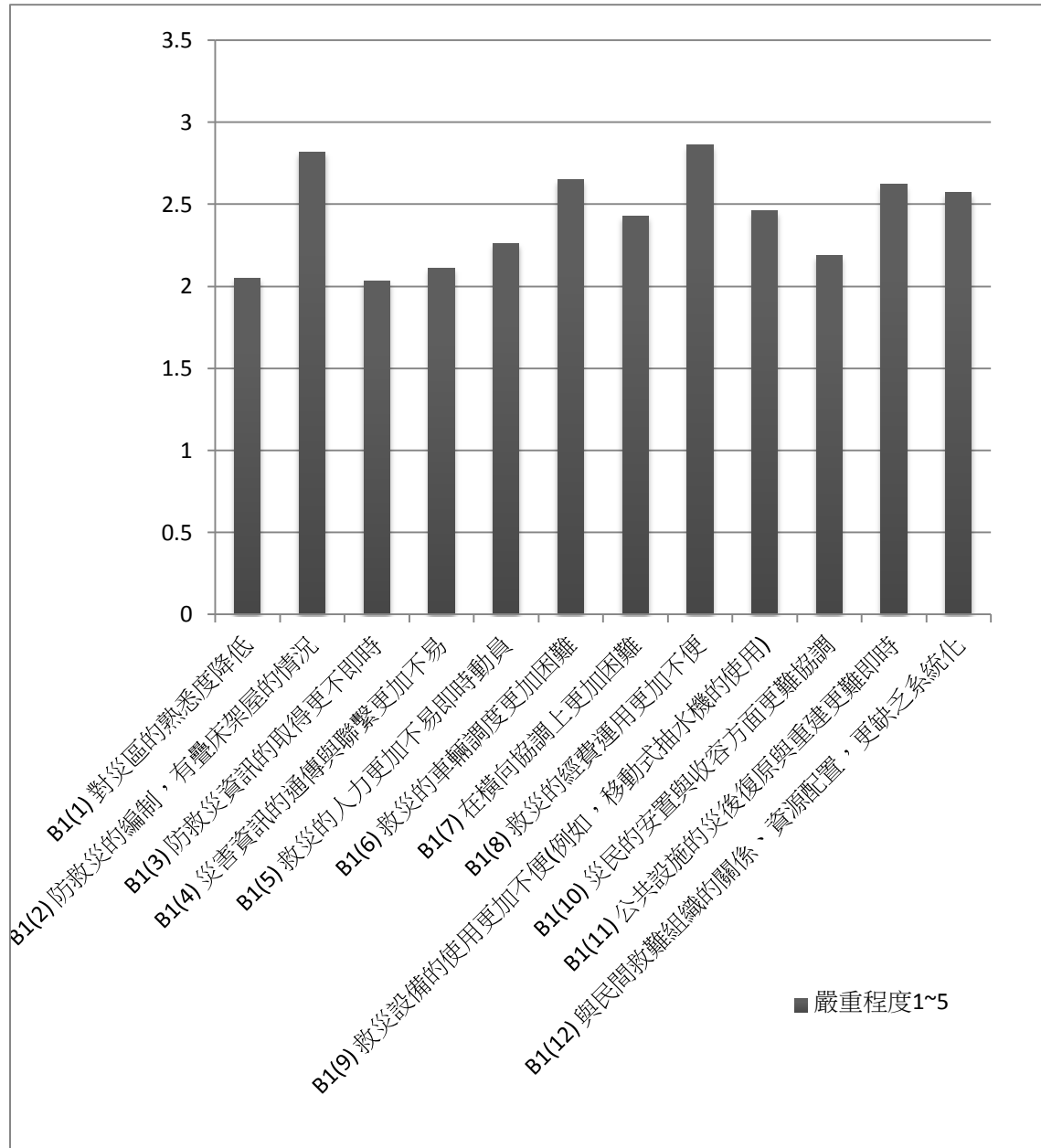


圖 4-15 縣市合併對高雄市各區區公所災害防救業務方面的影響程度

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

B2.在縣市合併之後，區公所所在「災害防救」業務方面，是否達成以下工作革新？

其次在 B 部分的第二項群組中亦有 12 小題，每一小題皆有「完全沒有達成」、「僅一點達成」、「普通」、「大部分達成」及「完全達成」5 個選項，依次為 1 分到 5 分。

從圖 4-16、表 4-30 可以看到第 2 小題、第 8 小題及第 11 小題的「平均數」排序是倒數前三名，代表「增加救災經費運用的彈性」、「減少疊床架屋的防救災編制」、「加速公共設施的災後復原與重建」這三部分業務，在縣市合併後的工作革新「普通」達成。此與 B1 題組的結果吻合，顯示這些業務的確在縣市合併後，有所改變。

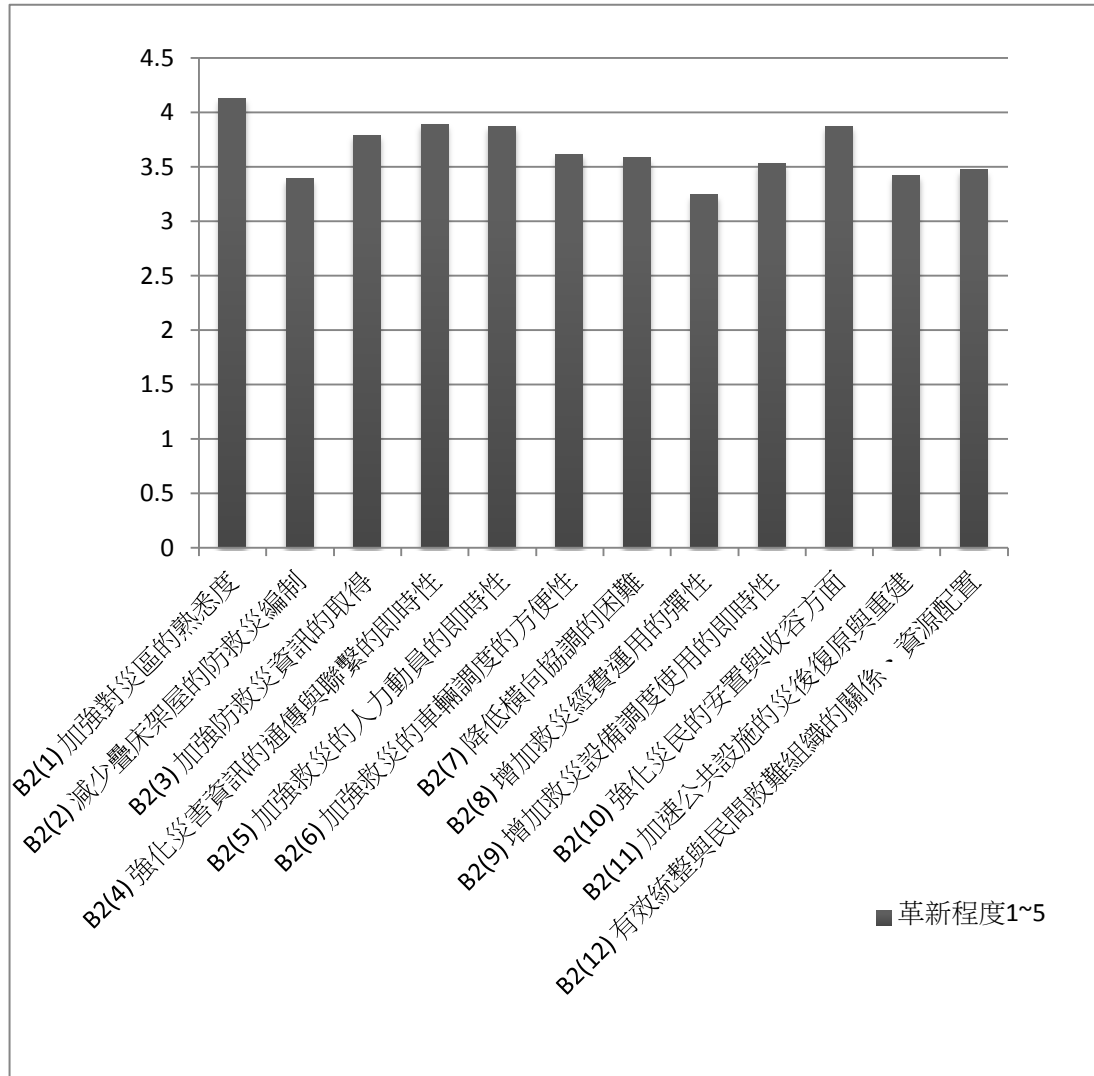


圖 4-16 縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上革新努力

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-30 縣市合併對高雄市區公所執行「災害防救」業務上未革新之原因

	標準差	平均數	達成工作 革新的排 序
B2(1) 加強對災區的熟悉度	.623	4.13	1
B2(2) 減少疊床架屋的防救災編制	.887	3.39	11
B2(3) 加強防救災資訊的取得	.741	3.79	5
B2(4) 強化災害資訊的通傳與聯繫的即時性	.689	3.89	2
B2(5) 加強救災的人力動員的即時性	.665	3.87	3
B2(6) 加強救災的車輛調度的方便性	.855	3.61	6
B2(7) 降低橫向協調的困難	.722	3.58	7
B2(8) 增加救災經費運用的彈性	.943	3.24	12
B2(9) 增加救災設備調度使用的即時性	.862	3.53	8
B2(10) 強化災民的安置與收容方面	.623	3.87	3
B2(11) 加速公共設施的災後復原與重建	.683	3.42	10
B2(12) 有效統整與民間救難組織的關係、資源配置	.725	3.47	9

資料來源：本計畫整理

B3. 承上題(B2)，您認為在「災害防救」業務方面，未能有效達成業務工作革新的原因為何？

B 部分的第三題是擁有 9 個選項的複選題，從表 5-28 可以看出，在「災害防救」業務方面，未能有效達成業務工作革新的原因，尤以佔了 27.9%的「區級化後的經費預算不足」為最主要的因素，其次是佔了 16.3%的「區級化後，防救災資源拮据」，第三的因素則是「區級化後的領導指揮問題」。

其次，將此結果與 B1 的結果（參見表 4-31）比對之後，更應證防救災業務的「經費」與「資源」的來源與使用是最要緊的兩大問題。

表 4-31 縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未革新之原因

	反應值		觀察值 百分比	因素大小排序
	個數	百分比		
b3 ^a B3(1) 「區」級化後的工作銜接問題	8	9.3%	23.5%	5
B3(2) 「區」級化後的領導指揮問題	11	12.8%	32.4%	3
B3(3) 「區」級化後的經費預算不足問題	24	27.9%	70.6%	1
B3(4) 「區」級化後，防救災資源拮据問題	14	16.3%	41.2%	2
B3(5) 「區」級化後，上級政府（市政府）協助不足之問題	4	4.7%	11.8%	8
B3(6) 「區」級化後，法規授權不足之問題	6	7.0%	17.6%	7
B3(7) 地方派系杯葛	2	2.3%	5.9%	9
B3(8) 民眾配合度低	10	11.6%	29.4%	4
B3(9) 其他	7	8.1%	20.6%	6
總數	86	100.0%	252.9%	

資料來源：本計畫整理

- a. 二分法群組表列於值 1。在「B3(9) 其他」的答案有：「橫向各機關之權責分工需更明確」、「尚可」、「無上述問題」、「區設防災承辦人兼辦其他業務，工作量大，致人員流動大，不利業務革新推展」、「公共設施建設未及時配合」、「大致上各機關均配合良好」。

此外，本研究又將高雄市 38 區劃分為「都會區」、「工業區」、「農業區」以及「山地丘陵區」四大區域，這四大區域分別為：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

2. 「都會區」共有 12 個，包含：鹽埕區、鼓山區、左營區、楠梓區、三民區、新興區、前金區、苓雅區、前鎮區、旗津區、小港區、鳳山區。
3. 「工業區」共有 8 個，包含：林園區、大寮區、大樹區、大社區、仁武區、鳥松區、岡山區、橋頭區。
4. 「農業區」共有 11 個，包含：燕巢區、田寮區、阿蓮區、路竹區、湖內區、茄萣區、永安區、彌陀區、梓官區、旗山區、美濃區。
5. 「山地丘陵區」共有 7 個，包含：六龜區、甲仙區、杉林區、內門區、茂林區、桃源區、那瑪夏區。

而從表 4-32、圖 4-17 可以看出，B3.選項中所顯示的問題，造成這四大區域的影響程度有所不同：

B3(1) 「區」級化後的工作銜接問題，主要出現在「都會區」及「山地丘陵區」。

B3(2) 「區」級化後的領導指揮問題，主要出現在「工業區」。

B3(3) 「區」級化後的經費預算不足問題，是每個區普遍存在的問題。

B3(4) 「區」級化後，防救災資源拮据問題，除了「工業區」之外，其他三個區域都嫌不足。

B3(5) 「區」級化後，上級政府（市政府）協助不足之問題，主要出現在「山地丘陵區」。

B3(6) 「區」級化後，法規授權不足之問題，主要出現在「工業區」及「農業區」。

B3(7) 地方派系杯葛，是所有選項中最少人勾選的，且主要出現在「農業區」及「山地丘陵區」，但所占比例都很少。

B3(8) 民眾配合度低，除了「工業區」之外，其他三個區域的比例都相當高。

表 4-32 城鄉地區與縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未革新之原因交叉表

			b3 ^a									總數
			B3(1)	B3(2)	B3(3)	B3(4)	B3(5)	B3(6)	B3(7)	B3(8)	B3(9)	
NEW ZONE	都會區	個數	3	2	6	4	0	0	0	4	4	10
		NEWZONE 中的 %	30.0 %	20.0 %	60.0 %	40.0 %	.0%	.0%	.0%	40.0 %	40.0 %	
	工業區	個數	1	4	4	1	1	2	0	0	2	8
		NEWZONE 中的 %	12.5 %	50.0 %	50.0 %	12.5 %	12.5 %	25.0 %	.0%	.0%	25.0 %	
NEW ZONE	農業區	個數	2	3	8	5	1	3	1	4	0	10
		NEWZONE 中的 %	20.0 %	30.0 %	80.0 %	50.0 %	10.0 %	30.0 %	10.0 %	40.0 %	.0%	
	山地丘陵區	個數	2	2	6	4	2	1	1	2	1	6
		NEWZONE 中的 %	33.3 %	33.3 %	100.0 %	66.7 %	33.3 %	16.7 %	16.7 %	33.3 %	16.7 %	
總數		個數	8	11	24	14	4	6	2	10	7	34

資料來源：本計畫整理

百分比及總數是根據應答者而來的。

a. 二分法群組表列於值 1。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

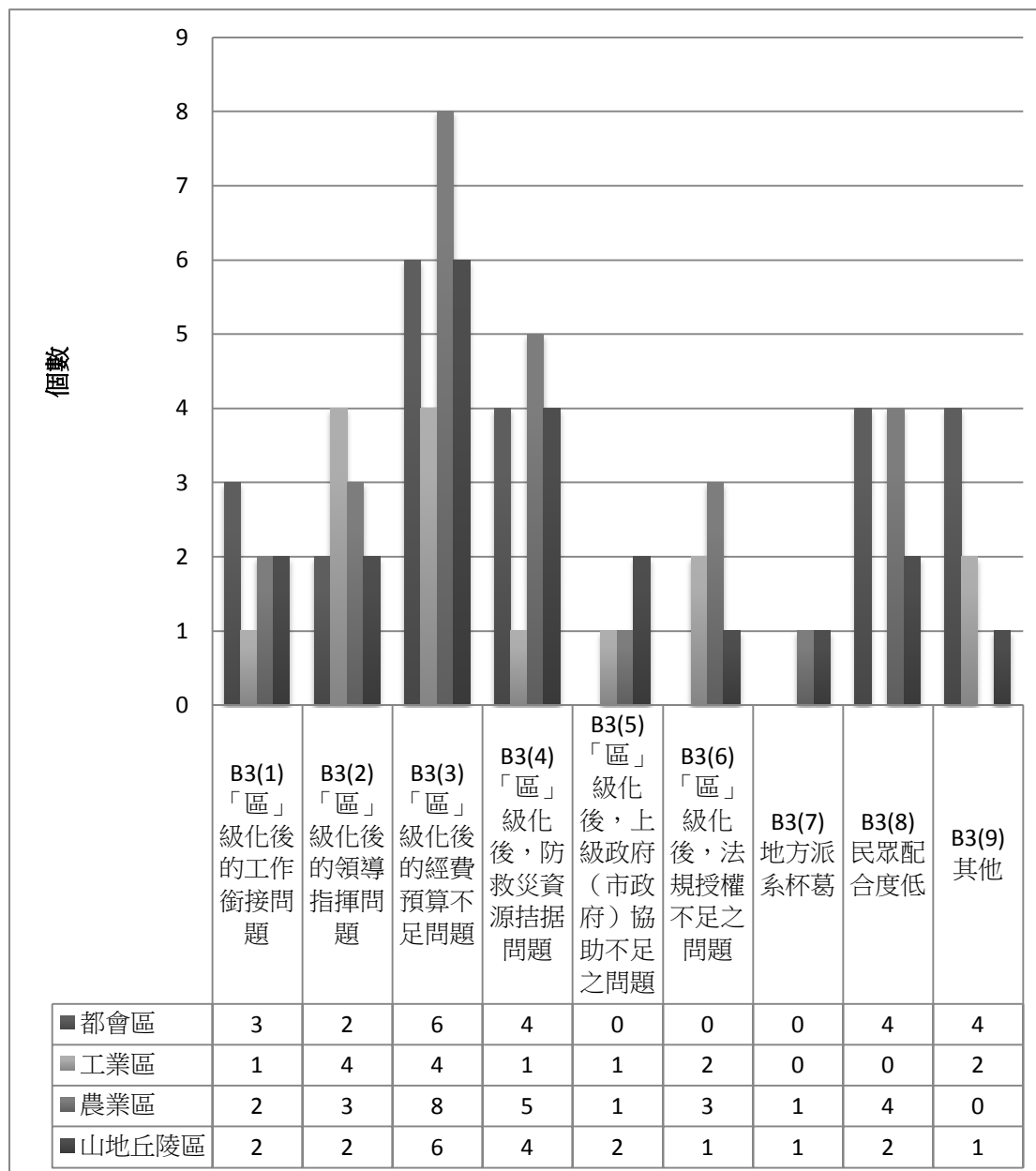


圖 4- 17 城鄉地區與縣市合併後高雄市區公所未能達到工作革新的因素
資料來源：本計畫整理

B4. 不論前面所提到的問題是否已經獲得處理，您認為誰最應對這些問題負責？

在 B4.題組中亦包含 12 小子題，但選項增加為 9 個：中央政府、立法院、市政府、市議會、區公所、民間組織或團體、地方派系、人民與其他；且分別為 1 分~9 分。根據下表（參見表 4-33 及表 4-34）所示，除了第 1 小題、第 9 小題與第 10 小題之外，其餘 9 題的平均數均落在 2.79~3.37 之間，可見在區公所的認知裡，認為「對災區的熟悉度」與「災民的安置與收容」的責任在區公所外，其他幾項業務皆屬於市政府所轄。

表 4-33 誰應對縣市合併後災害防救問題負責

	平均數	標準差
B4(1) 對災區的熟悉度	4.41	1.166
B4(2) 防救災的編制	3.27	1.262
B4(3) 防救災資訊的取得	3.13	1.614
B4(4) 災害資訊的通傳與聯繫	3.37	1.217
B4(5) 救災的人力動員	3.32	1.276
B4(6) 救災的車輛調度	3.32	1.203
B4(7) 橫向協調	3.11	1.048
B4(8) 救災經費的運用	2.95	1.089
B4(9) 救災設備的使用	3.74	1.267
B4(10) 災民的安置與收容方面	4.47	.893
B4(11) 公共設施的災後復原與重建	2.79	1.212
B4(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	3.32	1.107

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-34 誰應對縣市合併後災害防救問題負責次數

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
VAR4 ^a	中央政府	54	12.0 %	142.1%
	市政府	247	54.8 %	650.0%
	市議會	1	.2%	2.6 %
	區公所	147	32.6 %	386.8 %
	民間組織或團體	1	.2%	2.6 %
	人民	1	.2%	2.6%
總數		451	100.0%	1186.8 %

資料來源：本計畫整理

a. 群組

然而，值得一提的是，「救災設備的使用」則是市政府與區公所的共同責任。
(參見表 4-35 與圖 4-18)

表 4-35 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災設備的使用

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	中央政府	3	7.9	7.9	7.9
	市政府	18	47.4	47.4	55.3
	區公所	17	44.7	44.7	100.0
	總和	38	100.0	100.0	

資料來源：本計畫整理

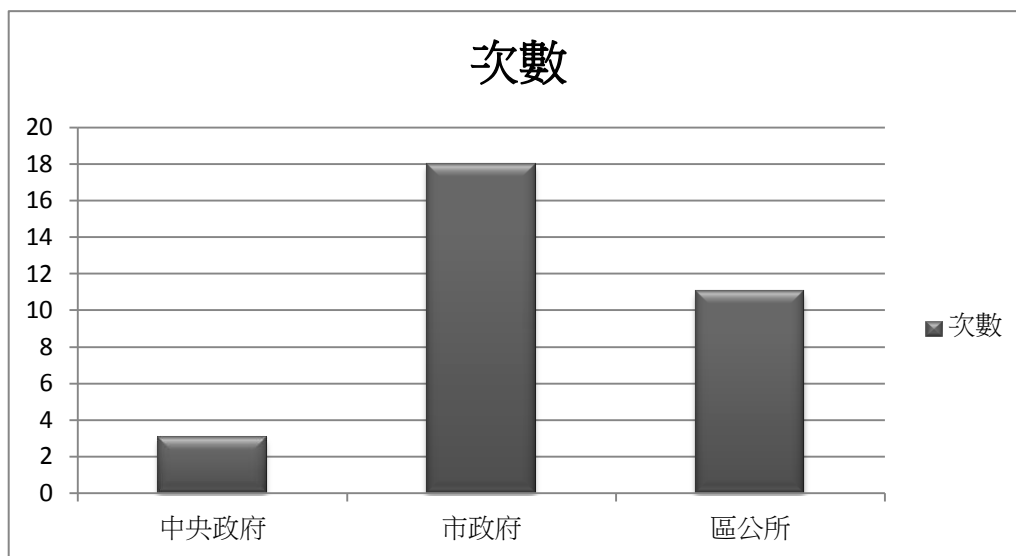


圖 4-18 誰應對縣市合併後災害防救問題負責_救災設備的使用

資料來源：本計畫整理

B5.您認為縣市合併後，區公所是否有足夠的「權力」與「自主性」來處理以下問題？

在 B5.題組中仍包含 12 小子題，每一小子題選項為 5 個：毫無權力、僅有一點權力、普通、有部分權力、有充分權力；分別為 1 分~5 分。根據下表（參見表 4-36 及表 4-37）所示，其平均數落在 2.87~4.45 之間，可見在區公所的認知裡，認為縣市合併後，其擁有「普通」或「有部分」的「權力」與「自主性」來處理如問卷所列的 12 項防救災相關問題；但對於「救災經費的運用」、「公共設施的災後復原與重建」、「救災設備的使用」這三項問題是最沒有權力與自主性的（問卷參見附錄八）。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4-36 高雄市區公所對各項救災的權力與自主性排序

	標準差	平均數	權力/自主性大小排序
B5(1) 對災區的熟悉度	.760	4.454	1
B5(2) 防救災的編制	1.030	3.58	4
B5(3) 防救災資訊的取得	.980	3.50	6
B5(4) 災害資訊的通傳與聯繫	0.991	3.79	3
B5(5) 救災的人力動員	.793	3.58	4
B5(6) 救災的車輛調度	.928	3.16	9
B5(7) 橫向協調	.821	3.22	8
B5(8) 救災經費的運用	0.991	2.87	12
B5(9) 救災設備的使用	.924	3.11	10
B5(10) 災民的安置與收容方面	.963	3.87	2
B5(11) 公共設施的災後復原與重建	.822	3.03	11
B5(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	.895	3.24	7

資料來源：本計畫整理

表 4-37 高雄市區公所對救災整體的權力與自主性次數

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
VAR5 ^a	毫無權力	16	3.5 %	42.1%
	僅有一點權力	56	12.4 %	147.4 %
	普通	153	33.8%	402.6%
	有部分權力	164	36.2%	431.6 %
	有充分權力	64	14.1%	168.4%
總數		453	100.0%	1192.1%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

B6. 就下列問題的處理或解決，您認為自己在地方上有多大的影響力？

在 B6.題組的 12 小子題與 B5.題組相同，惟每一小子題選項不一樣：毫無影響力、僅有一點影響力、普通、有部分影響力、有充分影響力 5 個；分別為 1 分~5 分。根據下表（參見表 4-38 及表 4-39）所示，其平均數落在 2.89~4.26 之間，可見在區公所的認知裡，認為縣市合併後，其擁有「普通」或「有部分」的「影響力」來處理如問卷所列的 12 項防救災相關問題；但對於「救災經費的運用」「公共設施的災後復原與重建」這、「與民間救難組織的關係、資源配置」、三項問題是最沒有影響力的，且前兩項與上一題 B5 權力大小的結果是一樣的（問卷參見附錄八）。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

表 4- 38 高雄市區公所對各項救災的影響力評估

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
VAR6 ^a	毫無影響力	17	3.8%	44.7%
	僅有一點影響力	48	10.6%	126.3%
	普通	135	29.8%	355.3%
	有部分影響力	179	39.5%	471.1%
	有充分影響力	74	16.3%	194.7%
總數		453	100.0%	1192.1%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

表 4-39 高雄市區公所對救災整體的影響力評估

	標準差	平均數	影響力大小排序
B6(1) 對災區的熟悉度	.860	4.26	1
B6(2) 防救災的編制	.998	3.76	3
B6(3) 防救災資訊的取得	.867	3.71	6
B6(4) 災害資訊的通傳與聯繫	.891	3.74	4
B6(5) 救災的人力動員	.724	3.74	4
B6(6) 救災的車輛調度	.909	3.30	9
B6(7) 橫向協調	.836	3.46	7
B6(8) 救災經費的運用	1.060	2.89	12
B6(9) 救災設備的使用	1.016	3.32	8
B6(10) 災民的安置與收容方面	.986	4.00	2
B6(11) 公共設施的災後復原與重建	1.078	3.03	11
B6(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	1.018	3.27	10

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

在問卷的最後一部份，主要是要讓填寫者思考縣市合併前後，七項地方行政業務的影響（參見附錄八問卷），由此做一整體上的比較。

從下表（參見表 4-40、表 4-41、圖 4-19）可以看出大多數區公所認為縣市合併對於其業務的確有受到衝擊與影響，從四大區域畫分（都會區、工業區、農業區、山地丘陵區）來看，尤以農業區與山地丘陵區的感受最強烈，

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

工業區其次，都會區則較無受到影響。

從業務項目來看（參見表 4-40、表 4-42、表 4-44、表 4-46、表 4-48、表 4-50、表 4-52），影響與衝擊程度由深至淺為：經費項目、預算編列、人事任用、行政組織的指揮運作、公共設施的改善問題、與其他政府單位(如中央或他縣市等)的聯繫及合作；最沒有差別的是包含社會治安、公共建築安全設施等的公共安全問題。

表 4-40 縣市合併後影響高雄市區公所救災業務評估

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
VAR8 ^a	毫無影響	46	19.3%	135.3%
	僅有一點影響	28	11.8%	82.4%
	普通	58	24.4%	170.6%
	有部分影響	61	25.6%	179.4%
	有極大的影響	45	18.9%	132.4%
總數		238	100.0%	700.0%

資料來源：本計畫整理

a. 群組

表 4-41 城鄉地區與縣市合併後影響高雄市救災業務評估交叉表

		VAR8 ^a					總數
		毫無影響	僅有一點影響	普通	有部分影響	有極大的影響	
NEWZONE	都會區 個數	31	18	17	10	8	84
	總數的 %	13.0%	7.6%	7.1%	4.2%	3.4%	35.3%
	工業區 個數	11	6	10	16	6	49
	總數的 %	4.6%	2.5%	4.2%	6.7%	2.5%	20.6%
	農業區 個數	4	3	16	19	21	63
	總數的 %	1.7%	1.3%	6.7%	8.0%	8.8%	26.5%
	山地丘陵區 個數	0	1	15	16	10	42
	總數的 %	.0%	.4%	6.3%	6.7%	4.2%	17.6%
	總數 個數	46	28	58	61	45	238
	總數的 %	19.3%	11.8%	24.4%	25.6%	18.9%	100.0%

資料來源：本計畫整理

百分比及總數是根據反應值而來的。

a. 群組

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

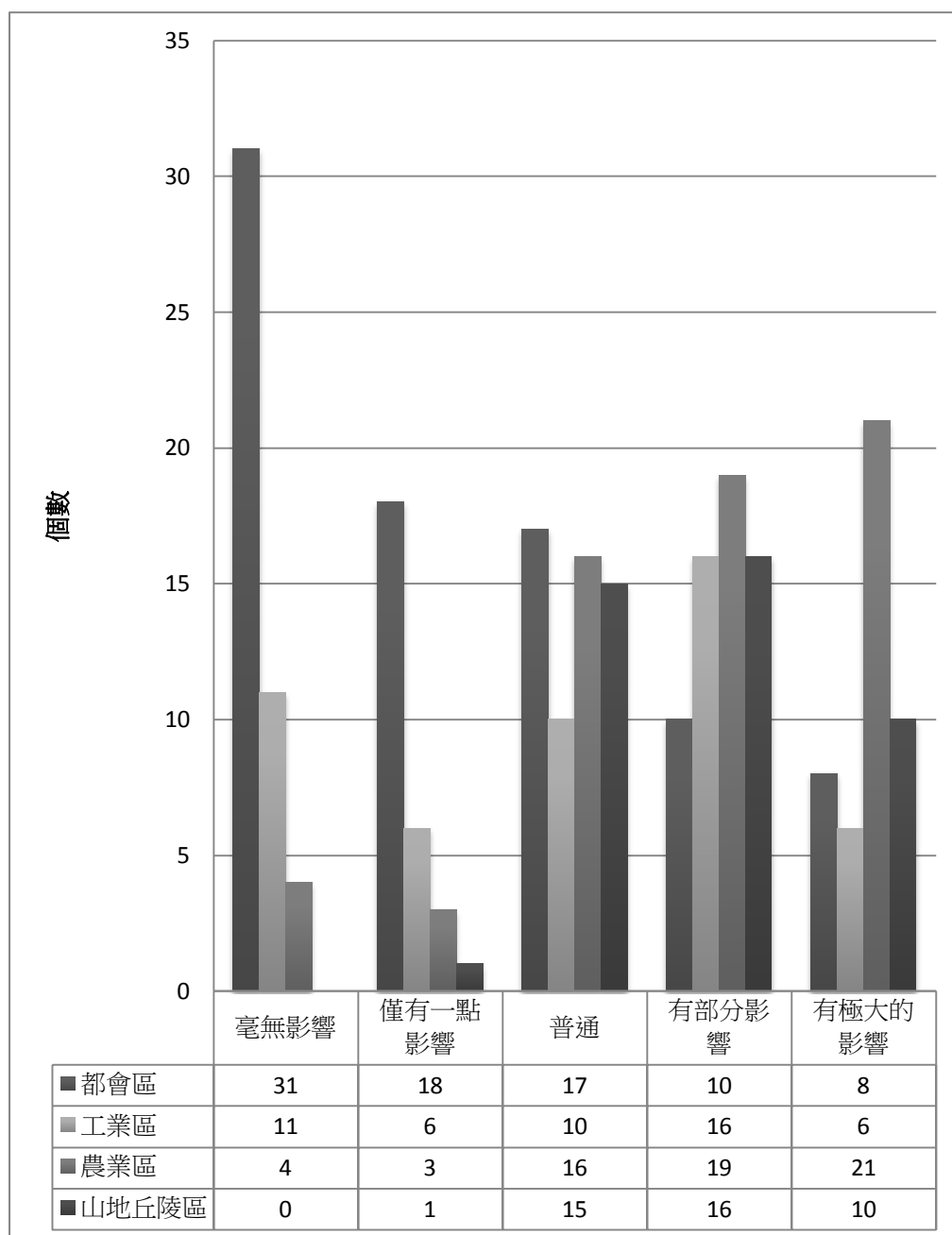


圖 4- 19 縣市合併對高雄市城鄉地區區公所行政業務影響之比較
資料來源：本計畫整理

D1.行政組織的指揮運作

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所在地方行政組織的指揮運作業務，「毫無影響」佔 27.0%，以「都會區」為主；「僅一點影響」者佔 5.4%；「普通」者佔 18.9%；「有部分影響」者佔 32.4%，以「工業區」與「農業區」為主；「有極大的影響」者佔 16.2%，以「農業區」為主。

顯示縣市合併，對「工業區」與「農業區」的地方行政組織的指揮運作業務有較大的影響。（參見表 4-42、表 4-43 及圖 4-20）

表 4-42 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	毫無影響	10	26.3	27.0	27.0
	僅有一點影響	2	5.3	5.4	32.4
	普通	7	18.4	18.9	51.4
	有部分影響	12	31.6	32.4	83.8
	有極大的影響	6	15.8	16.2	100.0
	總和	37	97.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	2	2.6		
總和		38	100.0		

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

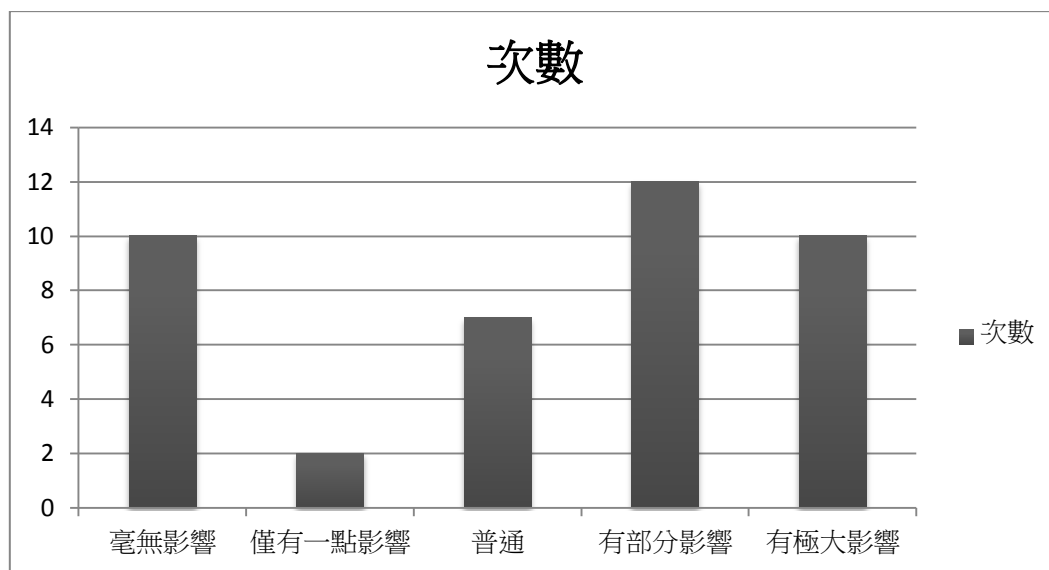


圖 4-20 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作

資料來源：本計畫整理

表 4-43 城鄉地區與縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_行政組織的指揮運作交叉表

		NEWZONE				總和
		都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
D(1)	毫無影響	6	3	1	0	10
	僅有一點影響	1	0	0	1	2
	普通	1	1	3	2	7
	有部分影響	2	4	3	3	12
	有極大的影響	2	0	3	1	6
總和		12	8	10	7	37

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D2.人事任用

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所在人事任用的業務，「毫無影響」佔 21.1%，以「都會區」為主；「僅一點影響」者佔 7.9%；「普通」者佔 15.8%；「有部分影響」者佔 28.9%，以「農業區」與「山地丘陵區」為主；「有極大的影響」者佔 26.3%，以「農業區」為主。

顯示縣市合併，對「農業區」與「山地丘陵區」在人事任用業務有較大的影響。（參見表 4-44、表 4-45 及圖 4-21）

表 4-44 縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_人事任用

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	8	21.1	21.1	21.1
僅有一點影響	3	7.9	7.9	28.9
普通	6	15.8	15.8	44.7
有部分影響	11	28.9	28.9	73.7
有極大的影響	10	26.3	26.3	100.0
總和	38	100.0	100.0	

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

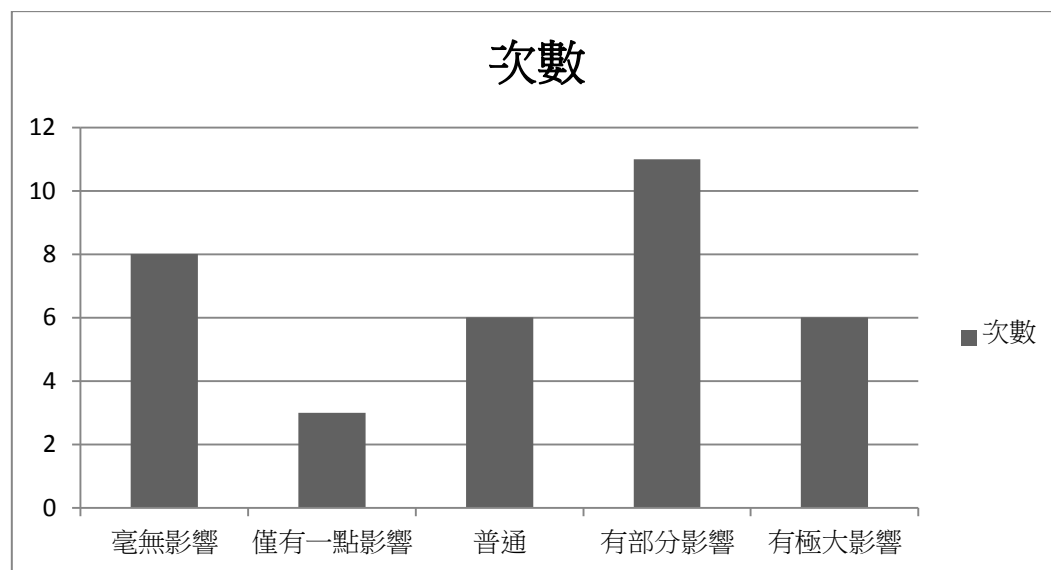


圖 4-21 縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_人事任用

資料來源：本計畫整理

表 4-45 城鄉地區與縣市合併後對高雄市區行政業務的影響_人事任用交叉表

	NEWZONE				總和
	都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
D(2) 毫無影響	6	2	0	0	8
僅有一點影響	1	1	1	0	3
普通	3	1	1	1	6
有部分影響	2	2	4	3	11
有極大的影響	0	2	5	3	10
總和	12	8	11	7	38

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D3.預算編列

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所在預算編列業務，「毫無影響」佔 13.2%；「僅一點影響」者佔 15.8%，以「都會區」為主；「普通」者佔 15.8%，以「都會區」為主；「有部分影響」者佔 10.5%，為主；「有極大的影響」者佔 44.7%，以「工業區」、「農業區」以及「山地丘陵區」為主。

顯示縣市合併，只有對「都會區」的預算編列業務較無影響。（參見表 4-46、表 4-47 及圖 4-22）

表 4-46 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_預算編列

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	5	13.2	13.2	13.2
僅有一點影響	6	15.8	15.8	28.9
普通	6	15.8	15.8	44.7
有部分影響	4	10.5	10.5	55.3
有極大的影響	17	44.7	44.7	100.0
總和	38	100.0	100.0	

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

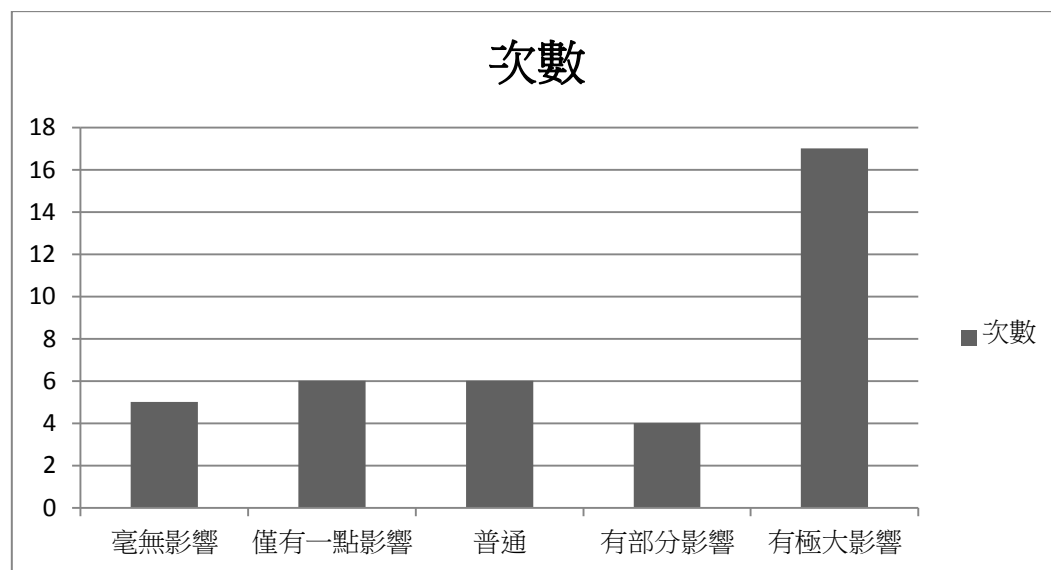


圖4- 22 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_預算編列

資料來源：本計畫整理

表 4- 47 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_預算編列交叉表

		NEWZONE				總和
		都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
D(3)	毫無影響	2	2	1	0	5
	僅有一點影響	5	1	0	0	6
	普通	3	1	1	1	6
	有部分影響	0	1	2	1	4
	有極大的影響	2	3	7	5	17
總和		12	8	11	7	38

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D4.經費運用

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所在經費運用業務，「毫無影響」佔 10.8%；「僅一點影響」者佔 18.9%，以「都會區」為主；「普通」者佔 13.5%；「有部分影響」者佔 24.3%，以「工業區」、「農業區」與「山地丘陵區」為主；「有極大的影響」者佔 32.4%，以「農業區」為主。

顯示縣市合併，對「農業區」與「山地丘陵區」的經費運用業務有較大的影響；此亦與上題（D3.預算編列）的答案吻合。（參見表 4-48、表 4-49 及圖 4-23）

表4- 48 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_經費運用

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	毫無影響	4	10.5	10.8	10.8
	僅有一點影響	7	18.4	18.9	29.7
	普通	5	13.2	13.5	43.2
	有部分影響	9	23.7	24.3	67.6
	有極大的影響	12	31.6	32.4	100.0
	總和	37	97.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	2.6		
總和		38	100.0		

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

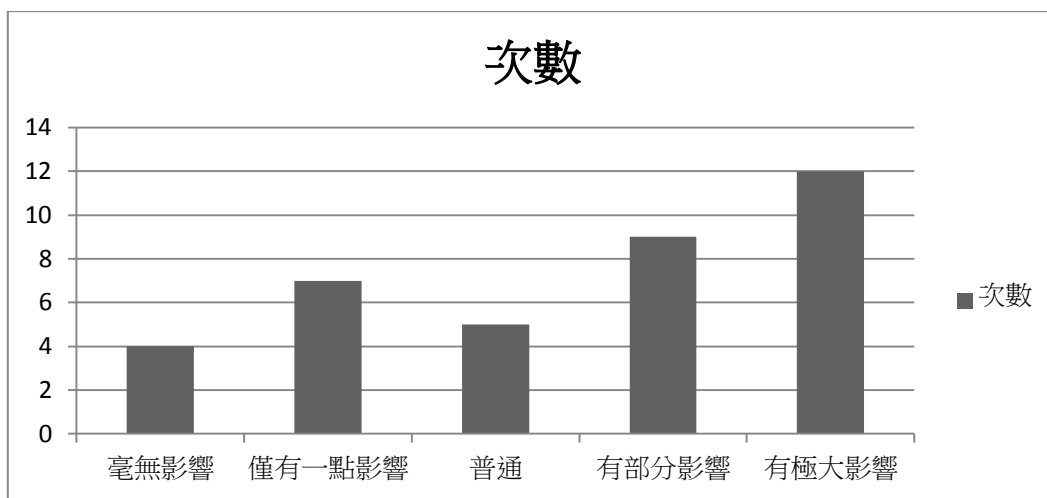


圖4-23 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_經費運用

資料來源：本計畫整理

表 4-49 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_經費運用交叉表

		NEWZONE				總和
		都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
D(4)	毫無影響	2	1	1	0	4
	僅有一點影響	5	2	0	0	7
	普通	3	0	2	0	5
	有部分影響	0	3	3	3	9
	有極大的影響	2	1	5	4	12
總和		12	7	11	7	37

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D5.公共設施的改善問題（交通、街道、水、污水、衛生）

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所在公共設施的改善問題業務，「毫無影響」佔 7.9%；「僅一點影響」者佔 21.1%，以「都會區」為主；「普通」者佔 28.9%；「有部分影響」者佔 26.3%，以「山地丘陵區」為主；「有極大的影響」者佔 15.8%，以「農業區」為主。

顯示縣市合併，除了對「農業區」的公共設施的改善問題業務有較大的影響之外，其他區域均無太大的衝擊。（參見表 4-50、表 4-51 及圖 4-24）

表 4-50 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共設施的改善問題

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	毫無影響	3	7.9	7.9	7.9
	僅有一點影響	8	21.1	21.1	28.9
	普通	11	28.9	28.9	57.9
	有部分影響	10	26.3	26.3	84.2
	有極大的影響	6	15.8	15.8	100.0
	總和	38	100.0	100.0	

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

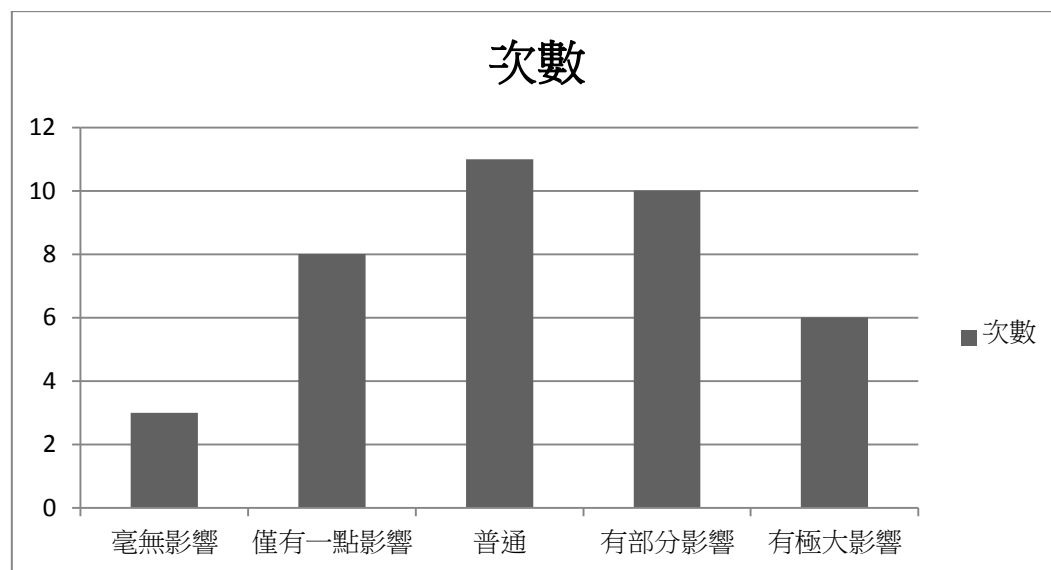


圖4-24 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共設施的改善問題

資料來源：本計畫整理

表 4-51 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共設施的改善問題交叉表

	NEWZONE				總和
	都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
D(5) 毫無影響	3	0	0	0	3
僅有一點影響	4	3	1	0	8
普通	2	2	3	4	11
有部分影響	2	3	2	3	10
有極大的影響	1	0	5	0	6
總和	12	8	11	7	38

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D6.與其他政府單位（如中央或他縣市等）的聯繫及合作

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所與其他政府單位的聯繫及合作之業務，「毫無影響」佔 21.6%，以「都會區」為主；「僅一點影響」者佔 5.4%；「普通」者佔 29.7%；「有部分影響」者佔 37.8%，以「農業區」為主；「有極大的影響」者佔 5.4%。

顯示縣市合併，只有對「農業區」的區公所與其他政府單位的聯繫及合作之業務有較大的影響。（參見表 4-52、表 4-53 及圖 4-25）

表 4-52 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	8	21.1	21.6	21.6
僅有一點影響	2	5.3	5.4	27.0
普通	11	28.9	29.7	56.8
有部分影響	14	36.8	37.8	94.6
有極大的影響	2	5.3	5.4	100.0
總和	37	97.4	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	1	2.6		
總和	38	100.0		

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

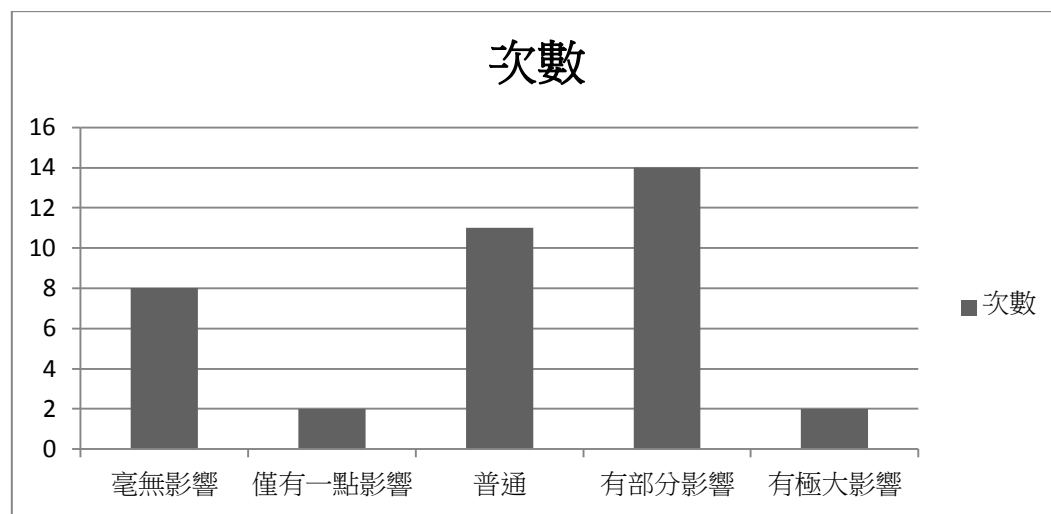


圖 4- 25 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作

資料來源：本計畫整理

表 4- 53 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_與其他政府單位的聯繫及合作交叉表

	NEWZONE				總和
	都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
毫無影響	6	2	0	0	8
僅有一點影響	1	0	1	0	2
普通	3	3	2	3	11
有部分影響	1	3	6	4	14
有極大的影響	1	0	1	0	2
總和	12	8	10	7	37

資料來源：本計畫整理

D.整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

D7.公共安全（社會治安、公共建築安全設施等）

根據調查結果，認為縣市合併，對區公所在公共安全業務，「毫無影響」佔 23.7%，以「都會區」為主；「僅一點影響」者佔 5.3%；「普通」者佔 39.5%，以「工業區」、「農業區」與「山地丘陵區」為主；「有部分影響」者佔 23.7%；「有極大的影響」者佔 7.9%，只有「農業區」勾選。

顯示縣市合併，公共安全業務在縣市合併前後並無太大的攻擊與影響。（參見表 4-54、表 4-55 及圖 4-26）

表 4-54 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共安全

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 毫無影響	9	23.7	23.7	23.7
僅有一點影響	2	5.3	5.3	28.9
普通	15	39.5	39.5	68.4
有部分影響	9	23.7	23.7	92.1
有極大的影響	3	7.9	7.9	100.0
總和	38	100.0	100.0	

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

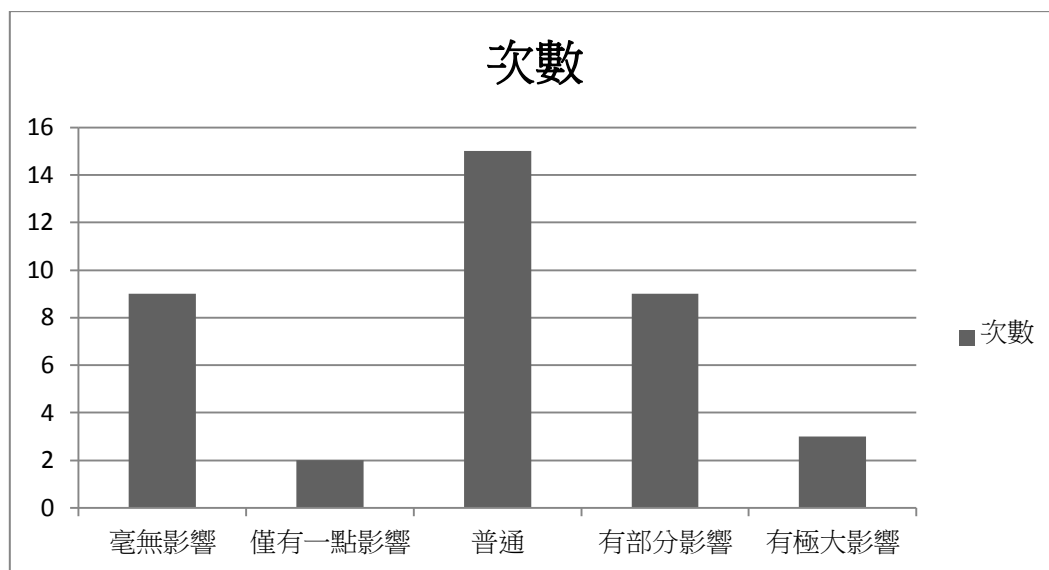


圖 4-26 縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共安全

資料來源：本計畫整理

表 4-55 城鄉地區與縣市合併對高雄市區行政業務的影響_公共安全交叉表

	NEWZONE				總和
	都會區	工業區	農業區	山地丘陵區	
毫無影響	6	2	1	0	9
僅有一點影響	1	1	0	0	2
普通	2	4	5	4	15
有部分影響	3	1	2	3	9
有極大的影響	0	0	3	0	3
總和	12	8	11	7	38

資料來源：本計畫整理

從以上問卷調查分析可以看出，高雄市各區區公所於縣市合併後，在災害防救業務方面，未能有效達成業務工作革新的首要原因是「區級化後的經費預算不足」，是每個區普遍存在的問題；其次是「區級化後，防救災資源拮据」，主要出現在「工業區」；第三的因素則是「區級化後的領導指揮問題」，但這情況除了「工業區」之外，其他三個區域都嫌不足。

且在「增加救災經費運用的彈性」、「減少疊床架屋的防救災編制」、「加速公共設施的災後復原與重建」這三部分業務的工作革新也僅「普通」達成。因此對於「防救災的編制，有疊床架屋的情況」、「救災車輛的調度」、「救災經費的使用」、「公共設施的災後復原與重建」、「與民間救難組織的關係」這五個方面的業務執行，較縣市合併前困難、不便或變差。

而在區公所的認知裡，認為「對災區的熟悉度」與「災民的安置與收容」的責任在區公所外，其他幾項業務皆屬於市政府所轄。加之，縣市合併後，區公所擁有「普通」或「有部分」的權力、自主性與影響力來處理這些問題。換言之，若要處理上述這幾的問題，還得仰賴市政府。

整體而言，縣市合併前後，區公所的七項地方行政業務項目來看，影響與衝擊程度由深至淺為：經費項目、預算編列、人事任用、行政組織的指揮運作、公共設施的改善問題、與其他政府單位(如中央或他縣市等)的聯繫及合作；最沒有差別的是包含社會治安、公共建築安全設施等的公共安全問題。

由此可以知道大多數區公所認為縣市合併對於其業務的確有受到衝擊與影響，且從四大區域畫分來看，尤以農業區與山地丘陵區的感受最強烈，工業區其次，都會區則較無受到影響，而本研究所謂的「都會區」正是縣市合併前的高雄市各區以及鳳山市，由此更可證明，「鄉鎮」成為「區」之後的困境或問題，皆大於原本即屬高雄市的各區。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

縣市合併之前，縣市之間存在嚴重的資源差異；這種情況，在各鄉鎮之間更為嚴重。原鄉鎮市公所應肩負的功能與角色因為人事、預算及權責的變化而產生衝擊。

在縣市合併之後，新直轄市政府如何避免各行政轄區市民，質疑整體市政資源分配不均，實為重要市政挑戰。而部分新直轄市因合併後，地理幅員廣闊，各行政轄區間的需求差異，衍生更為嚴重的地方公共治理問題。

面對《地方制度法》第20條有關鄉（鎮、市）自治事項之規定，無論是關於營建、交通及觀光事項，或公共安全事項，在縣市合併之後皆對民眾權益產生實質而迫切的影響，是以應從中選定重要政策議題著手研究。

縣市合併前，原鄉鎮（市）公所對於災害防救之規劃及執行等業務，常因首長意願與重視程度而各有所重、各有所異。如今新直轄市面對前述差異，應如何加以整合，以提供市民均質服務。面對前述衝擊，新直轄市政府必須能夠回應市民期待，必須讓災害防救之規劃及執行業務真正做到無縫接軌，因為市民生命財產不容許因縣市合併而有保障退步的情形。

我們從焦點座談、專家訪談以及實地考察中發現，臺南市及高雄市在縣市合併後，軍警消人員的調度都變得更好，提升救災能量；但同時卻都有：經費問題、缺乏鄉民代表監督、疊床架屋的防救災編制、市政府橫向協調不佳、政策或防救災消息並未因地制宜、防救災業務並未因時制宜等共同問題亟需改進。

其次，就災害防救辦公室來看，高雄市災防辦主管皆是「兼任」，臺南市有「專任」的執行秘書，臺南市看似一條鞭，但執行起來仍與永華中心有多頭馬車的現象，相較而言，高雄市災防辦主任一職由副市長擔任，卻更能統一行事、更有效率。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

第三，身分不同對於縣市合併的感受亦不同：公務員出身繼而轉任區長，因長期擔任公務員，已經習慣聽令於市政府上級指示，因此認為縣市合併後，對於區業務的延續和執行不僅沒有太大變化，而且還有利於區業務的推行；但是，對於由民選鄉長轉任區長而言，從擁有自治權責的地方自治團體，變為直轄市政府的派出機關，區長權力大減、經費預算、人力調度、甚至是機器設備的使用都變得極為不便，因此對於縣市合併特別感慨，與前述由公務人員轉任者的感受大相逕庭。

而總結問卷調查結果，發現：

1. 縣市合併前後，區級行政工作受影響最深者為經費預算與人事任用

從下圖（圖 5-1）可以看出，整體而言，縣市合併前後，臺南市與高雄市各區區公所的七項地方行政業務項目來看，影響與衝擊程度，「經費項目」與「預算編列」穩坐第一、二名，接下來是「人事任用」、「公共設施的改善問題」、「行政組織的指揮運作」。

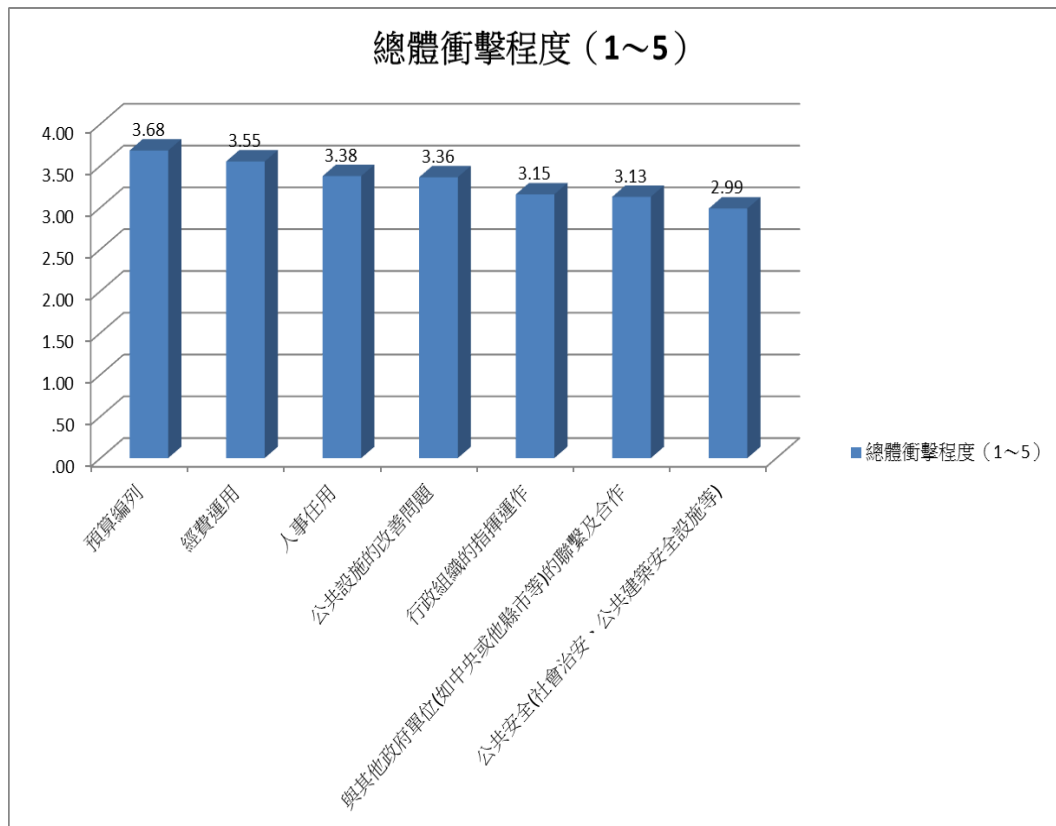


圖 5-1 縣市合併對兩市各區區公所行政業務的衝擊
資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

再從下面兩個圖（圖 5-2、圖 5-3）可以看出，縣市合併後，在「預算編列」與「經費項目」業務上的衝擊比例在臺南市與高雄市是完全一樣，其他各項比例亦都大同小異，由此可知兩市比較無顯著差異。

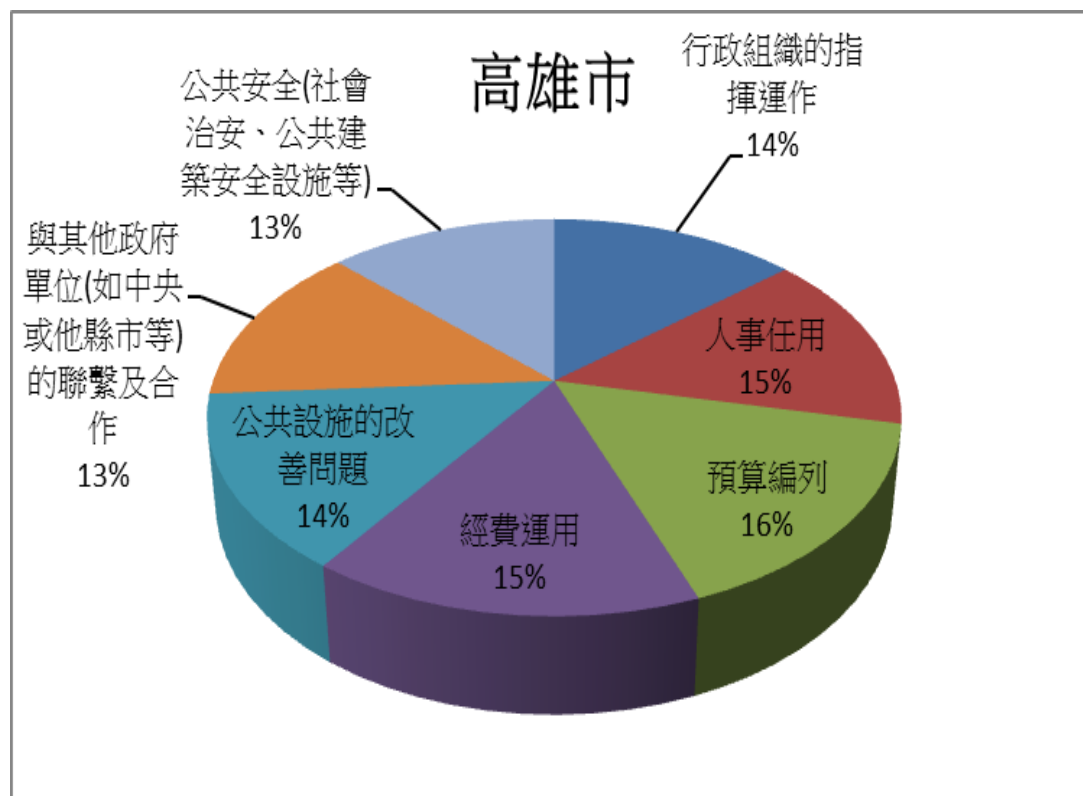


圖 5-2 縣市合併對高雄市區公所行政業務的衝擊

資料來源：本計畫整理

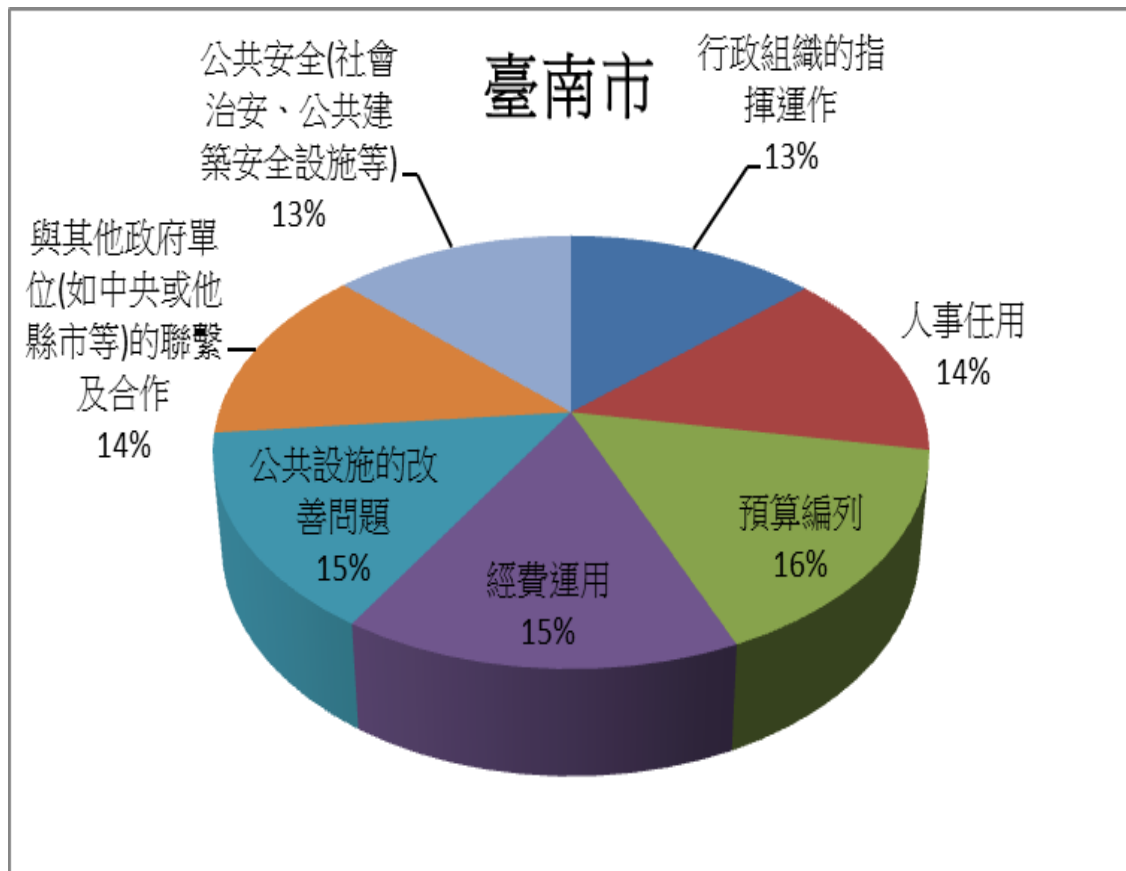


圖 5-3 縣市合併對臺南市區公所行政業務的衝擊

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

2. 縣市合併後，區公所所在防救災工作上所面臨的主要業務問題為經費（使用）限制、防救災行政體系有疊床架屋狀況、災後復原較難即時、資源統合與調度等問題。

下圖（圖 5-4）則指出，無論是臺南市、高雄市各區區公所，於縣市合併後，對災害防救業務方面的影響程度，「區級化後的經費運用更加不便」是最嚴重的，其次是「防救災的編制，有疊床架屋的情況」、「公共設施的災後復原與重建更難即時」等等；且圖 5-5 的兩市長條圖，更清楚看出兩市比較無顯著差異。

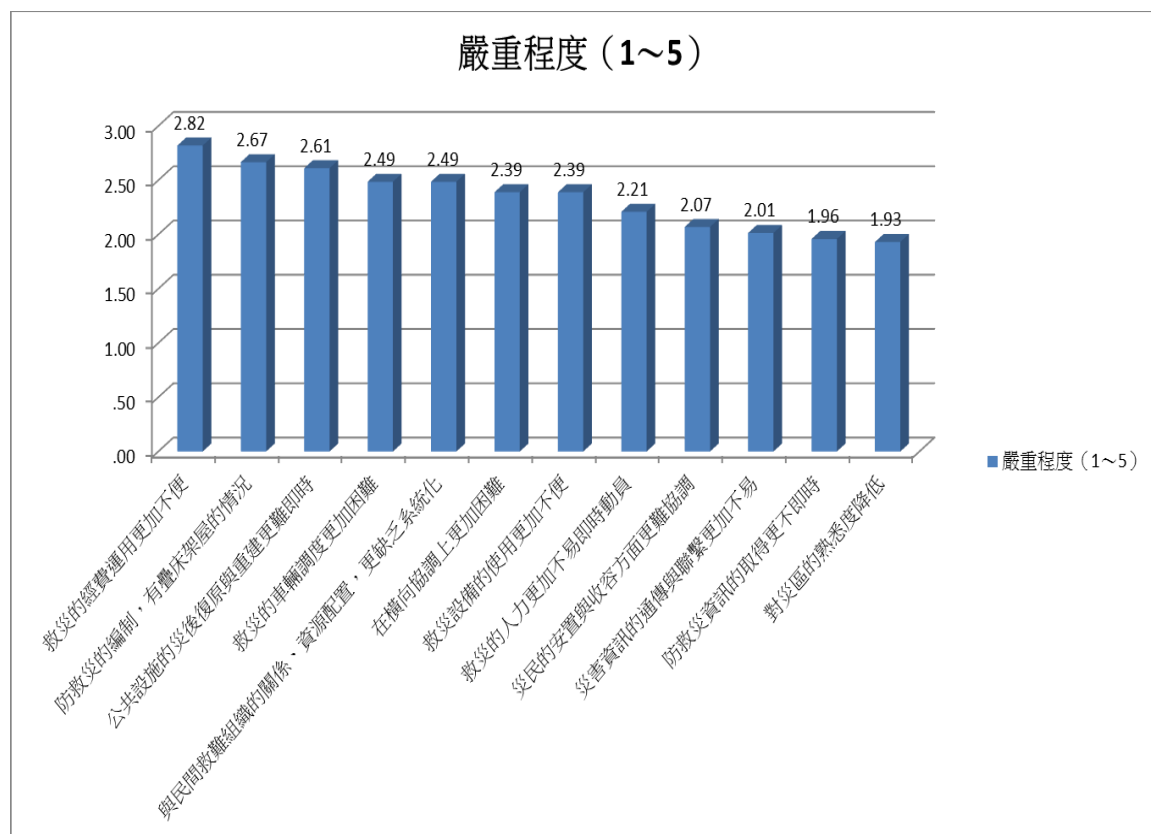


圖 5-4 縣市合併對兩市各區區公所災害防救業務方面的影響程度

資料來源：本計畫整理

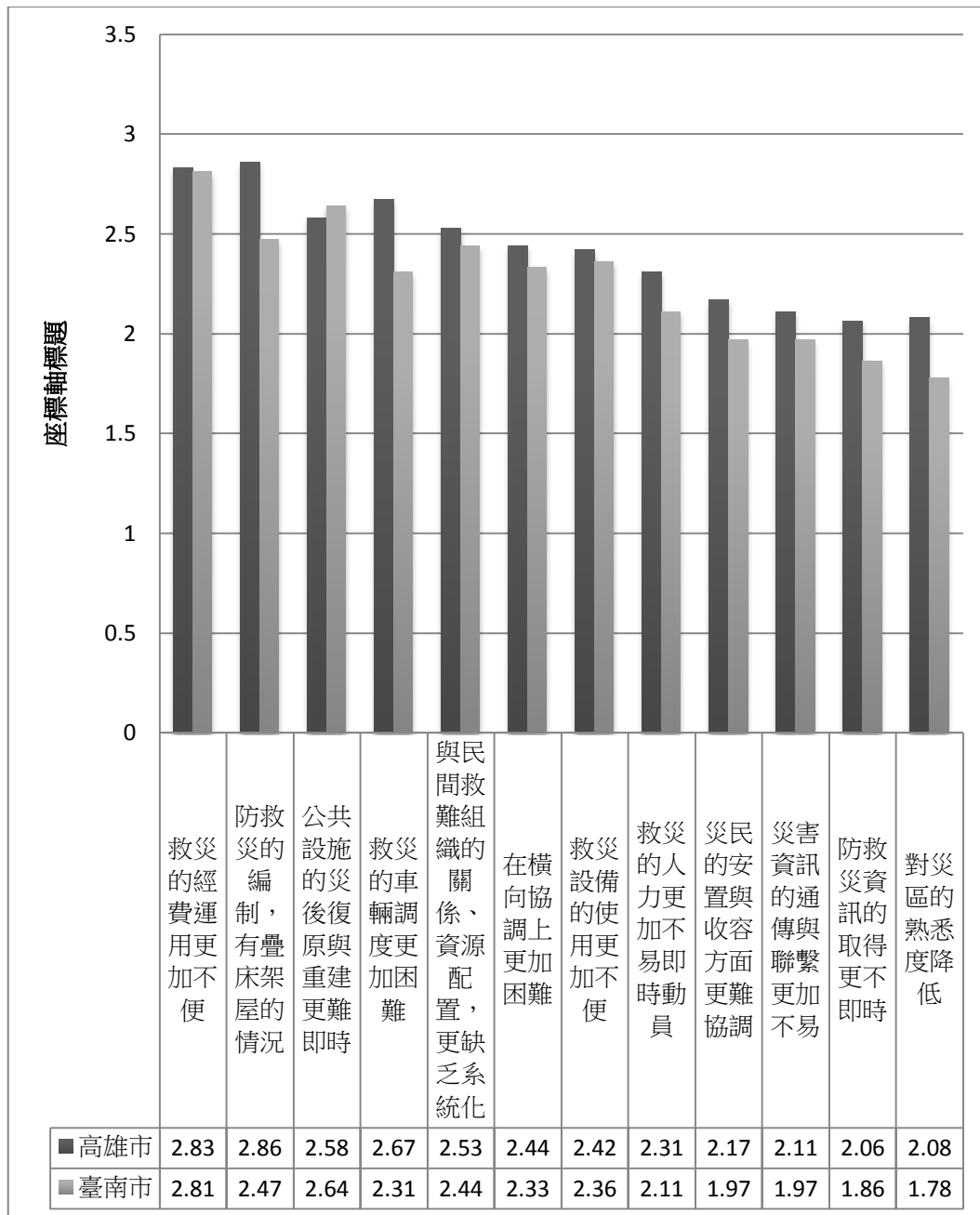


圖 5-5 縣市合併對臺南市與高雄市各區區公所災害防救業務方面的影響程度

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

但是，在城鄉間，卻具有顯著差異，尤其在「災害資訊的通傳與聯繫更加不易」、「救災的人力更加不易即時動員」、「救災設備的使用更加不便」、「與民間救難組織的關係、資源配置，更缺乏系統化」這四方面都是鄉村地區的感受大於城市地區的感受（ $p<.05$ ）；而在在「在橫向協調上更加困難」及「公共設施的災後復原與重建更難即時」，鄉村地區的感受亦是大於城市地區的感受（ $p<.01$ ）。

1. 縣市合併後，區公所執行防救災工作的障礙因素主要包括區級化後在預算經費上的不足、防救災資源拮据、領導指揮及民眾配合等障礙因素。

無論是臺南市、高雄市各區區公所，於縣市合併後，在災害防救業務方面，未能有效達成業務工作革新的前兩項主因都是「區級化後的經費預算不足問題」、「區級化後，防救災資源拮据問題」；接著才是「民眾配合度低」、「區級化後的領導指揮問題」（圖 5-6）。

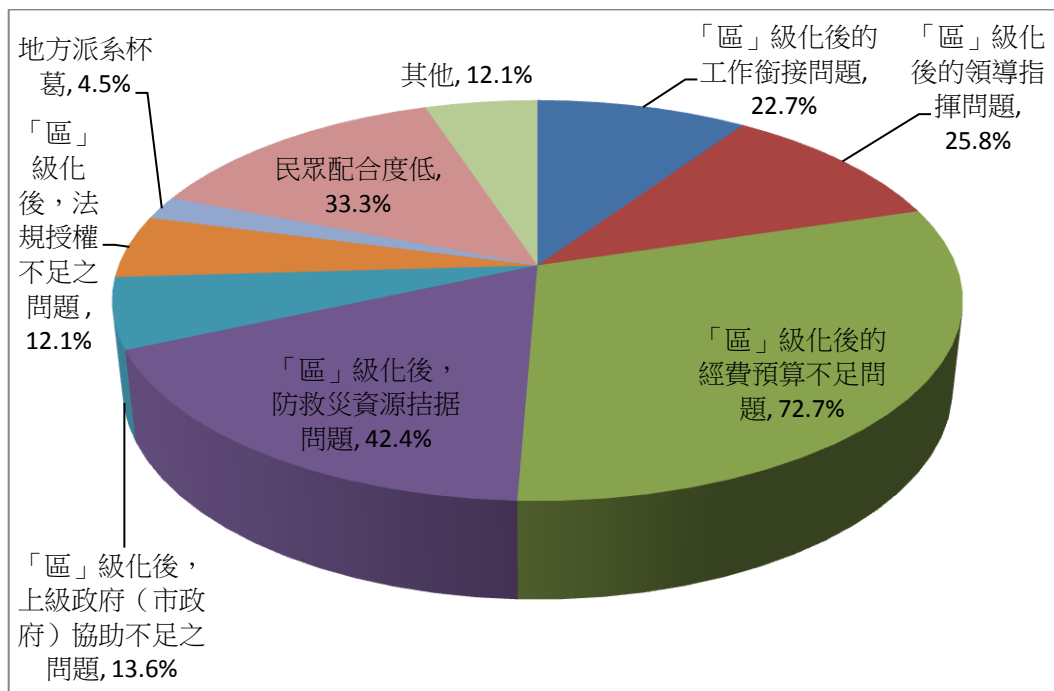


圖 5-6 縣市合併對兩市各區區公所執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素

資料來源：本計畫整理

再從下面兩個圖（圖 5-7、圖 5-8）可以看出，縣市合併後，在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素，其比例在臺南市與高雄市大同小異，由此可知兩市比較無顯著差異。

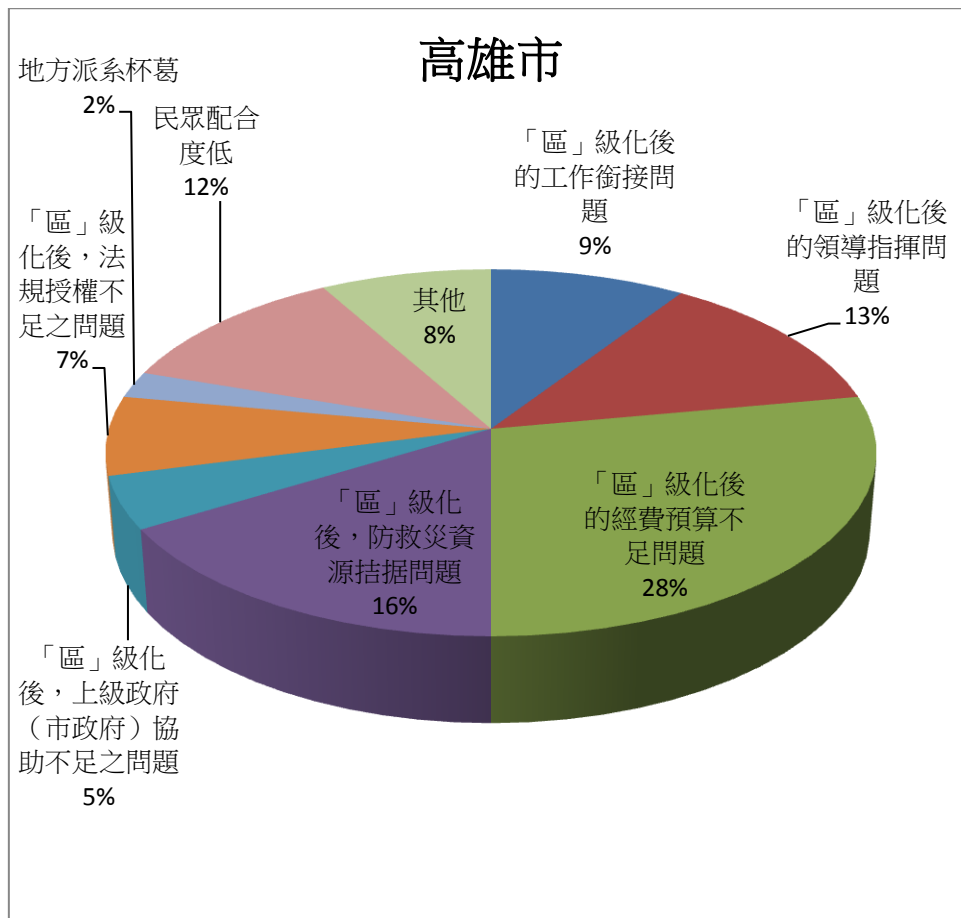


圖 5-7 縣市合併對高雄市區公所在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素
資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

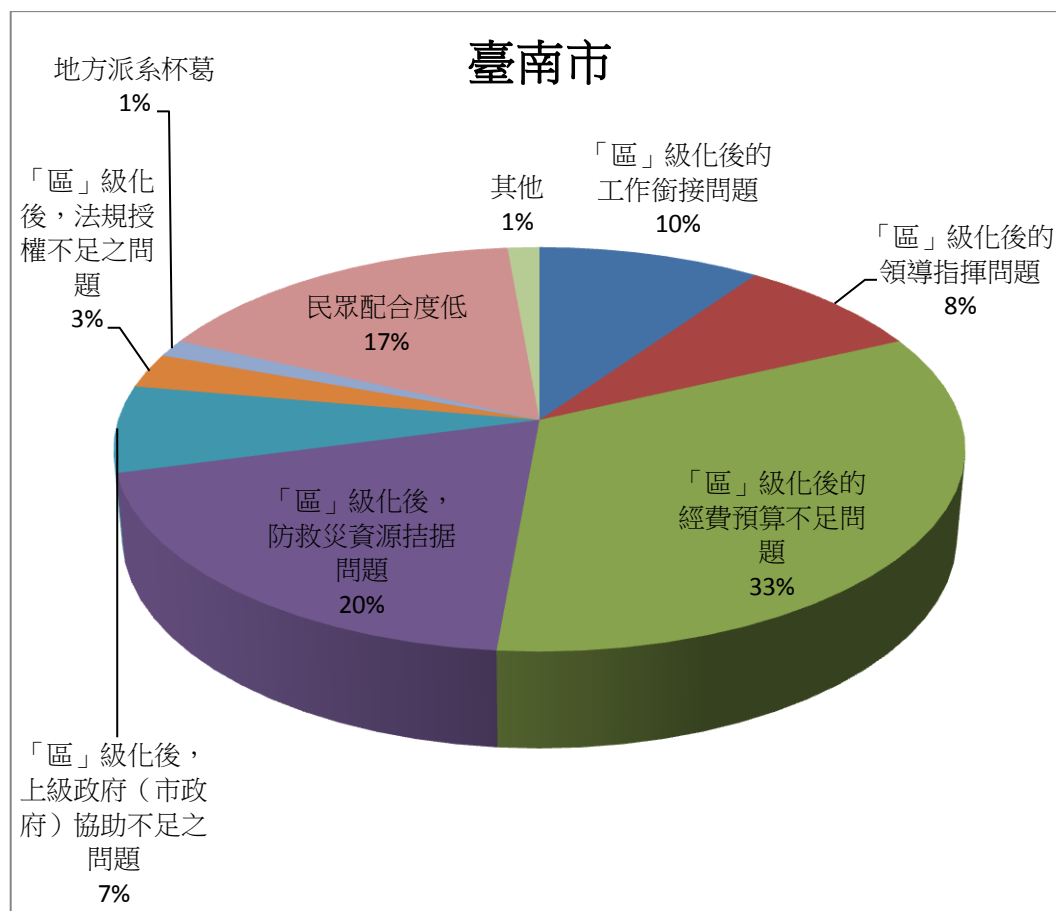


圖 5-8 縣市合併對臺南市區公所在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素

資料來源：本計畫整理

但是從下表（表 5-1）發現，在城鄉間，卻具有顯著差異，而且每一項皆是鄉村地區的感受大於城市地區；特別值得注意的是，在「區級化後，上級政府（市政府）協助不足」、「區級化後，法規授權不足」、「地方派系杯葛」這三項問題完全不存在於城市地區，由此更可證明縣市合併，對於「原屬縣級之區公所」的影響與感受最大。

表 5-1 縣市合併在執行「災害防救」業務上未能有效達成業務工作革新因素之兩市城鄉比較

NEWZONE'S 障礙因素 Crosstabulation

			障礙因素 ^a									Total
			「區」級化後的工作銜接問題	「區」級化後的領導指揮問題	「區」級化後的經費預算不足問題	「區」級化後，防救災資源拮据問題	「區」級化後，上級政府（市政府）協助不足之問題	「區」級化後，法規授權不足之問題	地方派系杯葛	民眾配合度低	其他	
城鄉	城市地區	Count	5	3	11	6	0	0	0	6	4	16
	鄉村地區	Count	10	14	37	22	9	8	3	16	4	50
Total		Count	15	17	48	28	9	8	3	22	8	66

Percentages and totals are based on respondents.

a. Dichotomy group tabulated at value 1.

資料來源：本計畫整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

2. 縣市合併後，區公所在執行「災害防救」業務上革新努力

縣市合併後，區公所在執行「災害防救」業務上革新努力，除了「加強防救災資訊取得」一項出現顯著差異，臺南市的業務革新程度大於高雄市（ $p<.05$ ，或可參見表 4-2、表 4-30）之外；從下圖（圖 5-9）得知，兩市各區區公所對於「增加救災經費運用的彈性」、「加速公共設施的災後復原與重建」之業務革新，較其他項目明顯感到無力；且都認為縣市合併後，區公所擁有「普通」或「有部分」的權力、自主性與影響力來處理這些問題。換言之，若要處理上述這幾的問題，還得仰賴市政府。

但是，在城鄉間，卻具有顯著差異，尤其在「加強救災人力動員的即時性」、「加強救災的車輛調度的方便性」、「增加救災經費運用的彈性」這三方面都是鄉村地區的感受大於城市地區的感受（ $p<.05$ ）；而在在「加速公共設施的災後復原與重建」，鄉村地區的感受亦是大於城市地區的感受（ $p<.01$ ）。

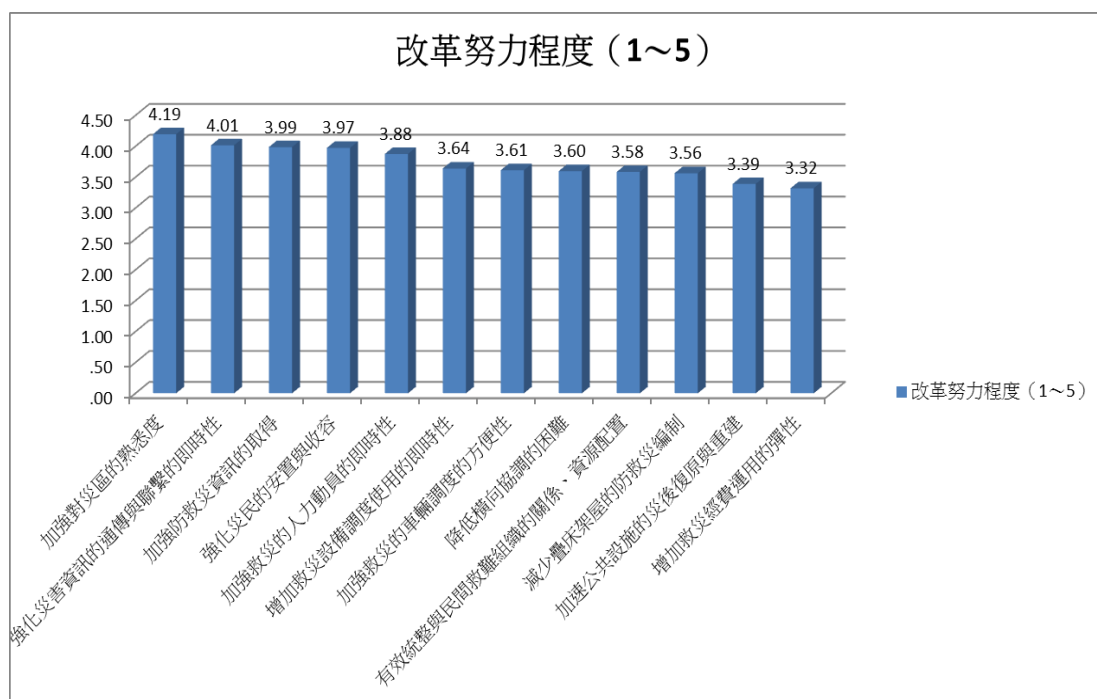


圖 5-9 縣市合併對兩市各區區公所在執行「災害防救」業務上革新努力

資料來源：本計畫整理

縣市合併後，兩市之間在防救災工作及其所面臨的問題方面，並無顯著差異；城鄉因素為最主要的差異來源，其在災害資訊的傳播與聯繫、救災人力物力的動員、救災工作的橫向協調、救災設備的使用、災後復原重建，以及與民間救難組織的合作關係等方面皆出現顯著城鄉落差（城市優於鄉村地區）；無論從臺南市的「兩大區域」畫分來看，或是高雄市的「四大區域」來看，除了縣市合併前的臺南市各區、新營市以及縣市合併前的高雄市各區、鳳山市，兩市的其他區公所普遍認為縣市合併對於其業務的確有受到衝擊與影響。

總而言之，縣市合併後，正好也是八八風災後，大家的警覺性、通訊順暢度都提高了，應變力也提高，很多地方政府與中央政府也比較重視。但歷史會不斷重演，就是因為人都是健忘的，所以才需要不斷演習、操練並從中改正，才能使災害的損害程度降到最低。

最後，值得一提的是，在本計畫的研究過程中，深覺雖同為五都成員、雖然都是民選市長，但是臺南市的組織運作仰賴市長的關心程度與領導作風，而高雄市的組織運作則是仰賴法律制度的設計，就目前來看，兩市在縣市合併後並未出現重大問題，但就長遠來看，為使社會安定，還是要回歸到體制的設計。地方政府是最貼近人民的生活，業務相當多，本研究以防救災業務為例所得到的結果，或許無法完全展現縣市合併後的情況，但卻是個開頭，其他面向的問題，則有待其他研究案繼續進行。

第二節 研究建議

基於以上分析，提出立即可行及中、長程政策建議，說明如下：

一、改善災害防救規劃及執行立即可行之建議

（一）「區—市政府」間之協力治理，綜效發揮（主辦單位：內政部；協辦單位：財政部）

理由：改制後的區公所，人力與物力資源動員或自主權有下降的情形，人力部分，除清潔隊改隸環保局，官派區長對所屬課室的人事權大幅下降。物力資源部分，主要因為改制後的區公所，預算編列與執行權力亦大幅下降；而區公所在執行撤離任務時，也存在困境，需要市政府與中央政府作更多的配套設計或協助，達到「區—市政府」間之協力治理，完成綜效發揮。

做法：將「區-市政府」間的協力治理情形列專項評比考核，績優者酌增發統籌分配款。

（二）對區公所提供「預防性撤離」的政策執行協助（主辦單位：內政部；協辦單位：地方災防中心）

理由：就像氣象存在難測現象，撤離與否當然也就存在盲點。未來可以加強的是，由中央政府或縣市政府，提供「預防性撤離」的政策執行協助，以降低或減少執行預防性撤離存在的困境。

做法：1. 對於氣象資料，能提供更精準的資料蒐集與預測；

2. 對於行動不便者的撤離方法，以及安置處所的設施，研究改善；

3. 對於不願被撤離者民眾的問題，加強防災教育；

4. 現有法令中檢討是否放寬撤離的雨量標準。

（三）資訊方面：把消息分得更細、分得更區域性再發布（主辦單位：中央氣象局、中央災害應變指揮中心；協辦單位：市政府、區公所）

理由：除了地震是不可預期之外，其他如風災、水災都是可以經由資料蒐集、經驗累積而後判斷，以免有「狼來了」的災情預報。

做法：應該將消息劃分更細的區域性預測，而不是以「全市」作單位來發布警戒消息。

（四）救災 SOP 的建立與演練（主辦單位：內政部警政署；協辦單位：市政府、區公所）

理由：建立 SOP 的目的就是要增進效率，而且還要不斷整理、訓練、改進，才能精進。尤其救災是非常具有時效性的，當接到報案電話時，就要立即想到下一步怎麼處理；即使不能立刻反應下一步該怎麼做，至少也要知道去翻 SOP 手冊。

做法：據本研究團隊了解，目前高雄市甲仙區已著手「區級救災 SOP」的建置，中央可協助其完成，其他區可以參考甲仙區，或是建立自己的救災 SOP 手冊與演練。

（五）寬列防救災預算、不拖欠經費、並提高資金靈活運用度（主辦單位：主計總處、中央各部會相關統計單位；協辦單位：市政府主計單位）

理由：無論是焦點座談、專家深度訪談、實地訪查或是問卷調查，最常被大家提及的問題就是「經費」問題，而且無論是預算的編列、還是資金的使用，大家都叫苦連天，尤其是原隸屬於縣的區，從財源自主變成了仰賴市府的規劃編列。

做法：有關防救災業務的經費，包含「搶險」、「復建」與「預防性措施」，這三部分的經費都建議要寬列。

（六）建立跨縣市重建合作機制（主辦單位：內政部、中央各部會相關防災單位；協辦單位：各地方政府）

理由：臺灣經常發生災害，且因個別縣市幅員不大，一旦發生大型災害，通常難以單獨應付，或需要其它縣市提供援助，為降低單一縣市災後重建資源不足的風險，建立跨縣市重建合作機制有其必要。

做法：這機制的建立，可以從已有合作經驗（或私交）的縣市開始；把既有的非正式情誼，轉化為正式或永續的合作關係，也就是透過固定或正式的合作模式，避免政治因素不當介入或影響。這種跨縣市防救災與重建合作機制的建立，不僅縣市可以主動，中央政府也可以提供誘因協助建立相關機

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

制。

（七）區—市災害防救體系之統整與系統化（主辦單位：市政府、災防辦、消防局；協辦單位：區公所）

理由：理論上，災防辦公室的成立就在解決跨局處的協調整合問題，這工作不能單獨由消防局做，因為消防局在跨局處整合上，也有其難處。災防辦公室是幕僚單位，主要在蒐集防災資訊；至於災害應變之決策與指揮應該在災害應變中心，因為這也是《災防法》明訂的職掌。再者，資訊傳遞系統也存在多頭馬車的問題，原因之一是災防辦成立造成資訊傳遞的混亂。

做法：1.市與區公所，建立一個簡單好用的跨域資訊整合平臺，以使區公所在災前就能獲得跨領域氣象綜合資訊。

2.在組織間合作部分，區公所應有更寬廣的「跨域」思維，和更多的組織（含各種專業技術與國際領域組織）合作，以增加區公所的防救災能量。

（八）健全社區防救災機制，加強社區抗災能力（主辦單位：市政府、災防辦；協辦單位：區公所）

理由：遠水救不了近火，社區或鄰里防救災團體的建立，有其重要性與必要性。

做法：1.整合社區內外資源，建立民眾自主防災共識，並藉由平日積極整備、演練緊急救災計畫與對策，當發生大規模災害時，在第一時間進行自救互救，達到減災的目的；

2.災後則透過社區的溝通、協調，於最短時間內形成共識，以建構更安全環境的目標下，朝向社區永續經營發展而努力。

（九）資訊方面：強化設備系統（主辦單位：中央氣象局、內政部警政署消防局、國家通訊傳播委員會；協辦單位：市政府、區公所）

理由：中央對地方政府也有視訊會議，基本上還是以電話、傳真、簡訊三種方式為主，且多數區長反應「衛星電話不易撥通，效果差，無法發揮作用」；雖然 NCC 基地臺的設立，已經招標了，但仍有些地區一直都還沒有開

始蓋，例如基地臺的設立對甲仙區來講是很重要的，但卻尚未建置。

做法：1.盡快完成高抗災通信平臺的建置。⁶⁸

2.強化及時災情監測系統，例如警政單位的路口即時監視系統、災害潛勢風險較高之村里適當配置防災專員；並以雨量筒觀測或增設自動雨量站等方式，以進一步落實基層之防災能力；並在偏遠山區增設自動雨量站掌握降雨趨勢、妥善運用氣象預報技術於災害防救工作。

二、改善災害防救規劃及執行中長程建議事項

（一）區級行政組織再造，多元化設計，修改《地方制度法》（主辦單位：內政部、人事行政局；協辦單位：地方政府）

理由：從過去到現在，長期存在的一個問題是，無論「鄉鎮」或「區」，都面臨到防災專業人員不足、專責不明、流動性大、經驗難以傳承的情況，此乃《地方制度法》的限制，致使地方政府沒有辦法很精密的去規劃人力編制，例如一個行政區域的行政人員分配是根據轄區及人口數而定，但當發生災害時，山地丘陵區的災情更嚴重，但山地丘陵區的人口皆較城市區域少，所以分配到的人力支援就少。

此外，許多區長反應自從縣市合併後，「區」所擁有的權力、經費、資源等等都不如鄉鎮市時期來得大，導致其在執行業務之時，總覺綁手綁腳；而且，雖然市長是民選，但區長是由市長所任命，有與民意所向疏離之可能。

做法：1. 修改《地方制度法》，朝區級行政組織再造，多元化設計，恢復「一市多治」之方向前進，讓區級政府擁有更大的權力（尤

⁶⁸ 「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會表示，由於九十八年莫拉克風災造成部分鄉鎮行動通信基地臺停止運作，NCC災後檢討重災區通信服務中斷，爰即研擬改善計畫，以「消防救災體系與行動通信系統結合」、「整合光纖、微波、衛星鏈路形成多重中繼傳輸備援路由」及「加強電力備援系統」等設計理念，重建完成高抗災通信平臺，為偏鄉提供穩定可靠之緊急聯外網路，使災害防救工作更有效率與完備。

第一期在高雄市那瑪夏區先行建置示範，業於九十九年六月二十六日啟用，且通過九十九年九月凡那比颱風惡劣天候環境的嚴峻考驗，確實發揮功能，提供正常通訊服務；第二期建置茂林、桃源、六龜、杉林、鳳山等五處，亦於一〇一年一月二十七日由NCC、行政院原民會與高雄市政府等共同啟用，提供偏鄉穩定可靠行動通信服務。」
摘錄自：〈6高抗災通信平臺 全數啟用 五家電信業者共同出資協力建置 偏鄉有穩定緊急聯外網路 救災通訊無死角〉，《真晨報》，2011年5月19日，第19版。

其是在救災政策得以因地制宜、更具彈性化）。

2. 修訂《地方制度法》，在防災這一塊放寬、增列區公所專責防災人力，並加強防災人才的招募與訓練，以培養更多專業人才，投入各項防救災工作及協助推動防救災業務。
3. 請中央單位制訂新法，讓防救災人員在職等上、在福利上、在專業加給上給予提升，同時將承辦防救人員年資可作為民間專長或換取證照，以鼓勵更多人員願參與防救工作，且依值勤危險等級，政府應編列危險加給與保險，以保障防救災人員的安全。

（二）修改《災害防救法》（主辦單位：內政部；協辦單位：地方政府）

理由：目前現行的《災害防救法》是依照災害類別來核定主管機關，明確規定颱風是消防局、水災是水利局、地震是工務局，但當面臨不同災害之時，一個獨立單位不可能把所有事情都想得很完備；且用災害做分類不夠切實，各單位災害任務應該要明確，透過災防辦進行各部際協調，進行資訊流通與責任指派，而不是由各個平行單位之間互相進行聯絡；若由各單位各別聯絡與執行，災防辦的成立意義便式微了。災防辦是獨立在行政院下面，但功能還是不夠完善，各單位緊密合作，不應該只把災害防治視為消防局的業務。災害防救的觀念應該要提升，不能只是疊床架屋，這樣進行缺乏效率。

做法：1.修改《災害防救法》，打破水利局是水災、消防局是颱風的限制，使不同的單位在面臨不同的災害，也知道該如何應對。具體而言，政府應有專責單位或人員，主導災害應變，避免不熟悉災害防救程序的指揮官出現或存在盲點。

- 2.修改《災害防救法》，災防辦的設置目標應該要明確，相關的架構也該完善，如此才不致流為形式。因為災防辦設置的目的，本來就在跨部會或跨局處整合，應強制具跨部會與跨局處之共同上級，在災害應變時，出面整合。

參考文獻

- 〈高市率先全國各縣市成立專職災害防救辦公室〉，高雄市政府，2011年3月15日，
http://www.kcg.gov.tw/CityNews_Detail.aspx?n=F71DD73FAAE3BE82&s=4433F3F019B1DFBCC20C7D076A58EE5CC0D4A9F654D1782F2CB73C218FB31329B763BCC5F371F28D。
- 〈高雄市水利局施政目標〉，高雄市政府水利局，
http://heb.kcg.gov.tw/01_structure/history.asp#。
- 〈高雄市水利局機關組織〉，高雄市政府水利局，
http://heb.kcg.gov.tw/01_structure/structure.asp。
- 《內政部災害防救深耕五年中程計畫：高雄市100年度災害防救深耕計畫期末報告》，高雄市政府，2011年12月22日。
- 《高雄市政府災害防救辦公室設置要點》，2011年3月30日，高市府四維人力字第1000031804號函公告。
- 《第一次定期大會施政報告》，2011年4月6日，高雄市政府，
http://www.kcg.gov.tw/Upload/UserFiles/1000406_first.pdf。
- 內政部，《災害防救深耕5年中程計畫臺南市災害防救深耕計畫細部執行計畫書》。
- 吳明淔，《高雄市地區災害防救計畫（100年版）》，2011年12月，頁2-5。〈高雄市府修訂災害防救計畫 加強市民生命財產保障〉，《高雄社區報》，2012年5月8日，全國社區報聯合新聞網，
<http://www.comnews.org.tw/?Page=BulletinDetail&Guid=45d828e2-1ae4-4ecf-e6df-a179f9d72dc6>。
- 吳英磊，2010，〈我國鄉鎮市行政區劃調整之研究－以屏東縣為例〉，國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班碩士論文。
- 呂育誠，2001，〈直轄市區公所角色與地位調整芻議〉，《中國地方自治》，第

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

54卷第10期，頁3-10。

徐仁輝，2010，〈都會型政府與多中心治理：論五都政府的職能〉，《研考雙月刊》，第34卷第6期，頁55-63。

記者王正平，〈陳菊：縣市合併後 成立水利局〉，《中華日報》，2010年10月11日，B01版南部綜合新聞。

記者林志賢，2011年10月7日，〈議會報告陳菊聚焦防災、經濟及社福〉，《臺灣新生報》，07版，綜合新聞。

記者侯承旭，2011年10月7日，〈指標向上提升 陳菊：縣市有感合併〉，《自由時報》，A14C，高雄都會焦點。

記者侯承旭，2011年7月20日，〈衛星電話 七區仍不熟操作〉，《自由時報》，A14C版。

記者陳秋香，2012年1月31日，〈高市府員工拜年陳菊：弭平城鄉基建落差拚經濟、交通、防災減害、行銷觀光全力以赴〉，《臺灣新生報》，07版，綜合新聞。

記者劉曉明，2011年7月27日，〈高市首創防災卡 內容各里不同〉，中央社。

陳朝建，2011，〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉，《研考雙月刊》，第35卷第6期，頁71-87。

陳錦生，《強化高高屏防救災計畫》，高雄市政府消防局委託研究報告，2011年。

葉明勳、劉坤億，2012，〈「五都」新制下區公所法制定位與職能治理之研析〉，《文官制度季刊》，第4卷第3期，頁93-126。

趙永茂，1997，〈地方政府組織設計與組織重組之問題探討－兼論臺灣地方政府組織重組問題〉，《政治科學論叢》，第八期，頁183-212。

鄭雅方，〈高雄市政府召開強化高屏防救災計畫期末成果審查會〉，2011年12月15日，內政部消防署，

<http://enews.nfa.gov.tw/V4one-news.asp?NewsNo=16951>。

鄭雅方，〈高雄市政府辦理100年度災害防救深耕計畫期末評鑑〉，2011年11月10日，內政部消防署，
<http://enews.nfa.gov.tw/V4one-news.asp?NewsNo=16800>。

Agranoff, R. 1991. "Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration." *Public Administration Review* 51 (6) : 533-542.

Alter, C., and J. Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Los Angeles, CA.: Sage Publications.

Lawless, M. W., and R. A. Moore. 1989. "Interorganizational Systems in Public Service De-livery: A New Application of The Dynamic Network Framework." *Human Relations* 42: 1167-1184.

附錄一 焦點團體座談提綱

自民國 99 年 12 月 25 日「五都十七縣」新的行政區劃格局建立之後，部分地方政府的組織及功能出現極大轉變，且尤其是以原屬縣轄鄉、鎮（市）級之地方政府在併入直轄市之後，業已成為「區」級機關；其已不再是擁有自治權責的地方自治團體，而轉化為直轄市府的派出機關。此一轉變，影響至巨。因為鄉、鎮（市）在區級化之後，不僅取消鄉、鎮（市）級首長及民意代表之選舉並改採「區長官派」制度，同時在行政組織的指揮運作、工作權責、人事任用，甚至是預算經費的配置及使用稽核等方面皆已出現重大改變。簡言之，鄉鎮（市）業務在縣市合併後之後，其工作的延續性及運作安排將面臨一定新的問題及挑戰。

高雄市及臺南市皆為此次五都重劃中以市府合併原縣級政府及轄區之狀況，除納入更多的市民之外，更使所轄的地理區域範圍呈倍數之擴大。此一變化，使得原本僅屬都會型態的城市，轉變為兼具山、海、城、鄉等多重樣貌之區域型轄區。當然這也使得城市治理的工作更為複雜，並需有更大的治理量能。但是前述鄉、鎮（市）在區級化之後的衝擊卻不容小覷，由於行政一條鞭化的轉變，復加上區位聯繫的改變，業已出現縣市治理磨合及接軌等方面的諸多問題，且尤其是原屬縣轄鄉、鎮（市）業務轉區級化後的工作延續及調整問題。

災害防救工作雖然無分縣市，其皆需有良好的組織、動員及資訊整備工作，但是近年在南部地區之重大天然災害如莫拉克風災等，其主要的災區則多在較偏遠的鄉村或山地區域。目前縣市轄區業已整併，原屬縣轄鄉鎮（市）轉區級化之後，其防救災業務及工作是否仍能順利延續及推動，似乎漸已出現一定之問題和困難，而這也正是邀集各位學者專家就教之處，具體之問題討論提綱則如下所示：

- 一、 在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？
- 二、 在縣市合併之後，臺南市/高雄市之「災害防救規劃及執行體系」是否

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？

- 三、 原屬縣轄之鄉、鎮（市）在轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？又以哪一方面的問題最為嚴重？
- 四、 縣市合併後，區公所的財政、預算（主計）等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？
- 五、 新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？
- 六、 整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

附錄二 高雄場焦點團體座談紀錄

時間：2012 年 5 月 24 日（週四）上午 11：00 至 12：30

地點：中山大學社會科學院政治所 3 樓 3010-1 交誼廳

計畫主持人：廖達琪教授

計畫協同主持人：張其祿教授

列席：顧尚潔（行政院研究發展考核委員會副研究員）

紀錄：趙芳儀、王英獎

出席：

1. 旗山區林義迪區長
2. 彌陀區張文山區長
3. 大寮區簡水彬主任秘書
4. 橋頭區民政課沈淑蘭科員
5. 高雄市消防局黃江祥副局長
6. 高雄市消防局蔡宗瀚科員
7. 高雄市防災協會王寶華理事長
8. 高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長

廖達琪教授：我們最了解的還是縣市合併後，原來存在高雄縣與高雄市的救災差異，這中間繼續整合有何問題？資源如何分配由民選鄉長變成區長後，對於救災行動力上，有何改變？我們特別想了解民間團體在救災辦理怎樣的角

張其祿教授：縣市合併後，本來所屬縣，現在變成官派，一條鞭式的；曾經有某位區長提到，縣市合併前，路燈壞了，第二天就會亮了；但現在可能到

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

第三天還不亮，甚至一個禮拜也不會亮，因為一份公文就要跑很久，甚至是找不到路燈在哪裡，連 GPS 也可能會找不到在何處。這就是鄉鎮在縣市合併後的問題。

高雄市消防局黃江祥副局長：防救災是世界各國縣市長都非常重視的一塊。高雄市在民國 99 年 12 月 25 日，陳菊市長指示下成立「三山（鳳山、岡山、旗山）災害前進指揮所」。「三山」的選定，岡山屬於西邊的部分、鳳山屬於中間帶的部分、旗山就是屬於靠近原鄉的部分。救災的能量、人力、物資、機具，就在這地方做集結，再推進災區。這些在去年與今年都有做演練，將物資、資訊做集結，即使災區不在此處，亦可迅速做反應。同時，著重在災情資訊的掌握，災中的應變是靠平時準備；至於災民與市民，中央的預警系統很重要，但有時預報失準，尤其是太樂觀的預報會無法做準備，如同莫拉克風災的預報就太樂觀，以致無法立即應變，只能承認是天災了。

廖達琪教授：前兩天 520 的大雨，那瑪夏區的情況，「三山（鳳山、岡山、旗山）災害前進指揮所」有何作為？

高雄市消防局黃江祥副局長：水利局做「三級開設」處理，有水災的部分就屬於水利局的業務範圍。所謂「三級開設」，是指水利局在旗山有一個前進指揮站，一個應對機制，水利局人員進駐處理；「二級開設」是指加入其他相關各局處、應變中心的人員來協助處理。其實那天的情況還好，田寮區封橋，那瑪夏區部分路段封起來。另外，2011 年 3 月 15 日市政府依照中央的《災防法》成立一個災害防救單位，區公所也製作了一張「里民防災卡」，災害來臨時的避難路線、場所、地點、緊急聯絡電話等資訊。2011 年縣市合併後，「地區災害防救計畫」，市府提撥經費請協力團隊（包括高應大、第一科大、高雄大學、成大），針對防救災、各區的災害特性，調查研究後，做出應變措施，該報告也已經出來。

高雄市消防局黃江祥副局長：

廖達琪教授：謝謝黃副局長，現在請各區長，說明各自的業務狀況。

旗山區林義迪區長：我是鎮長轉任區長，縣市合併後差別頗大，以前預算、人員、措施等，都是由我們自己準備即可；但現在，小事還好，稍微大一點的就都要往上呈報給市政府。以前是「迅速、快、準」，以土石流為例，以前

是我們處理，現在是水利局處理。以八八水災為例，旗山發生的時間是晚上 6:30，晚餐時間，大約只有 3 分鐘，整個旗山就都已經淹水。軍方、社會團體、義消等協助疏散、救災，大約到晚上 12 點多，已經差不多。旗山是二級，當天早上 5 點多開始下大雨，到早上 9 點多，接獲旗山已淹水的電話通知，但其實是民眾過度反應。若是黃色警戒，現在的做法是分兩段通報，若無法處理，就由高雄市前進指揮所進駐到旗山指揮。區的部分就由區來指揮。

廖達琪教授：若依現在兩段通報，再發生八八風災，資源調度方面，可否反應？

旗山區林義迪區長：可以，資源調度沒問題。但有時是，我們就先做應變，因為我們比較清楚那些區塊會淹水，能做的地方我們就先做。例如，當降雨量到 200 公厘時就開始準備；250 公厘就準備撤退。公文的提交，往返區公所與市政府，就很不方便。公文是平時，救災時，我們就以簡訊聯絡。

廖達琪教授：所以縣市合併後，資源的調度是沒有問題的，但就是公文的往返比較麻煩。

彌陀區張文山區長：八八風災在彌陀區造成有史以來重大的淹水，但由於彌陀過去都有按部就班做水利，所以無重大災情。在 919 風災時，彌陀區爭取到水利局一筆壓力箱涵的補助經費，但現在在上游的用地因為涉及地目變更，土地取得仍未解決，這部分有建議先取得地主的共識，能取得部分就先施工，彌陀區公所的公有地非常少，因此有很多工程都無法施做。例如彌陀區每當西南氣流一來就會淹水，因此在民國 75 年開始有海堤的整建，但迄今，也已年久老化；想要重新整建海堤，但 100 年，有些地主站出來抗議，75 年的地主與現在的地主並不一定是同一個人，雖然我們施做海堤的面積不影響他們工作的面積，但這就突顯出防災用地取得的不易。市府等公有單位是否可以強烈一點，不可因百姓抗議，就推給水利署；水利署再推給彌陀區，根法無法完成防災作業。排水系統若沒有問題，救災也不會有問題。以前在鄉的時候，有自有財源，經費可以自由編列；但現在無法自主，很多事情都要上報給市府，公文來來回回，很多事情看得到卻做不到。

廖達琪教授：現在你們當區長，可以自己解決嗎？

彌陀區張文山區長：我們當鄉長時可以！但現在不行！我要特別感謝消防局，

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

因為我們有一個「睦鄰救援隊」在前面當引導，使不熟稔軍方、救災團體可以在段時間內知曉當地災害的情況。「睦鄰救援隊」隸屬於消防局，組成份子以義消為主，但經費要自籌，且設備不足，人員訓練亦嫌不足。若這些部分可以解決，防災可以做得更好。「三山（岡山、鳳山、旗山）前進應變指揮所」的構想雖好，但災害來臨時，都是大面積毀損，若沒有橫向支援，就無法達到「救災的快、做決策的準」。大面積的毀損，造成家具、家電等財產的損失，在災後重建時一直是非常頭痛的問題。919 時，我去求助彰化縣卓伯源縣長，卓縣長提供 3 部車幫我們解決了問題。另外，停電的時間過長，魚塢的魚屍、腐壞的食物，都會造成衛生問題。若沒有卓縣長的支援，我們真的無法解決。市政府把抽水站的管理發包出去，現在連移動式抽水機也發包出去，但抽水機是否運轉，當地里長最清楚。現在發包出去，即使要用，也得先上呈市府，才有錢給廠商，我們才能使用；但淹水是很突然的，若沒有立即處理，淹水勢必發生。我只好請里長先用再說，以避免水災。

高雄市消防局黃江祥副局長：用地取得的預算執行狀況為何？

彌陀區張文山區長：經費已經下來，但卡在用地的取得。海堤的部分，應該是怕民意代表，這是橫向聯繫的問題。若沒錢，我們可以爭取；但現在是爭取到經費了，卻無法做，這不但不符合市民的期待、延緩防災的工程施作，更有決算的問題。但若先做了，工程廠商與地主都會有異議；但不做，要是水再淹過來，我們也沒辦法！這就是橫向聯繫的問題。

廖達琪教授：謝謝張區長，我們就是想要這種相互溝通的效果，現在請大寮區簡主秘發言。

大寮區簡水彬主任秘書：區公所今天就請各里里長做防災演練，所以區長請我過來參加這座談會。大寮區因為地勢的優勢，所以沒有土石流或大面積災害的發生，是比較幸運的，但災害防救相關措施我們還是有在做。縣市合併後，大寮區經費少了一半，從四億變成兩億，但在災害準備金方面是沒有問題的，因為市府撥了大概有 700 萬給大寮區，是足夠支應的；但像旗山的狀況不一樣，補助的經費也不一樣。大寮區將這筆災害準備金平常就用在水利地、路樹等建設，是事先發包完成的，若是一般風災，我們可以應付得來；但大面積災害若發生，也得向市政府求助，幸好迄今沒有大面積災害發生。

另外，我們最主要的對象是低窪地區的老人，若預期有災害發生，我們會先撤離他們。

廖達琪教授：謝謝簡主秘，請問民間團體代表，民間組織在什麼時間出動？進行那些任務？

高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長：我們是負責第一時間救災，例如新開部落八八風災時，我們先搭直升機到現場將人員救出來。像我們這種民間單位，都是自發性參加，自籌經費與裝備，不像義消，有那麼多裝備與經費，希望消防局能提供已經不用的裝備給我們。以救災來講，高雄市無論在人員、救災投入、裝備等都是全國第一，但高雄縣卻是人手不足，問題很多。高雄市防災協會王寶華理事長：有關單位的關心不夠，需要時，我們是寶、不需要時，就忽略我們。現在的災害一年比一年嚴重，編列的經費有有形的，也有無形的，有形的是災害發生時的花費，無形的就是志工、志工的精神，但政府單位都不理會志工們的心情，連保險費的預算都不列入，人員的訓練現在也逐漸沒有，民間的設備寥寥可數。消防局裝備是百分之百，每當事情發生時，我們看到他們的裝備，都覺感傷，我們要自掏腰包買設備、便當等。另外，官方也不辦理證照，但證照關係到安全、榮譽與保險。

高雄市鳳凰救援協會郭宏智理事長：證照對我們來講真的是一種榮譽與保障，但官方似乎非常不重視。另外，縣市合併後，以前的高雄縣非常大，我們也無法完全顧及。

高雄市防災協會王寶華理事長：義消與民間救災團體，在資源上，還是差別甚大，但衝鋒陷陣，民間救災團體並不輸義消、消防局；但訓練、證照不發放，明顯差別待遇。內政部撥的經費，或評比後的獎金，只有 30 萬，已經不敷使用，且限定用途，實在不符合實際需要。

廖達琪教授：謝謝王理事長，請基層公務員沈小姐發言。

橋頭區民政課沈淑蘭區幹事：我就提綱一一回答。

一、 在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？

答：在縣市合併之前，縣市政府間是否存在顯著之差異？（1）原高雄縣在這

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

「災害防救規劃及執行體系」方面全由高雄縣消防局來主導，比較不會出現多頭馬車，各局處只著重本身的業務，缺乏橫向連繫，且業務督導只向消防局做統一窗口，合併後窗口增加，區公所要配合各局處作為，提供重覆相關資料，無形中浪費區公所更多人力物力，致各區防災承辦人員異動頻繁，嚴重影響防救災工作傳承。

（2）合併後高雄市，原高雄市區公所無災害應變中心，只成立區級災害應變小組，而原高雄縣鄉鎮區公所可成立災害應變中心，而不是區級災害應變小組，可見二者處置範圍、對象不同。

（3）合併後高雄市，原 27 區公所因範圍不同，造成災害與市區不同，災害準備金編列預算，採齊頭式，無法因地制宜，緊急處置；需層層向上（各相關局處）來反映，與擁有財政權原 27 區，不可同日而語。

（4）疊床架屋編制，水利局、工務局、消防局、農業局...等等，加上又有災防辦公室，防災宜由統籌一單位，專責處置，效果才會顯著，才能保障人民生命財產安全。

二、 在縣市合併之後，臺南市/高雄市之「災害防救規劃及執行體系」是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？

答：權利（人力、財力、物力）集中於各局處，各區無法依自己需求，來推動防災計畫，受限於經費與補助範圍，且經費又無法相互勻支，尚待突破。

三、 原屬縣轄之鄉、鎮〔市〕再轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？又以哪一方面的問題最為嚴重？

答：在縣市合併之後，區清潔隊不再由區公所統一調度，最直接影響區救災人力支援與車輛調度，消防分隊人力等各方面又不足，反而要全賴軍方全力動員，致對地方熟悉度產生嚴重疏離感，如何克服之當務之急。

四、 縣市合併後，區公所的財政、預算〔主計〕等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？

答：災防業務最好是因地制宜，授權由區級指揮官全權負責，主導財政、預算等，他最清楚區級內各里情形與狀況，何處需緊急作為，可將災害降到最低。

五、 新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？

答：在縣市合併之後，高雄市最大災防改變是，市長決定增加五區前進指揮所，但本人發覺尚未達到預期效果，可能是權責與資源分配方面，要進一步授權與執行力。

六、 整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

答：（1）制度面：各機關應有專責防救災承辦課室及人員，負責執行各區防救災業務，另外提高承辦人員之職等，以降低人員離職異動性，同時將承辦防救人員年資可作為民間專長或換取證照，以鼓勵更多人員願參與防救工作。

（2）法制面：防救災人員，依值勤危險等級政府應編列危險加給與保險（總不能命令防救災人員往前衝，也要給予無後顧之憂）。

黃江祥副局長：颱風是消防局負責，水災是水利局負責。

蔡宗瀚科員：我就提綱補充回答。

一、 在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？

答：1、原高雄市及原高雄縣，因「行政體系」及「災害潛勢特性」的不同，在各項防災應變規劃與執行面上，的確存在顯著的差異：

（1）原高雄市：災害防救工作第三層級屬「區」，為市府的派出機關，面臨的災害潛勢主要為都會區水災。

（2）原高雄縣：屬「鄉、鎮、市」地方政府，面臨的災害潛勢主要為區域型

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

水災、土石流及坡地災害。

2、此差異對於合併之後的工作延續，影響最大者如下：

- (1) 合併後原高雄市 11 區於災害應變時須從「災害應變小組」提升為「災害應變中心」，各區內部的防災體系有所擴充，並賦予指揮官更大的職權。但原高雄縣 27 區雖仍名為「災害應變小組」，預算及一部分防救災資源方面卻仍由市府統籌管理。
- (2) 因合併後災害潛勢類別及災害情勢更加嚴峻，幅員擴大，市級災害應變體系需面臨更大的挑戰，需同時面對各種可能的大規模與複合型災害，包括：地震即可能引發的海嘯、強降雨造成的坡地災害級都會區大規模水災等，因此，市級層級的防災體系也須因應做調整，如高雄市便增設「災害防救辦公室」及擴充「水利局」職掌範圍。
- (3) 原縣市間的法令、防災業務流程、重點及文書格式，必定不同，因此需要再進行「垂直整合」及「橫向協調」，統一原則性的做法。

二、 在縣市合併之後，臺南市/高雄市之「災害防救規劃及執行體系」是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨和問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？

答：1、縣市合併後，高雄市又適逢「災害防救法」律定所謂「災害防救辦公室」的成立，因此初期在防救災工作的延續及治理接軌方便，我們的確面臨到一些挑戰：

- (1) 最嚴重的問題，如同剛剛前面所述，區及災害應變「小組」及「中心」編制及權限的問題，各區公所於初期往往不太習慣，原高雄市的區公所認為現有人力不足以因應災害應變中心的成立；而原高雄縣區公所則反應預算與部分資源受市府權管，較難同以往有效指揮調度。
- (2) 長期重點則因合併後，災害潛勢類別及災害情勢更加嚴峻，為能有效面對各種可能的大規模與複合型災害，原有各自的防救災策略規劃與執行已不敷因應，須全盤進行檢討修訂。

2、「高雄市政府災害防救辦公室」自 2011 年 3 月 15 日成立後，致力於將市府各局處間、局處與對應各區公所進行「垂直整合與橫向協調」，並借助

學術協力機構長才及研究計畫，將縣市合併後防災業務的「真空地帶」一一釐清，並研擬出本市短、中、長程的防災策略。

- 3、為盡速將縣市防災工作無縫接軌，本市於 2011 年度重新完成修訂本市地區災害防救計畫及 38 區地區災害防救計畫，今年度已開始陸續完成核備工作。

三、原屬縣轄之鄉、鎮〔市〕再轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？又以哪一方面的問題最為嚴重？

答：1、原高雄縣區公所雖然仍名為「災害應變中心」，但仍反應預算及部分資源受市府權管，較難同以往有效調度指揮：

- (1) 防災相關預算：依市府財政局及主計處管轄，較難由各區指揮官彈性調度。
- (2) 體制調整：衛生所、清潔隊已回歸衛生局及環保局。
- (3) 無論是「區」或「鄉鎮市」最普遍性問題仍為防災專責人力不足，流動性大，防災經驗傳承不易。

- 2、對於防災相關預算及體制調整，我們藉由召開會議責由局處擬定配套措施方案（例如：水利局、農業局、工務局規劃的災害準備金、暢通災害應變中心請求支援機制、彙整全市及各區公所防救災動員能量統計表、強化國軍救援機制等等來解決），並加強局處與區公所的業務聯繫，本市目前上述問題已有大幅改善。

四、縣市合併後，區公所的財政、預算〔主計〕等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？

答：1、原為鄉鎮市的區公所防災相關預算銳減甚至為零，致使區公所無論在災前整備、自行辦理講習、災害應變中心硬體設備、開設臨時性及庶務性支出等方面，均只能以區公所業務費勻支，預算嚴重不足。

- 2、（同提綱三的答案）市府在防災政策的規劃上，藉由召開會議責由局處擬定配套措施方案（例如：水利局、農業局、工務局規劃的災害準備金、暢通災害應變中心請求支援機制、彙整全市及各區公所防救災動員能量

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

統計表、強化國軍救援機制等等來解決），並加強局處與區公所的业务聯繫，本市目前上述問題已有大幅改善。

五、新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？

答：地區計畫更新及教育訓練導向。

六、整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

答：建議的改革措施如下：

- 1、修訂「地方制度法」，增列區公所專責防災人力，並加強防災人才的招募與訓練，以培養更多專業人才，投入各項防救災工作及協助推動防救災業務。
- 2、災時疏散撤離及安置收容方面，各級政府部門之角色及權責劃分應力求明確。
- 3、防災資源的全面整合，並針對可能發生巨災的區域做大規模疏散撤離計畫的訂定與演練。
- 4、強化及時災情監測系統（警政單位的路口即時監視系統、災害潛勢風險較高之村里適當配置防災專員，並以雨量筒觀測或增設自動雨量站等方式），以進一步落實基層之防災能力。
- 5、偏遠山區增設自動雨量站掌握降雨趨勢、妥善運用氣象預報技術於災害防救工作。
- 6、強化第一線縣市政府的基層防救災能力，並透過「災害防救深耕計畫」將產官學界做結合，彌補目前地方防災能力的不足，運用其科學研究成果運用至實務面及政策面，並落實「災害潛勢分析與體系強化」、「防救災計畫與程序建立」、「防災能量統合」及「防災人員培訓及演練」四大目標。

廖達琪教授：謝謝蔡課員的補充！

張其祿教授：我們最想了解的是縣市合併後，防救災業務到底是比較順暢還

是比較不好？

旗山區林義迪區長：合併之初是有磨合期，去年整個運作下來，有比較好。

彌陀區張文山區長：合併之後，原高雄縣的 27 個區都要做防災演習，參加演習的主要成員是鄰長、里長，目的是希望鄰長、里長能對居民講述「里民防災卡」的功能，若沒有繼續宣導，民眾還是無法在災害發生時利用。另外，對於民間救災團體，我們公務體系要向他們深深致謝！

廖達琪教授：謝謝今天大家寶貴的意見！

附錄三 臺南場焦點團體座談紀錄

時間：2012 年 6 月 1 日（週五）上午 10：00 至 12：00

地點：成功大學政治系 6 樓會議室

主持人：楊永年教授

列席：顧尚潔（行政院研究發展考核委員會副研究員）

紀錄：廖翊詠

出席：

1. 安平區林國民區長
2. 新市區鄭枝南區長
3. 臺南市政府消防局災害管理科林謙哲科長
4. 成大醫院急診部紀志賢主任
5. 休閒保健管理系暨休閒事業管理研究所張曜麟教授

楊永年教授：今日感謝各位的參加，我一直在研究防救災體系，恰好有這個計畫案邀請大家來參與，討論目前縣市合併後，在防救災上有何困境，希望可以讓區級體系運作更完善，區級和市政府的密切聯繫。除水災外也考量地震與海嘯，治水是重大問題。思考治水體系中，公所扮演的角色。區級體系的重點就在於互相合作、密切聯繫，各單位間如何面對災變並提出應變。本次會議希望各區長能夠提供意見與看法，再由我們提出問題與做法，協助整個防救災體系更為完善。這個超前佈署體系是否經常有訓練與宣導？八八水災之後許多縣市都成立災防辦，災防辦直屬縣政府，負責協調局處工作，但大臺南地區縣市合併之後，防救災體系仍有許多困境，如何接軌與磨合變成現今的主要問題。這次 520 臺南又因豪雨引起水災，希望各區長能夠分享在防救災體系上遭遇的問題，包括過往的做法與縣市合併後遭遇的問題，都可做為本次討論的重點。之前八八水災時，臺南屬於淹水災區，官田、下營、學甲、麻豆等區都發生嚴重的水災。當災害發生時，为了避免損害擴大，需

要完善的防救災體系，除水災外，地震、海嘯、核災（雖然這裡沒有核電廠）都有發生的可能，我們必須進行全方位的思考，以應變災害的發生。這次 520 臺南又發生淹水，淹水發生時該如何處理？災害結束後又該如何善後？這些問題是否都應該提出水利整治計畫預防？尤其是臺南的易淹水地區，對於超前佈署體系的資料量相當龐大，災防辦的成立時間依然較短，其中可能還有許多運作的困難須要解決。我認為應該參考日本，在災防辦內引入警政消防，甚至包含水利、農業部署，這些未來可能都將納入討論與思考。在各項部門整合上，有水平整合與垂直整合，垂直整合便是上位部門與下位部門間指揮與安排的問題；而水平整合目前大家比較不熟悉的概念，水平整合大抵上便是平行部門間的跨部會整合，以水災為例，水利、消防等單位都會包含在水平整合中。災害發生時，資訊的傳遞非常重要，水災、潰堤發生時，是誰負責通知區長？如何通知？訊息傳遞是否夠快？能否動員足夠的組織與人力？警政、衛生、消防，三個系統是否能夠整合？

林國民區長：這次的主題是縣市合併後整個組織架構、防災體系的變動。以前是安平區，現在還是安平區，變動比較少，但是現在沒有鄉鎮，所以應變必須仰賴區的系統，臺南市以前有六個區，一發生颱風，市府應變中心成立，區長必須進入區應變中心；現在區公所還是成立應變中心，但區長可以進入市府的應變中心指揮消防局、水利局指揮；但問題是，以前民眾打區公所電話可以立即反應災情，現在都要打到消防局，常常忙線、無法接通。區長畢竟對區最瞭解，尤其是水文等等，所以很清楚如何排水，安平事實上不擔心雨下，抽水站成立後就沒有淹水的問題，里長都能迅速到位。八八水災那一年，安平區有一些淹水的情況，有民眾反應是因為鹽水溪潰堤，可是水利局回覆說沒有潰堤的情況，我們去巡查，確實是鹽水溪的水，才發現因為以前水位沒那麼高，水門之前都沒有關閉，也沒有人負責管理，這才趕快跟應變中心反映，把水門關起來。我認為把救災下放到區級，是最好的決策，因為當地人最清楚哪裡會淹水，區的分工表，各區都不同，37 個區，各課的組長都不一樣，應該依各課來修正。應變中心的分工如果弄得好，上層機關又重視，就沒有什麼指揮不動的問題，區公所有自己的職掌，例如我們的副指揮官是第四分局的副局長，安平消防分隊也在我們的搶救組內，包含中華電信與自來水中心都有納入，我覺得把區納入救災，運作很不錯，對於災害應變

亦非常迅速。

鄭枝南區長：事實上 921 發生時，地方還認為不需成立災害應變，但八八水災確實給臺南地區很多經驗，先前我擔任鄉長，我最不滿意每當災害一發生時，行政院長或總統會到當地勘災，對地方來說是很大的諷刺；我認為百姓發生事情我們要負最大的責任，災害應變的搶救功能、組織架構都有，只是有沒有發揮；承辦單位在，指揮系統卻沒有發揮功效，如何災害應變？這樣的架構如果沒有落實，會有很大的問題。剛剛林區長也有提到，鹽水溪只差 15 公分就潰堤，情況非常的緊急；要在現有編制小組外找人幫忙，當初第一個想法就是去找地方巡守隊跟義消，我原本覺得這方法並不可行，但這個緊急命令的結果超出預期，佈置動作非常迅速，而且可以提升士氣。以前甚至無法要求國軍加入救災，有了這些經驗之後，各組更是要落實到它的組織架構，政府應該要超出行政邏輯進行指示。我在引用一個案例：河川已經潰堤，接獲民眾通報後我們趕緊到現場，請怪手把河川邊堵起來，可是河川警察竟然來開單處罰怪手駕駛，我當場就反映不合里，最後副局長趕過來取消罰單，幫我們開出簡單的紀錄證明，證實我們是有緊急狀況才在河床上動土；危急情況時，怎麼可以用平日的角度來看待怪手挖河土？另外一個案例：救人的時候遇到大門上鎖，有兩個方法，等系統恢復電力跟請人開鎖；電力公司的人員說他不能作主處理，我告訴他「我是新市鄉災害指揮中心的指揮官，你說沒辦法，那你就負責。」對方立即幫我處理，人很快就救出來了；這可能是我們的通病、行政體系的通病，還有事不關己的心態。我認為救災不能依照一般的行政模式與流程處理，危急狀況時，務必要動用指揮權，落實在人、事、物各個層面上。現在如果發生意外牽涉兩戶以上，里必須要馬上成立應變中心，需要多少人力與物資，都必須進行考量，因此我認為區公所平時的準備一定要落實，市長也在區長會議中指示，必須要落實排水，進行預防工作，例如排水系統的淤土清理、路樹養護、招牌以及鷹架防風準備。洩洪通報系統目前已成立，但能否產生實質效果仍然是未知數，一般水災的發生都跟水庫洩洪有絕對的關係，除非排水系統真的無法發揮原有功效。新市是附近最低窪的地區，平於海拔高度，但新市這次 520 豪雨並沒有淹水，因此排水系統的檢討是相當必要的。鄉鎮市長是民選的，他為了要讓選民滿意，可能只針對某些區域做防水措施，我認為現在臺南已經變成直轄市，不應該

再發生這種事情，把經費浪費在討好選民上；防救災系統應該要做全面的、通盤的規劃，像八八水災後我在新市鄉就有進行區域性的排水系統總檢討。河川治理很重要，雖然有通報系統，但是如果河川潰堤了有什麼用？因此必須要在平時進行全面的治理。曾文溪應該是很重要的河川，竟然還會潰堤，更應該徹底整治。許多溪流河川長期都沒治理，只要潰堤就會發生很嚴重的災情。許多的水利設施，希望能透過這個計畫案，獲得改善；我對水利規劃所有很大的意見，從我當鄉民代表一路到現在的區長，水規所每次勘災，都說「規劃中」十年前規劃中，十年後還是規劃中；如此嚴重的事情，實在是拿百姓生命開玩笑，所謂的規劃與施作應該是要分段分期進行處理，充分發揮它的專業。身為一個公務人員，如果同一個事件發生三次，還同樣無法處理，根本就不適合當公務人員。水利的治理工程，從規劃到施作，賴市長一直催促中央，我認為我們應該要串連所有區域，先處理首當其衝的重要地區，不能到現在還在規劃階段。雖然我們不是專業人士，不過目前河川的整治方案，我認為非常可議，做法有待加強。我認為抽水站的問題是災害發生很重要的原因，因此應該要列為重點討論事項，低窪地區非常依賴抽水系統，過去的抽水機都是動力式的，依據我的瞭解，一旦水淹起來，抽水機就會停止運作；也因此八八水災當時只能讓廠商人員撤離，但百姓不能諒解，抽水機做好了，卻沒有配套措施，只能眼睜睜看著抽水機壞了，任憑水淹進來。我認為抽水站務必要做全面的討論，我一直和水利局討論要做懸臂式的抽水系統，並且對於措施進行全面性的檢討。除此之外，我認為災害應變中心，由其是市的，對於災害過度緊張。除了地震外，風災、水災都是可以預防，應該謹慎判斷，不該隨意發佈警報，否則會有「狼來了」的問題。若是有災害發生時，我會用簡訊通知各組組長、各里里長跟各社區理事長，這只是通知；讓他們知道若三級開設時，人員就要準備動員了，讓人員可以先準備待命。我認為應該把消息分得更細、分得更區域性，這樣會有比較好的效果。一定要落實應變中心的組織架構，運作時要嚴格執行；對於災害通知，應該視為災害應變命令，不是行政通知。我認為，若因為個人的疏忽造成災害，必須要負法律責任。現在區跟里還沒落實應變中心，新市目前已經落實，里長是里的指揮官，副指揮官是社區理事長，如此的好處是包括環保隊、社區巡守隊，都在其指揮之下，區公所再增派一級主管擔任輔導員。八八水災時河川潰堤，我們就派建設科長輔導，成立災害應變中心。市政府方面，更開放性

的輔導災害搶救體系運作，市政府的災害搶救經費亦是絕對不能拖欠。最後，我們各組跟事業單位的應變，應該於事先做好防範措施，隨時公佈實際狀況，然後連繫到電廠跟自來水廠，請相關單位做好準備，甚至事業單位必須要有專用電話留給我們應變中心；目前消防局和警察局都有專用電話，而事業單位的聯絡人也有了。

林謙哲科長：這兩位區長都非常認真，民選與資深公務員，兩位區長都有其特色，而且都非常重視防救災中心的設置與應變小組的設置。把應變中心設置在區級單位是最近的做法，之前的做法是每個直轄市與省轄市下都設有應變小組；不過現在把應變小組提升至區級應變中心是比較積極的做法。縣市合併後的首週便開始商討設置區級應變中心，但是這之間的應變措施是有差異的。不過救災不能等，很快地我們便商討出策略，推行區級應變中心。淹水並不會只發生在單一區，經過多年的經驗累積，我認為應該統整救災組織、強調溝通與協調。不過現在中央與地方的做法還是有其差異，目前由誰負責救災的責任仍然沒有一個定局，不過我認為大家都該有著相同的共識，救災這件事情是大家都必須執行、負責的事情。以避難疏散為例，中央現在還在商討負責疏散的單位，但是以我們臺南地區的做法，這些任務早就由各地區公所負責，疏散與安置都由公所處理，安置地點亦是各地公所設置的避難中心；此外，警察與消防人員也都會一起執行疏散任務，人手不足時還會請求國軍支援。我認為當組織設置完善時，再行安排人員的做法相當不錯，因此我認為這兩位區長的做法很好。政府機關最大的問題就是：當大家都有責任的時候，就誰都不用負責了。大家都說防救災跟消防局有關，可是事實上這個東西很新，我們先前都沒學過。只要有人打電話去消防隊沒人接，就知道我們都出去救災了，現在人數實在是不足。例如災防辦，先前消防局要去協調各類公務，警察、民政單位等，由於各單位獨立運作，因此實行起來相當困難，直到現在有災防救員隊，大家才漸漸重視。災防辦是獨立在行政院下面，但功能還是不夠完善，像臺南市，誰是主任？組織必須要有人領導，現在主任是我們的秘書長，縣市合併前沒有災防辦這個單位，既然我們決定要做，就要做到好，各單位緊密合作，不應該只把災害防治視為消防局的業務。我們現在走向美國的制度，但美國的制度未必比較好；災害防救的觀念應該要提升，不能只是疊床架屋，這樣進行缺乏效率。災害防救法是用災害做分

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

類，我認為這樣不夠確實，經濟部水利署負責水災，內政部負責爆炸事故等等；520 是水災，那麼應變單位應該是由水利局負責，但是救災任務都是消防局負責，水利局有辦法處理嗎？各單位災害任務應該要明確，透過災防辦進行各部際協調，進行資訊流通與責任指派，而不是由各個平行單位之間互相進行聯絡；若由各單位各別聯絡與執行，災防辦的成立意義便式微了。我認為災防辦的設置目標應該要明確，相關的架構也該完善，不然恐怕只會流為形式。

紀志賢主任：其實像日本那麼進步的國家，還是有需多問題和臺灣一樣，尤其是資訊傳遞和整合的部份，信任關係非常重要。我認為必須先區分災害跟災難，災難是無法處理的部分，像莫拉克風災，需要改善的也許是通訊和指揮系統；災害是我們一般行政架構可以處理的，像 520 就是災害，可以改進的是技術問題，這兩個是不太相同的。就醫療角度來看，我舉一個例子，十幾年前中油氣爆發生大火，剛好大家都返鄉，沒有人員傷亡，僅靠賠償金就解決了；前陣子中油也發生氣爆，一名老人在事故地點當場意外身亡；有沒有出人命差很多，出人命是非常嚴重的；通常出人命，我們處理的時間很短、很緊迫，如果沒有，我們當然可以慢慢處理。相信直轄市之後，聯絡系統會變得很糟糕，以前一個縣市只要處理幾個區，現在有 37 個區要處理，災難應變系統如何回報？要如何支援？目前消防署的架構著重災害防救，著重人命搶救、降低災害，在新的災防組織條例中，緊急救護科被降級了，但在日本，人命是搶救科處理，但緊急救護還是有一個一級單位做規劃。剛剛區長也有提到，既然目前通訊那麼發達，我們其實可以利用手機做預先的準備，應該要妥善利用這個方式。在災難狀況下，通訊中斷時，我們該怎麼辦？我們應該要有備援的聯繫系統，而這個系統是可以信任的。之前 921 的時候，我們出發就災前先詢問中央：地方缺什麼？中央說缺拖鞋，我們帶了一整車的拖鞋，結果到南投卻發現沒有人需要，資訊正確是非常重要的事情。我在別的縣市聽過，救災有政治考量，這似乎是非常容易發生在民選政府的事情，以前的臺南好像沒有這個現象，現在我不知道，我們也應該盡量避免。我對指揮系統的看法是，在臺灣，災難的不同階段需要的是不同的東西，假設今天發生大水災，假設市長願意授權，第一時間的指揮官應該是消防局長，由動員能力最多的主管擔任總指揮，副消防局長接手消防局長的工作；接下來，

明後天，清掃可能是最重要的事情，那就應該由衛生局長當指揮官；一、二個禮拜後，淹水已經退了，如果有許多災區需要補助，指揮官應該要由社會局擔任；最後地方要善後了，再由區長接手處理；我認為指揮官不一定是由「某個人」去做，可以視情況決定，由市長授權。在地方上，有些災害是可以預告的，例如美國的龍捲風，就不斷的透過廣播與電視臺放送；但現在，尤其是在都會區，廣播系統較難實行。我們應該要把 sop 訂出來，同樣的錯誤不要再犯，像小東路就是一個例子，小東地下道每逢大雨都會淹水，臺南有些低窪地區本來就是危險，這些都應該要做預告，雖然建商可能會反對、擔心房價下跌，但我認為應該要盡到告知的責任。另外，指揮中心的現場指揮跟總指揮應該要把功能區分出來，區長應該要在現場做指揮，而不是進到指揮中心。臺灣很喜歡總統跟部長排排坐在指揮中心，但想也知道這是沒有效用的，對災情沒有幫助，這是美國的文化，但在臺灣未必適合。

張曜麟教授：我的專長是空間規劃跟地理系統；原先大家不是很重視這個領域，在 921 地震之後，我們系開始朝著防救災這個方向進行研究。近來 GIS 在防救災的貢獻受到重視，GIS 又分事前事後，事前是指環境敏感區，直觀的說法就是縣市發展區，或稱為國土保育區。其實像是成大防災中心所繪製的淹水警示區、土石流警示區等等也都是使用 GIS 進行災害預防的例子。這方面的資訊都可以提供給相關單位進行預警與災害措施的判斷參考。但是其實我很好奇，這些資訊是否只有相關研究單位能夠獲得，亦或所有相關單位、救災單位都能夠獲得與使用這些資訊？能否藉由這些資訊進行事前的救災預防部署、甚至是進行防治工程規劃？除此之外，GIS 可以協助判斷，哪一條路最有可能不被破壞，能否可以直接到達須救援低區，這是目前學術上正在進行的研究。經由機率的計算與實際的情況進行可行性的評估。我曾經聽聞同事的轉述，認為大部分的鄉鎮變成區級後，區長很常把責任推給市政府，抱怨沒錢、沒人、沒權；不過今天聽到這兩位區長的看法，對於縣市合併後仍然有人認真看待防救災系統，我感到相當的欣慰與感激。

林國明區長：成大作易淹水地區研究就做得不錯，但希望可以進一步告訴我們雨量每小時多少時會發生什麼樣的災害。我們有做一個防水的塑膠避難圖，用以做為疏散道路的參考，而這種避難圖其實每個地區都有繪製。如果發生大型災難，我們就直接送到責任區，而不是全部都送到成大醫院，我認為這

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

個很不錯，平常就有在進行輔導，對社區情況也很瞭解。

林謙哲科長：有的單位沒有資金就沒辦法運作，希望可以動用到第二預備金。

楊永年教授：電話有沒有可能整合其他系統，進行轉接？

林謙哲科長：是有可能，但有執行難度。像美國，電話也是轉接到不同部門，消防和救護不同部門。現在的情況是權責不分，大家都打 119。應變中心是去年才成立，如果是水災或其他災害，應該是要打區公所電話，而不是打 119。

楊永年教授：屏東恆春有一個很好的經驗，希望可以分享給各位；屏東有一個專用的電視臺，全天播防救災資訊，大家都知道屏東災害很多，尤其又有核電廠，可以將核能資訊納入。我認為中央可以考慮這個做法，也可以藉此進行教育宣傳。

附錄四 高雄市專家深度訪談提綱

七、在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？

八、在縣市合併之後，臺南市/高雄市之「災害防救規劃及執行體系」是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？

一些小提示：

1. 所負責的轄區是擴大還是縮小？
2. 人力支援、車輛調度等方面充足嗎？
3. 防救災權責更分明嗎？
4. 防救災的編制，是否有疊床架屋的情況？若有，有何改進之道？
5. 對災區的熟悉度，是否會有嚴重的疏離感？若有，如何克服？
6. 在橫向協調上，是否變得更困難？若有，有何改進之道？
7. 在經費的運用上，是否更加不便？是否會影響到防救災業務的執行？
8. 與民間救難組織的關係、資源配置，有何改變？
9. 在災民的安置與收容方面，是由哪個單位規畫？執行？成效如何？

九、原屬縣轄之鄉、鎮（市）在轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？又以哪一方面的問題最為嚴重？

十、縣市合併後，區公所的財政、預算（主計）等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？

十一、新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

十二、 整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

一些小提示：

1. 在「組織系統」有何需要改進的地方？在組織合作上，救災工作應如何與民間救難組織進行協調？當組織間發生見解不同時，應如何解決？
2. 在「動員系統」有何需要改進的地方？在動員體系上，需向那些些單位進行通報？向那些單位調集人力、物資？
3. 在「資訊系統」有何需要改進的地方？若預報失準時，應有何因應措施？若與災區通訊中斷時，應如何處置？

附錄五 高雄市「鳳祥救災救護指揮中心」專家深度訪談紀錄

時間：2012 年 6 月 15 日（週五）上午 10：40 至 12：30

地點：高雄市政府消防局下轄的「鳳祥救災救護指揮中心」

訪問人：廖達琪教授、張其祿教授

受訪人：高雄市消防局蔡宗翰科員、高雄市政府災害防救辦公室柯佩鳳組員、高雄市政府災害防救辦公室鄭雅方組員、「內政部災害防救 5 年中程深耕計畫」謝助理、「內政部災害防救 5 年中程深耕計畫」蔡助理

紀錄：趙芳儀、王英獎

廖達琪教授：高雄市與高雄縣整併後，救災系統有何變化？0610 的大雨是個考驗，像那瑪夏區已經很嚴重。

蔡宗翰科員：李鴻源部長已經說那瑪夏區可能要一個月後才能進去。

柯佩鳳組員：災防辦是任務編組，成員很多元，包括有工務局、環保局、民政局、社會局的人員進駐，另外還有「內政部災害防救 5 年中程深耕計畫」的助理。

蔡宗翰科員：深耕計畫是一個三年的研究計畫，研究助理常駐在這裡，也是我們與研究計畫的溝通管道。

張其祿教授：是不是相關科系？

廖達琪教授：請問你們是哪裡畢業的？

深耕計畫謝助理：我是成大電信。

深耕計畫蔡助理：我是義守企管。

廖達琪教授：所以是一個跨領域的計畫。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

柯佩鳳組員：災防辦進駐的大部分是消防局的人，職位分成組員、組長、執行秘書、副主任和主任；現在在座的三位都是組員，分別是第一位的蔡宗翰組員、鄭雅方組員和我（柯佩鳳）；災防辦共分三個組，宗翰負責的是減災規劃，我負責整備應變，雅方是資通訊管理。

廖達琪教授：縣市合併前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？

蔡宗翰科員：組員原高雄市及原高雄縣因「行政體系」及「災害潛勢特性」的不同，在各項防災應變規劃與執行面上，的確存在顯著的差異：

原高雄市：災害防救工作第三層級屬「區」，為市府的派出機關，面臨的災害潛勢主要為都會區水災。

原高雄縣：屬「鄉、鎮、市」地方政府，面臨的災害潛勢主要為區域型水災、土石流及坡地災害。

此差異對於合併之後的工作延續，影響最大者如下：

（1）合併後原高雄市 11 區於災害應變時須從「災害應變小組」提升為「災害應變中心」，各區內部的防災體系有所擴充，並賦予指揮官更大的職權。但原高雄縣 27 區雖仍名為「災害應變小組」，預算及一部分防救災資源方面卻仍由市府統籌管理。

（2）因合併後災害潛勢類別及災害情勢更加嚴峻，幅員擴大，市級災害應變體系需面臨更大的挑戰，需同時面對各種可能的大規模與複合型災害，包括：地震即可能引發的海嘯、強降雨造成的坡地災害級都會區大規模水災等，因此，市級層級的防災體系也須因應做調整，包含縣市合併後，高雄市便增設「災害防救辦公室」及擴充「水利局」職掌範圍。

廖達琪教授：就是組織結構上的調整。請問柯組員認為災害防救辦公室效用如何發揮？

柯佩鳳組員：災害防救辦公室已經跳脫局處了，並不是消防局的附屬單位，或是替消防局執行業務的單位。

廖達琪教授：是經常性存在的嗎？

柯佩鳳組員：目前是。

廖達琪教授：沒有災害時，你們做甚麼？

柯佩鳳組員：平時是減災規劃、平常的整備、山區的衛星電話測試。

張其祿教授：現在的主任是誰？執行秘書是誰？

柯佩鳳組員：主任由副市長兼任，執行秘書由消防局副局長兼任，副主任則有三位，分別是消防局局長、水利局局長、和秘書長。我們是一個任務編組，像我原本是高雄市消防局的外勤救災人員，原本在前鎮區，只要負責守著前鎮區，比較不會有跨區域整合的問題。

廖達琪教授：但這裡平常運作，這些人都不會出現啊？！是執行秘書（黃副局長）坐鎮在這裡嗎？

蔡宗翰科員：我們在規劃比較大的案子規劃時，簽呈、溝通會到副市長那個層級。

廖達琪教授：這樣的組織設計是高雄市獨特的嗎？

柯佩鳳組員：這是《災害防救法》下的組織，但不確定是否與其他四都一樣。

蔡宗翰科員：臺北市是把災害防救辦公室的實際執行，拉回消防局，在消防局裡面增設三個科：減災規劃、整備應變和資通管考。

廖達琪教授：沒有參考哪個都的作法？

張其祿教授：這是參考中央的嗎？

蔡宗翰科員：當初有考量到臺北市、新北市，但高雄市的跟中央比較像；但執行面和組織就可依各地的《地方制度法》、各地的型態去規劃。災防辦當初成立的推手，已經不在這邊，所以我也不清楚他當初的想法。

柯佩鳳組員：在災防辦還沒成立之前，市府的幕僚應該是「災害管理科」。

張其祿教授：所以也是縣市合併之後才成立的。請問這在組織上有無更完備？

廖達琪教授：縣市合併後，原高雄縣、市的消防人員如何分配？現在到哪裡去了？實際的磨和有何問題？災害防救辦公室，主要的業務是甚麼？像這一次，你們正在救災，有沒有出現甚麼問題？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

柯佩鳳組員：救災的部分，還是回歸到消防局，跟我們災害防救辦公室比較沒有明確的關係。

廖達琪教授：災害防救辦公室不做救災的工作？

柯佩鳳組員：災害防救辦公室主要的業務是指揮，比如像現在那瑪夏區有人需要撤離的，或是有民眾受困、需要派遣人員去救援，我們就把這些訊息傳達給消防局；消防局有自己的消防體系，包括大隊、中隊、分隊，看他們要派出多少人力與車輛，。災害防救辦公室不會直接告訴消防單位要派多少車輛跟人力去搶救，這部分還是回歸到消防局的專業面去決定。

廖達琪教授：所以災害防救辦公室主要的業務是甚麼？

鄭雅方組員：災防辦大部分還是分擔原有消防局的業務，因為我們大部分是從消防局過來，當初催生的人也是消防局；簡單的說，以目前來講，就是把消防局解決不了、比較不願意承辦的業務，歸到我們災防辦來做。比方需要各局處、區公所協調的，就是災防辦的業務。

蔡宗翰科員：各局處比較有本位主義，各管各的，平行單位在執行上有困難，所以，會把這部分提高到位階比較高的災防辦，以便和各局處做資料的分享、傳遞與協調。

廖達琪教授：所以你們比較像橫向協調。

柯佩鳳組員：災害防救辦公室成立之前，市府的幕僚就是消防局，所以之前溝通協調的業務也屬於消防局；災害防救辦公室成立後，就把這一些需要協調的事項由消防局移撥過來。

蔡宗翰科員：災害防救辦公室的業務還滿多的。以災害時序來說，每個災害都會分成減災、整備、應變。在減災的部分，包含災害規模設定、通訊系統的建置、監測預警系統的建立、土地使用減災工具、設施設備減災對策等等，都是屬於減災的部分；其次，整備的部分，包含計畫、SOP的研擬、資源的整備、資源的彙整、災害防救人員的整備、災害防救人員的編組、演習、演訓、相互支援等等；第三，應變的部分，包含應變中心的成立、資訊收集、查通報、緊急動員、緊急疏散、避難、安置、環境復原等等。救災只是防救災的一小部分，屬於前置工作，包括災民的紓困、永久屋，甚至是國土規劃。

廖達琪教授：你們比較像政策規劃單位，比方研考會，政策發展考核。

張其祿教授：現在實際的救災單位是軍方，是誰在調度？

蔡宗翰科員：每個單位都有不同的角色，應變中心是屬於幕僚，提供決策參考。例如那邊需要救災？哪邊需要哪些東西？至於軍方，在民國 98 年莫拉克颱風時，就有修正《災害防救法》，「救災等同作戰」，所以莫拉克颱風後，軍方在救災方面占了很重的角色；在聯繫上，只要應變中心一開設，軍方單位，包含高雄市指揮部就都會來，市府的兵役局也會向軍方請求協助。在颱風侵臺之前，軍方就會進駐災防中心，甚至比市府更早進駐、更晚離開。

廖達琪教授：是誰下令給軍隊？

柯佩鳳組員：《應變中心指揮要點》裡面，應變中心一開設，軍方就會進駐，包括後備指揮部、市府的兵役局，會直接到現場；另外，在區公所的部分，軍方會派聯絡官到區公所。

張其祿教授：所以災防中心還是在「市」的單位，沒辦法讓軍方常駐？

柯佩鳳組員：應該說軍方沒有常駐的需要。

廖達琪教授：縣市合併後，「區」會比較抱怨經費、人員調度、設備的調度及使用等，現在怎麼辦？

蔡宗翰科員：目前的機制，各區將需求報給市府，還在磨合階段。

廖達琪教授：災害防救辦公室有何功能？對救災的實際幫助在哪裡？如果沒有這單位存在，對救災而言，真的會比較差嗎？

柯佩鳳組員：災害防救辦公室若不存在，就是回歸到消防局，消防局的業務就會加重。

蔡宗翰科員：災害防救辦公室扮演著三個比較重要的角色：第一個是「分析研判」，包括掌握災害情勢、防災剔除、氣象訊息等等。第二個是「橫向聯繫與協調局處」，有別於消防局去做的結果，因為我們的位階比較高。第三個功能，因為我們掌握分析研判的資訊，我們的位階也比較高，我們可以給指揮官比較明確的資訊、各個局處的動態，所以我們是「提供完整的決策建議」。

廖達琪教授：但災害來的很急，救災是分秒必爭的，你們來得及嗎？你們的

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

判斷資料從哪裡來？

蔡宗翰科員：我們會用災情查報系統做研判與監控，我們這邊掌握的非常多，比方說影像。

廖達琪教授：可以 show 給我們看嗎？

蔡宗翰科員：我們可以提供書面的資料給各位參考，因為災害應變中心的總部還是在中正路，現在在災防辦有 18~20 人，包含這兩位研究計畫的助理。

張其祿教授：災害防救辦公室跟「三山前進指揮所」有何區別？

柯佩鳳組員：前進指揮所是就近指揮。例如這一次需要直升機做疏散，直升機落地的地點就是在旗山國中，旗山國中那邊會派一位高級長官坐鎮，交通局負責運輸，社會局負責收容規劃、物資收容，民政局負責民眾資料的統計等等，有點像是前進指揮所的味道，就近指揮；以這一次 0610 水災來說，就是以消防局副局長為現場指揮官，其他相關單位也會派駐。真正需要的時候，才會成立前進指揮所，跟應變中心一樣，都是災害發生時才有的編制；但災防辦就是常設的。

張其祿教授：災防辦的規劃就是災害的前置作業、防災與後續處理。

柯佩鳳組員：《高雄市災害應變中心作業要點》針對不同災害，分「一級、二級、三級開設」標準，。以水災而言，三級開設是指氣象局連續發布豪雨特報，經水利局研判有開設必要者；二級開設是指氣象局連續發布豪雨特報，且二十四小時累積雨量達二百毫米以上，經水利局研判有開設必要者；一級開設是指氣象局發布超大豪雨特報，且二十四小時累積雨量達三百五十毫米以上，或氣象局解除海上陸上颱風警報後，仍持續發布超大豪雨特報，經水利局研判有開設必要者。

張其祿教授：業務單位設好了之後，才發現許多業務都是跨了很多領域，請問不容易整合、協調？比起當年只有消防局，現在有比較好嗎？

柯佩鳳組員：以從水利局取得資料來講，有了現在的災防辦，比之前仍處於消防局的位階，資料的取得確實比較容易。

張其祿教授：有災防辦，在層級、橫向協調上，是比較好發揮。如果以當時

水利局與消防局是平行單位，有其本位主義，彼此不太想理彼此；所以現在位階不同，就比較好做事。

柯佩鳳科長：其實，在執行面上，仍有許多是要再磨合的。

張其祿教授：現在的「區」跟原本的「鄉鎮」在行政組織上的定位是有差別，講白了，「區」就是市府的派駐機構，市長說了算，跟以前的鄉鎮是地方自治團體不同，因為有了這轉變，從「鄉鎮」變成「區」、「鄉鎮長」變成「區長」，在災害防救上，有沒有甚麼問題？或適應不良？

鄭雅方組員：從「縣」到「市」，做的事情是不會變。現在到各區公所督考，他們反應最大的就是經費問題，因為原本經費是自主的，現在卻是由市政府統籌。例如我負責的通訊，中央建置了一堆通訊設備，每個月都需要測試，這筆通訊測試費用之前是由鄉公所民政科編列預算；可是，當經費由市府統籌編列時，這筆經費區公所完全沒辦法編列出來，他們可能覺得需要將經費用在更需要的地方。那業務繼續做、繼續執行，但經費變得很困難。

張其祿教授：也就是說，現在的「區」在經費的編列、決策上，比起以前還是屬於「縣」的時候，差了一些；以前自己就可以決定，現在，第一，錢不在他手上；第二，還要寫公文到市府，看市府准不准。

鄭雅方組員：其實他們也有跟我們反應過，我們也只能在市政會議上請各局處在編列各區公所預算時盡量寬鬆一點；。

張其祿教授：之前我們辦座談會，有鄉長改制後的區長反應，以前的路燈壞了，2 天就修好了；現在光跑個公文到市府，就要花很多時間；市府工務局派了修繕的同仁來，也不見得找得到路燈。現在甚麼都由高雄市政府統籌，高雄市是五都裡面面積最大的，是否有些鞭長莫及的地方？

柯佩鳳組員：如果以救災的業務來講，是沒有區別的，因為原本的消防分隊還是在原處。

蔡宗翰科員：在命令的傳達上，由市府來下達，是最大的區別。

廖達琪教授：以前是鄉長調度，現在會不會影響到救災的效果？

蔡宗翰科員：以今年的狀況，是還好；而且，現在風災的「風」，相對於目前

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

堅固的建築，已經沒有那麼大的破壞力，反而是「雨量」造成的災害比較大，像「0610 水災」，已經類似輕颱所造成的影響，像臺北淹水、土石流、崩塌等等，而且從過去到現在的梅雨季，只有這一次的梅雨季有到「一級開設」。

廖達琪教授：資通訊方面有差別嗎？除了衛星電話之外，你們還做了哪些？

鄭雅方組員：資訊方面，中央有建立一套資訊管理系統----「EMIS」，各區公所的民政課人員，會在查報災情後，將資訊上傳到這套系統。所以我們應變中心，除了接聽電話外，還會去「EMIS」看資料。

廖達琪教授：很想去這一套系統如何運作。臺北市有「一呼百應」系統，哪裡發生甚麼事，衛星可以立即鎖定，並告訴你那邊的狀況。不知高雄市的資通訊有沒有做到這地步。

鄭雅方組員：我們資通管考組負責的就是中央的這一套「EMIS」系統，深耕計畫目前也有在建置另一套系統，或許就會像廖教授您提的那樣。

廖達琪教授：深耕計畫現在是第幾年？

深耕計畫謝助理：目前進行到第二年。

廖達琪教授：目前這系統的建置進度到哪裡？因為高雄市的面積最大，災害的類別差異也很大，有都市，也有山區，很遼闊，所以需要更精密的災情回報系統。災害發生時，如何取得與掌握資訊？

蔡宗翰科員：我們的資訊來源很多元，最主要的是中央官方網站的資訊。

廖達琪教授：來自中央？可是你剛不是說中央所掌握資訊不如地方即時嗎？

蔡宗翰科員：災害發生時，最主要是由區的應變中心回報，轄區的區公所、警察、消防、環保、衛生等等來匯報。

廖達琪教授：就是由區公所整合所有的資訊。

蔡宗翰科員：區公所如何傳達完整的訊息？我們使用的是內政部頒布的「災情查報復視復建系統」，包含民政、消防、警察，在災害發生時，這些單位要負責查報並回報。然後區域應變中心要先做初步的過濾，檢查是否重複回報，查證完之後，再將訊息傳達給區。若是區不能處理的，我們就會把資訊報到市級應變中心，若需要人力救助、抽水、醫療團隊，都會通報給市府，由市

府通知相關單位進行救援。

廖達琪教授：你剛講的這些都只是紙上談兵，真實、實務上的操作如何呢？

蔡宗翰科員：現在不方便看實務操作。

廖達琪教授：我們很想看救災地圖啊！

蔡宗翰科員：這部分現在沒辦法看，因為應變中心不在這裡。但我們有深耕計畫的地圖可以看，但更完整的資通訊，要到中正路的應變中心看，我們這邊只在有需要的時候才會去調動。**EMIS** 是中央的，用一般的電腦及帳號密碼就可以看，但跟廖教授說的那種絢麗的系統不一樣。

鄭雅方組員：原本的資訊是分高雄縣和高雄市，縣市合併後，中央有幫忙把高雄縣和高雄市的資料整併起來。

廖達琪教授：動態的民間救難組織，原高雄縣也有民間救災組織，這些組織間，好調配？好調度嗎？由誰調度？

柯佩鳳組員：民間救災組織的救災能量，譬如說紅十字會是可以支援那些部分，我們平時就有建立在資料庫；但救災的調度聯繫仍回歸到消防局，消防局也會以他當時的消防人力為主，畢竟志工服務是屬民間單位，我們還是以原屬消防局的人力為主；如果還需調度，會從資料庫找，比方紅十字會在桃源區的救災能量有多少，中央指揮中心那邊就會跟他們聯繫，告訴他們需要支援怎樣的裝備、物資、人力。至於廖教授剛提到的臺北市即時資訊系統大螢幕，目前為止，我們應變中心還沒辦法提供，還是比較趨向各權責單位的回報，我們現場做橫向聯繫。

蔡宗翰科員：針對這一點，在夢時代附近，預計 2012 年年底完工的中央災害中心的南部備援中心，同時也是消防局的駐點，還有高雄市應變中心也會在那邊，那裏的硬體設備也會比較完整。

張其祿教授：以目前的資訊系統，我們可以查到過去高雄縣市的歷史災害資料、統計數據嗎？

蔡宗翰科員：歷史資料以前是紙本，我們現在正在建置。

張其祿教授：「**EMIS**」有建立這些歷史資料嗎？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

鄭雅方組員：有。

廖達琪教授：災民的安置收容，由消防單位負責嗎？

蔡宗翰科員：沒有。疏散由民政局負責，收容由社會局負責，總統籌則是由救災中心負責橫向聯繫。

廖達琪教授：所以合併後，除了局長少了一個，多了一個災害防救辦公室，原來的系統都還在，只是決策權由縣長轉到市長。

蔡宗翰科員：是的，因為各分隊都還在，並沒有被整合。

廖達琪教授：那錢的部分，就變少了？

蔡宗翰科員：對「區」來講，經費申請是比較麻煩。

廖達琪教授：會影響到救災的效果嗎？

蔡宗翰科員：還好，因為救災的時候，會突破很多 SOP 限制，以今年的「0610 水災」的救災情況來看，也還算順利。但像張教授提的路燈修繕，的確比較麻煩。

柯佩鳳組員：「0610 水災」市區感受不大，但山區是滿慘的。

廖達琪教授：那資訊的統籌，有何差別？衛星電話會中斷嗎？若各種通訊都中斷後，有何應變？

蔡宗翰科員：衛星電話其實是克服電訊中斷，但如果天候狀況真的很不好，收訊還是會受到影響。

廖達琪教授：為什麼媒體的資訊會比政府單位快？交通中斷了，記者還是能到災區採訪。

蔡宗翰科員：在訊息聯絡上，我們也是會彙整、參考媒體的資料，但若媒體有錯，我們會請媒體修正。

張其祿教授：從縣市合併到現在有一年多了，對高雄市的救災，有何建議？

蔡宗翰科員：兩點建議，但不是我們辦公室的權限。

廖達琪教授：沒關係，你們是專業啊！

蔡宗翰科員：第一點建議，目前現行的《災害防救法》是依照災害類別來核定主管機關，比方颱風是消防局、水災是水利局、地震是工務局；但其實在面臨不同災害的時候，獨立單位不可能把所有事情都想得很完備，若能打破水利局是水災、消防局是颱風的限制，不同的單位在面臨不同的災害，也要知道怎麼做。第二，是從以前到現在，長期存在的問題，不管是「鄉鎮」還是「區」，都面臨到防災專業人員不足、專責不明、流動性大、經驗難以傳承的情況。因為受限於《地方制度法》，比如說一個行政區域的行政人員分配是根據轄區及人口數而定，但災害發生時，山區的災情更嚴重，但因人口少，所分配到的人力支援就少；而且《地方制度法》，地方政府沒有辦法很精密的規劃人力編制，應該放寬防災這一塊，不然我們在這部分面臨到的壓力都還滿大的、責任又重，很多同事都離職到其他課室。一般來說，民政課會專門辦防災。我們也開了很多次會議，希望中央能夠訂一個辦法，讓我們在職等上、在福利上、在專業加給上給予提升。各縣市都一樣，最新進的人員就是去辦防災，所以在經驗傳承上很難延續，這在各縣市都一樣，包括日本也是三級制，雖然也是這方面的問題，但仍有我們可以效法的地方。

廖達琪教授：謝謝各位！耽誤各位寶貴時間。

附錄六 張文山專家深度訪談紀錄

時間：2012年6月22日（週五）15：10至16：10

地點：高雄市彌陀區公所

訪談人：廖達琪教授、張其祿教授

受訪人：高雄市彌陀區張文山區長

紀錄：趙芳儀

張其祿教授：請問張區長，就前幾天的超大豪雨及泰利颱風，彌陀區在救災上有碰到甚麼問題嗎？

彌陀區張文山區長：前幾天的大豪雨以及泰利颱風快速掃過，幸好是老天保佑，沒造成甚麼嚴重的災情；不過因為之前媒體、氣象局的預測，著實讓我很緊張，於是在事前就已經先調用了移動式抽水機來「備戰」。救災的時候，最重要的就是「移動式抽水機的使用問題」，因為移動式抽水機什麼時候開，與什麼時候關，是因管控油量而定。我們以前跟中央申請抽水機，他們就直接安排，派一臺吊卡、三部抽水機等等相關設備給我們使用；現在是每一樣設備機具都分成不同單位管，我們打電話過去反應，他們就說「因為我們要管控油量啊！」——這就是縣市合併後在救災上遇到的最大問題，市府全部統籌統一管理。這一次因為我有事先要到移動式抽水機，不然現在區裡的魚塢一定會淹水；市府那邊的做法是，在每次有颱風或豪雨要來，就發個簡訊說哪裡淹水；但最重要的是，我早已經知道問題所在，有我的超前佈署才沒有發生問題，追根究柢就是高雄市政府自己的橫向聯繫有問題，例如同一個問題發生後，水利局先來看，民政局又來看，然後又是工務局來看等等，這就是市府的單位無法彼此聯繫，民政局無法去協調其他單位解決問題，我們區公所已經跟民政局反應。再拿清水溝的例子來講，縣市合併之前，我都知道現在清水溝清到哪裡；但是現在縣市合併後，由市府指派清理，我都不知道到底清到哪裡了。

張其祿教授：這就像一個地方有好幾個老闆，但每個老闆的意見又都不太一

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

樣，資訊也沒有辦法一致。

彌陀區張文山區長：對。

廖達琪教授：現在的區長能做什麼？

彌陀區張文山區長：以前當鄉長的時候，可以根據自己的藍圖去構思、去做；但現在變成是，我想做的不能做，有很大的無力感。

張其祿教授：如果區長您現在只有公務預算的話，能做甚麼？

彌陀區張文山區長：就不太能做甚麼！

廖達琪教授：你們算公務員嗎？能升官嗎？

彌陀區張文山區長：我們不算是公務人員。市府要求每個區都要發展自己的特色，我們要發展特色，也得辦許多活動才能顯示成果。如果是市府派的公務人員變區長時，他們就會為了想要升官，而去做甚麼；我們是民選的鄉長，在縣市合併後，從鄉長續任為區長，在本質和動機上就有很大的不同；我們不僅要對選民負責，也要對整個彌陀區的民眾負責，更要對自己說過的話與良心負責。我們現在沒有資源做，以前鄉長提出心中的計畫，鄉公所會先去接觸學者，經過評審委員同意後，就能去做；但是現在區長沒有這權限，無法去做那些事情，假如我們沒有要到這些錢，我們就都無法做，就會有無力感，這樣怎麼說合併後是好是壞？以後後代子孫都得去承擔。以前政府給老榮民的津貼，叫「黑金」，有一大堆撻伐聲音；但現在每每遇到競選的時候就又不斷的加碼；但現在有人再繼續罵嗎？

張其祿教授：根據最近的雜誌報導，人均債務第一名是高雄市，第二名是苗栗縣。

彌陀區張文山區長：就是選舉的時候，支票一直開啊！我舉交通建設來講，大家認真去思考這問題，大家現在有公車坐，這些公車到晚上 10 點、11 點，但真正坐公車的有幾個人？但這些支出都是大家共同負擔的啊！這一個公共系統、大眾運輸系統就花了多少錢？！再來，老人裝假牙，真正受惠的有多少人？

張其祿教授：這好像是高雄市合併後的問題更嚴重。

彌陀區張文山區長：對啊！我再講幾個例子，現在清潔隊人員的配置可以好幾百人，但經費有多少？現在經費往大眾運輸系統丟、往老人裝假牙丟、再往清潔隊人員丟等等，這些錢打那兒來？每年燈會花多少錢？效益在哪裡？賺錢了嗎？要花錢的選舉支票政策不斷增加，債務就更多；應該是要把分母做小，才能去獲利。你把這區塊的錢擠到那區塊，也是挖東牆補西牆，到底需不需要做到這樣？

張其祿教授：原本高雄市的東西也想做到原高雄縣，但到底有沒有這需要？

彌陀區張文山區長：這些是 2300 萬人去共同負擔，但有必要嗎？我是不反對做這些事情，但是要去想這些錢要去哪裡籌措？就像蓋一個建築，之後還是得維護，維護也是要錢啊！

張其祿教授：但只要有選舉在的話，就會一直存在。

彌陀區張文山區長：對啊！就為了要當選，選民也喜歡聽這些，就是這樣啊！我是不會去搞詐騙，但我想把這地方搞好，這是我的責任，最主要是要為後代子孫留下甚麼。我退休後，只要我口袋夠深，我要做什麼就去做什麼。這些公務人員為什麼要做這些事？以前當公務人員是修行，現在當公務人員是造孽！

廖達琪教授：你們多久開一次市政會議，現在意見可以上達嗎？

彌陀區張文山區長：一個禮拜一次，我曾在市政會議上跟人吵起來，但意見上達的效果，唉，你說呢？

張其祿教授：現在彌陀區有多少人口？

彌陀區張文山區長：2 萬多。搞政治的是要達到 85% 的虛偽，但我做不到。

廖達琪教授：像你這樣有見識、有願景的鄉長，也不多。

彌陀區張文山區長：不多啊！但像我們這種的也做不久。

廖達琪教授：你自己有甚麼事業？

彌陀區張文山區長：我自己有一個食品加工廠。

廖達琪教授：那口袋也夠深啦！

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

彌陀區張文山區長：夠用啦！區長退下來後，我也不想當民意代表，只想把這些事情做好，因為民意代表需要更虛偽，我做不到！

廖達琪教授：你無所求，這樣就能做更多的事！

張其祿教授：你認為在救災這件事情，最重要的是甚麼？

彌陀區張文山區長：還是當地的指揮官最重要，另外，睦鄰救援隊發揮了很大的效用。

廖達琪教授：現在區長有這發動權嗎？

彌陀區張文山區長：這就是大家的一個共識，睦鄰救援隊到現場也是接受我們的指揮，如果問題不解決，最後睦鄰救援隊一定會解散。我都盡量向市政府提這塊，我也不敢說所有的民間救援都是好的，但至少要給一些基本的裝備、保險、訓練。就像一個抽水機擺在那邊，如果不去用就是一個花瓶。這些救援隊會跑到這裡，就是因為他們有同理心。現在救援，不能只依賴國軍，他們也沒有訓練、沒有經驗，你敢把這些國軍丟到那裡嗎？沒有一個地方可以鬆懈。最後，我簡單下一個結論——橫向聯繫一定要清楚、命令下達要準確。文書行政都做得很清楚，但事情要看成果，比賽是看最後誰先跑到終點。我的直覺，他們對文書行政都很清楚，我也百口莫辯，但結果呢？其實，到底有沒有做，我最清楚。這一次，命令下達也很清楚，但就是災害沒發生，所以，也看不出來。他們也是會跟你說「我都有做」，但狀況、結果呢？

廖達琪教授：事在人為，紙上作業做得再好，沒有臨場的反應與應對，也都是徒勞無功。謝謝張區長給我們這麼寶貴的意見！

附錄七 蔣金安專家深度訪談紀錄

時間：2012 年 6 月 22 日（週五）16：30 至 17：30

地點：高雄市梓官區公所

訪談人：廖達琪教授、張其祿教授

受訪人：高雄市梓官區公所蔣金安主秘

紀錄：趙芳儀

廖達琪教授：您覺得縣市合併有影響到救災嗎？

梓官區蔣金安主秘：有影響到救災，物資啊！因為沒有辦法像以前編列一大筆經費來運用，例如道路坍方，以前想做就可以做，現在變成是要層層轉報，事關農業局的就要報農業局，大水溝就要報給水利局，因為原本的 11 區跟現在的 38 區就是不一樣，原本的 11 區大概都已經底定了，而且都在市中心，但變成 38 區後，人力無法到達每一個地方，即使設了前進指揮所，畢竟城鄉還是有差距，有時候駐點人員沒辦法處理時，還是得由區公所處理。但經費上，現在都要跟市府要，而且不是你要多少錢，市府就給你多少錢，錢不夠給你做事，但市府還要考核你，做得不好又要記過，人民也不滿意，所以當然沒有像鄉自治的時候那樣靈活，物資方面也就無法像之前那麼好！

廖達琪教授：人員調度呢？

梓官區蔣金安主秘：在兵力運用、人員調度都沒有問題。

廖達琪教授：訊息的轉達呢？

梓官區蔣金安主秘：訊息的轉達，當然多少有點重疊的地方，但我們比較針對民政局的資訊。

廖達琪教授：民政局的橫向協調、資訊轉達有問題嗎？

梓官區蔣金安主秘：的確是有點問題。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

廖達琪教授：彌陀區有反應移動式抽水機的使用，比起以前可以自行決定運用，現在就很麻煩，你們有類似的問題嗎？

梓官區蔣金安主秘：移動式抽水機是我們自己管。

廖達琪教授：你們自己管？

張其祿教授：彌陀區張文山區長說，現在移動式抽水機有兩、三組人馬在管，因為像油料就有市府那邊的人會控管。

梓官區蔣金安主秘：沒有，移動式抽水機是我們自己管，油料的話，只要你的經費許可，就是緊急應變成立時，就可以用了；災防準備金在一級或二級開設時，就可以動用那一塊，最後再跟市府要，大概是 10 多萬；以前自己編列，是上百萬元。

張其祿教授：茂林區也有反映過這狀況，他們之前最高有到 2 億 9 千萬，後來只剩 6 千萬，差很多。

梓官區蔣金安主秘：每個區的經濟狀況差別很大，不是很有錢，就是很窮，像小港、岡山、鳳山區都有自有財源，他們很有錢；而很窮的區，市府就會視情況再補助，或是原民局也會補助，但我們是那種說有錢，也不有錢，說沒錢也還好，所以我們就要不到錢，我們這一種最苦；我們的收入還是從市府拿，每個區幾乎都是這種情況。

廖達琪教授：你們的經費在縣市合併前後有何差異？

張其祿教授：在縣市合併前，有一個高峰，例如像茂林區，那時候大約有 2 億多，就是在剛整併時，衝到高峰。

梓官區蔣金安主秘：他們就是要衝預算，所以能賣的就賣。

廖達琪教授：那是預算，那決算呢？

梓官區蔣金安主秘：決算時，已經合併了啊！

廖達琪教授：那些賣掉後得到的錢，對誰有好處？

梓官區蔣金安主秘：如果是用在建設，當然是對地方有好處。

廖達琪教授：所以，你們合併前的經費有多少？

梓官區蔣金安主秘：我記得以前是 2 億多，這是包括薪水，薪水就佔了 8 成以上，但合併後，差了 6、7 千萬。

廖達琪教授：高雄市好像在合併後，經費少了很多。

梓官區蔣金安主秘：因為高雄市的招商沒有很成功，所以經費就少了。

廖達琪教授：雖然差很多，但你們也沒有茂林區差得多。

梓官區蔣金安主秘：因為茂林區他們有原民會補助，例如原住民 55 歲就可以領老年年金、50 歲以上健保不用錢、200 萬建造房子免利息。我們的財源在縣市合併後，自主性就差很多，市府統一編列預算，我們的靈活性就沒有那麼高。

廖達琪教授：你們有類似睦鄰救援隊的組織嗎？

梓官區蔣金安主秘：那也不一定有用，因為有的睦鄰救援隊最重要的功用是在卡經費，因為有的志工在事後會跟你要經費，而且是依人數來算；自從南瑪督颱風後，我就要求消防隊去審核他們民間救援組織的證件，況且志工的效率不一定高啊；而且我們附近有航校，他們就有工兵，工兵是真的能做的人力，就是看你怎麼去調配人力，要做到怎樣程度，除了考量現實狀況，我就只需要跟他們長官講一下，他們就會去調度了。

廖達琪教授：像彌陀區張文山區長，他就有很多想法、很多理念，但就是多了很多無力感。

梓官區蔣金安主秘：對啊，彌陀區張文山區長很有衝勁，我們有時候還得跟張文山區長請教。以前是鄉長，現在是區長，很多權力被收走了，當然有無力感。

廖達琪教授：市府的橫向協調上，你覺得有問題嗎？

梓官區蔣金安主秘：市府那邊的橫向協調不是我去協調，但上級的橫向協調，從合併到現在，一直都很有問題，因為它是機關，跟以前縣政府不一樣；合併後，市政府各個都是機關，是獨立發文，有時候在橫向協調的效率變得更差。

廖達琪教授：有何解決之道？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

梓官區蔣金安主秘：我們就跟民政局反應。

廖達琪教授：民政局夠力嗎？

梓官區蔣金安主秘：看情形，因為民政局跟區公所是平行機關，區長跟民政局局長是平起平坐的，這是《地方自治法》規定的。但因為市長沒辦法管「區」那麼多，所以向來都是由民政局去協調。例如養工處，區長的實權比養工處處長的實權還大；但實際上，區仍受制於民政局，這也是市長默認的結果，因為這已行之有年，畢竟「區」重要的地方也是在民政局。

廖達琪教授：橫向協調還是得靠民政局去做嗎？

梓官區蔣金安主秘：對，就是民政局。

廖達琪教授：動員的部分，有問題嗎？

梓官區蔣金安主秘：動員沒問題。組織的橫向協調，有問題。

廖達琪教授：資訊的流通？有無不清楚？資訊重複的地方？

梓官區蔣金安主秘：資訊流通、傳達方面是有一點，但這都還在磨合。資金，就是大問題。就救災的災害準備金而言，合併前是預算的 1%，約 200 萬；現在是市府各局處下授預算如下：（1）水利局下授災害準備金 300 萬；（2）農業局下授農路緊急搶險 50 萬；（3）養工處下授道路、路燈、行道樹等公共設施災害搶救準備金 180 萬；（4）公所編列 10 萬為其他準備金。所以單在救災的災害準備金而言是有增加的，鄉自治時可以用一般科目去救災，比較靈活。就整年預算而言，其實合併前後無明顯差距，合併前本所每年約 2 億預算，合併後代表會撤除，環保課（含清潔隊）、圖書館、納骨塔、公園管理、道路管理（公所只負責 6 米以下道路維護）、社會救助及福利（公所負責行政工作），移撥各權責單位，本所編列 1 億多預算，與合併前並無差別。很多人在講的，應是應用預算的靈活度吧！

廖達琪教授：所以縣市合併後的救災，最大的問題就是資金、上級的橫向協調；但組織動員就沒有問題。謝謝蔣主秘！

附錄八 問卷

A 基本資料

1. 請問您所在的轄區？

- ☐ (1) 鹽埕區 ☐ (2) 鼓山區 ☐ (3) 左營區 ☐ (4) 楠梓區 ☐ (5) 三民區
☐ (6) 新興區 ☐ (7) 前金區 ☐ (8) 苓雅區 ☐ (9) 前鎮區 ☐ (10) 旗津區
☐ (11) 小港區 ☐ (12) 鳳山區 ☐ (13) 林園區 ☐ (14) 大寮區 ☐ (15) 大樹區
☐ (16) 大社區 ☐ (17) 仁武區 ☐ (18) 鳥松區 ☐ (19) 岡山區 ☐ (20) 橋頭區
☐ (21) 燕巢區 ☐ (22) 田寮區 ☐ (23) 阿蓮區 ☐ (24) 路竹區 ☐ (25) 湖內區
☐ (26) 茄萣區 ☐ (27) 永安區 ☐ (28) 彌陀區 ☐ (29) 梓官區 ☐ (30) 旗山區
☐ (31) 美濃區 ☐ (32) 六龜區 ☐ (33) 甲仙區 ☐ (34) 杉林區 ☐ (35) 內門區
☐ (36) 茂林區 ☐ (37) 桃源區 ☐ (38) 那瑪夏區

2. 請問您目前所擔任之職務？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

B.縣市合併後的業務延續，以防救災業務為例

1. 在縣市合併之後，以「災害防救」業務為例，請問您同意或不同意以下觀察？

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
(1) 對災區的熟悉度降低	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 防救災的編制，有疊床架屋的情況	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 防救災資訊的取得更不即時	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 災害資訊的通傳與聯繫更加不易	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 救災的人力更加不易即時動員	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 救災的車輛調度更加困難	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 在橫向協調上更加困難	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 救災的經費運用更加不便	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(9) 救災設備的使用更加不便（例如，移動式抽水機的使用）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(10) 災民的安置與收容方面更難協調	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(11) 公共設施的災後復原與重建更難即時	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(12) 與民間救難組織的關係、資源配置，更缺乏系統化	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. 在縣市合併之後，區公所在「災害防救」業務方面，是否達成以下工作革新？

	完全沒有達成	僅一點達成	普通	大部分達成	完全達成
(1) 加強對災區的熟悉度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 減少疊床架屋的防救災編制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 加強防救災資訊的取得	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 強化災害資訊的通傳與聯繫的即時性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 加強救災的人力動員的即時性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 加強救災的車輛調度的方便性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 降低橫向協調的困難	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 增加救災經費運用的彈性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(9) 增加救災設備調度使用的即時性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(10) 強化災民的安置與收容方面	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(11) 加速公共設施的災後復原與重建	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(12) 有效統整與民間救難組織的關係、資源配置	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. 承上題，您認為在「災害防救」業務方面，未能有效達成業務工作革新的原因為何？

(本題可複選)

- ☐ (1) 「區」級化後的工作銜接問題
- ☐ (2) 「區」級化後的領導指揮問題
- ☐ (3) 「區」級化後的經費預算不足問題
- ☐ (3) 「區」級化後，防救災資源拮据問題
- ☐ (4) 「區」級化後，上級政府（市政府）協助不足之問題

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

- ☐ (5) 「區」級化後，法規授權不足之問題
- ☐ (6) 地方派系杯葛
- ☐ (7) 民眾配合度低
- ☐ (6) 其他（請協助填寫）_____

4. 不論前面所提到的問題是否已經獲得處理，您認為誰最應對這些問題負責？
（單選）

	中央政府	立法院	市政府	市議會	區公所	民間組織或團體	地方派系	人民	其他
(1) 對災區的熟悉度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 防救災的編制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 防救災資訊的取得	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 災害資訊的通傳與聯繫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 救災的人力動員	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 救災的車輛調度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 橫向協調	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 救災經費的運用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(9) 救災設備的使用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(10) 災民的安置與收容方面	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(11) 公共設施的災後復原與重建	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.您認為縣市合併後，區公所是否有足夠的「權力」與「自主性」來處理以下問題？

	毫無權力	僅有一點權力	普通	有部分權力	有充分權力
(1) 對災區的熟悉度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 防救災的編制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 防救災資訊的取得	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 災害資訊的通傳與聯繫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 救災的人力動員	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 救災的車輛調度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 橫向協調	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 救災經費的運用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(9) 救災設備的使用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(10) 災民的安置與收容方面	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(11) 公共設施的災後復原與重建	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

6 就下列問題的處理或解決，您認為自己在地方上有多大的影響力？

	毫無影響力	僅有一點影響力	普通	有部分影響力	有充分影響力
(1) 對災區的熟悉度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 防救災的編制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 防救災資訊的取得	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 災害資訊的通傳與聯繫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 救災的人力動員	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 救災的車輛調度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 橫向協調	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 救災經費的運用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(9) 救災設備的使用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(10) 災民的安置與收容方面	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(11) 公共設施的災後復原與重建	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(12) 與民間救難組織的關係、資源配置	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C.縣市合併後，「區」級行政機關在災害防救工作方面的整體建議

1、對災區資訊掌握與防救災治理能力之提升

1.1 對災區綜合資訊的了解，有何需要改進的地方？

1.2 如何提升「區」級行政機關之防救災治理能力？

2、在「區」級行政機關之防救災「組織系統」有何需要改進的地方？

3、在「區」級行政機關之防救災「動員系統」有何需要改進的地方？

4.1 在「區」級行政機關之防救災「資訊系統」有何需要改進的地方？

4.2 若氣象預報失準時，應有何因應措施？

4.3 若與災區通訊中斷時，應如何處置？

D 縣市合併後的整體問題

整體而言，您認為在縣市合併後，本區在以下地方行政業務上所受到的衝擊與影響是否顯著？

	毫無影響	僅有一點影響	普通	有部分影響	有極大的影響
(1) 行政組織的指揮運作	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 人事任用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 預算編列	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 經費運用	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 公共設施的改善問題（交通、街道、水、污水、衛生）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 與其他政府單位（如中央或他縣市等）的聯繫及合作	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 公共安全（社會治安、公共建築安全設施等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

~~非常感謝您的回答!!謝謝!!~~

附錄九 臺南市專家深度訪談提綱

府際關係是國內所有類型與層級的政府單位彼此之間所發生的互動與活動，依其運作的模式可劃分成垂直關係以及水平關係：垂直關係主要指市府與區公所之協調連繫；水平關係主要指區公所跨部門的整合。

一、在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？

區公所和其它機關（單位）的整合，又是如何？例如河川流域整治、水資源利用、產業發展的經濟規模等，此類問題發生時範圍超過既有行政區劃下單一地方政府所能處理。

二、在縣市合併之後，原屬縣轄之鄉、鎮（市）在轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響市府之災害防救規劃及執行？

強化災害防救體系可分為三個部分：資訊（information）、動員（mobilization）、組織間合作（inter-organizational cooperation），包括資訊透明、資訊平臺以及動員機制等等。

三、在資訊方面，災害消息的傳遞是否夠迅速、確實？其消息傳遞方式與來源為何？縣市合併後有何差異或有急需改進之處？

四、在資訊方面，若與災區通訊中斷時，應如何處置？是否有備援的聯繫系統？

五、在動員方面，災害發生時是否能夠迅速知會各負責單位進行救災、防災事宜？需向那些單位進行通報？又需向那些單位調集人力、物資？人力支援、車輛調度等方面充足嗎？

六、在動員方面，縣市合併後區級機關所負責的轄區是擴大亦或縮小？各地村里長、幹事、警消、義警消、志工組織等單位是否都能於必要時執行其任務？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

- 七、在組織間合作方面，縣市合併後當面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？各相關處所能否依權責進行分工？在橫向協調上，是否變得更困難？當組織間發生見解不同時，應如何解決？
- 八、在組織合作方面，是否有於平時安排其權責分工、建立災害應變計畫或地區保全計畫？縣市合併後，是否造成經費的運用的不便或限制？是否會影響到防救災業務的執行？
- 九、整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

附錄十 臺南市仁德區公所專家深度訪談紀錄

時間：2012 年 6 月 29 日（週五）上午 09：00 至 10：30

地點：臺南市仁德區公所

訪問人：楊永年教授

受訪人：民政課陳李明芳課長

紀錄：廖翊詠

楊永年教授：今天會來到這裡主要是因為研考會的計畫案，想要瞭解縣市合併後對防救災體系的影響，尤其是縣市合併後的改變。是否可舉例合併之前與合併之後發生的重大災害，兩者應變上的差異？如莫拉克風災與 520 水災？

民政課陳李明芳課長：我們有委託成大針對仁德地區製作防災地圖，仁德是易淹水潛勢區，總面積 50.77 平方公里，主要河流有斜貫南北的三爺溪，注入南邊中央河川管理的二仁溪，由於地形因素，三爺溪上游的水都往仁德排，這些疏散避難資訊我們網路上都有，計畫已經進行了三年，縣市合併後區仍然保留，沒有改變，差別只在於由一級法人單位改變為附屬單位。運作上也大致相同，我們有 3 個開口契約，民政課疏散撤離時的車輛運輸契約、社會課的災民收容契約、建設課的搶修搶檢契約，都是舊有契約的延續，在防災經常門的部份，如防災宣導，預算都已編列，不受縣市合併影響，惟有不足的部分需呈報市府應變中心。受到較大影響的部份可能是社會救助，必須由社會局來協助，但這個社會救助並不是指緊急災害的社會救助，而是指常態性業務。

楊永年教授：開設後有哪些人員需要進駐？負責哪些事情？何時必須進駐？

民政課陳李明芳課長：開口契約應是 3 年前，從莫拉克颱風開始。仁德當時淹水，雖然當時我們將災害應變中心遷到 3 樓，但後來電話全部中斷，只好啟動仁德消防分隊的備援中心。我們在 8 月 7 號就已經一級應變，人員與開口契約廠商皆進駐，我們應變人員的編組除人員異動外並沒有改變，非編組

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

內人員依政府宣布停班放假，社會課負責災害收容，農業課與建設課負責搶修，每課皆有人員駐守，總共約 40、50 人。

楊永年教授：平日有進行防救災演練嗎？災害發生時消防隊也必須需進駐嗎？

民政課陳李明芳課長：我們防救災的演練會結合每年的萬安演習與里鄰長訓練，今年沒有參與萬安演習，是配合市府進行現場模擬演練，模擬複合型災害下的三個情況；尚未縣市合併前，98 年內政部選擇臺南縣 10 個區公所給予防災演練補助，仁德主要是著重水災演練的部分。一般開設是由各組組長決定需要多少人員進駐，但我們民政課幾乎是 3 分之 2 的人員，因為我們包含各里的里幹事。災情通報的消息來源包含里辦公處、里長、消防隊與民眾；我們和消防隊是連結的，我桌上就有 1 隻電話是消防隊的，因為我是防災執行秘書，所有的消息都會在這邊。仁德比較特殊，在防災計畫中所有的單位都要派人員進駐，但我們這邊主要是靠無線電或電話聯繫，因為警消單位必須有人員留守，我們都有基本共識，畢竟這裡易淹水潛勢區，我們一有狀況都會提高警戒，立即反應。88 風災時尚未縣市合併，我們根據內政部，二級發布同時人員就開始進駐，根據中央氣象局給我們的圖資研判情況，這個圖資是在事前填寫申請表，一旦有發布任何消息氣象局都會傳真給我們雨量、風力等消息，防災會報也是在這邊召開，由主要負責主管如各課課長出席，約 7、8 人，原先仁德區公所的清潔隊在縣市合併後人員都外遷至環保局，但這並不影響，因為一旦發佈警報進行開設，他們人員與車輛還是要進駐。一級開設時，主要是進行加強警備的前置作業，包括聯繫開口廠商、協助河川控管與抽水機架設、物資準備等等；在救災物資方面比較有困擾，在 98 年以前，我擔任行政課課長，我們有和量販店做零口契約，習慣的作法是會向廠商聯繫，預告颱風侵襲，如果有需求的話需要多少物資等等，有點類似開口契約；縣市合併後，我們民政課有一個運輸疏散撤離契約，和俊昌遊覽車公司簽契約，車輛以小時計，隨時提供我們疏散撤離需要的車輛。我在全國防災會議中有進行報告，不論土石流僅以水災來論，消防局的第一個功能是備援中心，這個備援中心不是指主中心跟副中心，而是整個遷移過去，僅留下聯繫窗口處理流入資訊。

楊永年教授：縣市合併前，如八八水災時當時有沒有發生什麼重大災情？又

有哪些重大應變措施？

民政課陳李明芳課長：八八水災仁德主要是淹水，民眾本身都有基本概念，所以災難應變方面我們是垂直避難，當時 18 個里淹了 14 個里，最深淹到一米九，當時有六人不幸死亡，但死因並非避難死亡，整體來說從預先避難到強制疏散都沒什麼問題，我們有四個收容所，至少可以收納 2000 人。每一次我們都有做一些改變，先前設施沒那麼好，現在通訊都很發達，任何消息都可以透過簡訊立即傳遞給相關人員；另外我們還有架設無線電，調整頻率後各單位就可以互相聯絡。

楊永年教授：你們當時有向哪個單位求援嗎？例如聯絡縣政府？縣政府有哪些措施？

民政課陳李明芳課長：我們有向縣政府聯繫，告訴他們災情，縣政府主要是準備災後復元的部份，因為在災害發生的當下，其他地區也都淪陷，沒有辦法幫忙救援，當時我們有向八軍團要求水陸兩用戰車，共派了三輛，但是交通癱瘓、道路受阻，等了很久才到。

楊永年教授：臺南市當時好像沒有什麼大災情，臺南市沒有支援嗎？

民政課陳李明芳課長：沒有，那時候還沒縣市合併，彼此沒有關聯。但是救災的災後復原就有連結了，有簽縣市互助協議，我記得有七個區公所派垃圾車協助清除垃圾，清出了三千九百噸。我們估計財損超過 100 億，嘉藥就約 10 億，他們所有的資訊系統都在地下室，都淹水損壞了；我們公所也損失 7、8 百萬，主要是地下室的視聽教室、資訊教室淹水損壞，因為我們當時在辦理社區大學，有視聽課程，沒想到卻淹水。

楊永年教授：520 這裡有淹水嗎？520 何時一級開設？

民政課陳李明芳課長：沒有淹水，88 比 520 嚴重多了，其實光 520 根據水利署的監測資訊，六小時的降雨量就突破 200 年洪峰，主要是滯留雲集結在這邊。520 時二仁溪到達二級警戒，但是三爺溪已經溢堤，我們都有在進行資訊監控。

楊永年教授：水位監控機制是什麼時候開始有的？很多年了嗎？

民政課陳李明芳課長：98 年的時候我有建議成大是否可以針對三爺溪的水位

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

進行監控，後來就有了，建設在臺南市政府的水文資訊下，連線提供即時資訊再反應給里長。一般除了水文監測，我們還會看 QPESOMS（劇烈天氣監測系統）跟中央氣象局的天氣圖進行應變。

楊永年教授：所以 520 你們沒有應變中心嗎？

民政課陳李明芳課長：有，我們應變中心是在二樓會議室，如果有開會我們就會上二樓，若沒有開會就是在樓下各單位辦公位置，不過目前為了方便電腦視訊都在這邊（一樓辦公室）。

楊永年教授：為什麼應變中心不設在這裡就好？

民政課陳李明芳課長：當初還是臺南縣的時候，內政部希望我們做視訊，可能認為是我們操控時最便捷的地方最好，所以希望我們在簡報室進行視訊，但實際上對我來說還是自己的辦公室最方便，電話、無線電等通訊系統都在這邊。

楊永年教授：聽起來你們有自己的機制在運作，520 你們這邊有沒有什麼特別的指令、動作或訊息？

民政課陳李明芳課長：520 來說我們比較特殊，我們是自行啟動災害應變中心，災害應變中心由區級指揮官依據重要事項啟動指揮中心。區長當時立刻電話聯繫各重要主管，因為太子里里長打電話通知區長道路宣洩不及，路面有淹水的情況；我們奉區長命令成立區級災害應變中心，開始人員進駐，準備作業，聯繫契約廠商。

楊永年教授：淹水的主因是什麼？積淤排水不良？

民政課陳李明芳課長：其實是路面宣洩不及，降雨雨量過大，我們平日有一個固定清淤的開口契約。當然一定會有民眾認為「是不是水溝沒清才會淹水？」但是以當天的情況來看確實是宣洩不及，雨量遠超過水溝正常排水量。當天進駐之後，根據水文監控資訊，我們進一步提升到一級開設。

楊永年教授：520 時區長和主秘扮演了什麼角色？

民政課陳李明芳課長：區長到各地去巡視情況，主要是對外；主秘負責整合各課室，要求我們各課室的開口契約廠商進駐，像建設課要聯絡廠商啟動三

爺溪、二仁溪的抽水機，還有提供沙包等等，民政課的話就是準備疏散撤離與收容，另外就是要求國軍進駐。

楊永年教授：88 和 520 比較起來，區長和主秘扮演的角色是否有所不同？

民政課陳李明芳課長：88 讓我們措手不及，但 520 的應變都是來自於我們連續的演練，包括計畫訓練還有實災的部份，這是最重要的。520 當日所有人員的進駐很順暢，透過簡訊聯絡里長、里幹事，告知進駐，還有拜託各工業區的理事長宣導，讓工業區加強警戒；原先我們是用 SKYPE，後來是用中華電信的網卡群組發送，變得比較便利。重點在聯絡各里的河川巡守隊，再結合水文系統多管齊下。

楊永年教授：在運作的過程中，是否面臨困境？有較具體的例子嗎？

民政課陳李明芳課長：過去我們是一級單位，比較自由也比較獨立，現在我們是附屬單位；比較具體的例子像軍民聯防，過去發布警戒國軍就會進駐，這邊是 43 連隊負責的區域，他們至少會派 30 個兵力進駐，現在必須向上呈報，包括動用到防災預備金的部份，比較不便，必須馬上聯絡市府，預先作為。像 520 要發救災便當，市府長官有答應我們動用災害預備金，立即裁示，像這種情況的話縣市合併也沒有太大問題。另一個不一樣的地方就是，過去遇到的事情解決就解決了，但現在民政局、市級應變中心、水利局、水利署都會要求我們回報，之前我們只要傳 EMIS 向縣政府回報就好，現在必須回報很多單位，沒有統一窗口。現在排水系統都做得很好，雨水落下會到水溝，再由水溝到大排，大排最後流入支流，速度很快，以前的天然滯留池是農田，水要很慢才會溢流，但現在反而速度很快，把水匯集到三爺溪。520 跟 610 市長都有來，我們有跟市長報告，希望三爺溪高速公路下方能造滯洪池，讓溪水緩慢宣洩避免暴雨導致瞬間溢堤。雖然我們不能百分之百保證能解決三爺溪的問題，但應該能夠慢慢改善，尤其現在不可預知的強降雨增加了災害應變的困難度。另外，仁德區有 13 家安養中心，如果有任何問題我們都會馬上聯絡安養院負責人，詢問他們是否有疏散需求，若有將由公家通報處理。

楊永年教授：費用由市政府負擔嗎？

民政課陳李明芳課長：已經簽訂契約了，例如車輛，是以小時計費，開口契約的好處是簽訂契約後，隨時要使用提前 2 小時告知即可，費用再由實際運

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

輸時間來算；但像社會課熱食的部份，事前準備至少要三小時，食品的開口契約比較困難，因為物價波動很大，廠商不願承擔虧損的風險，我們現在是和廠商簽零口契約，平日聯繫、存有共識，除非他們休息，不然應變時共 12 家便當店，約可提供 2 萬個便當。

楊永年教授：區長以前是民選比較沒問題，現在是指派會不會比較困擾？

民政課陳李明芳課長：我們要聽從上級指示，防災計畫內就有指明；以前縣市還沒有合併前，鄉是一級法人單位，有一個鄉代表會。

楊永年教授：警消在防救災過程中又扮演什麼角色？

民政課陳李明芳課長：仁德這邊有兩個消防分隊負責，仁德分隊負責 6 個里，文賢分隊另外 12 個里，負責的區域不同，他們會去各地巡視災情，再把情況回傳給區公所判定，大家有災情都會互相配合。

楊永年教授：就我所知，有些區是由警察分局長擔任指揮官，仁德這邊也是嗎？如果由警察分局長擔任指揮官，合適嗎？

民政課陳李明芳課長：我們的指揮官是區長，副指揮官是主秘；警的部份主要是強制，一般會出動警察的情況通常是強制撤離，也就是預先撤離與勸導撤離都無效了，才會出動警察強制撤離，但這是我們比較不願意的。

楊永年教授：所以你們比較傾向由下而上、柔性勸導的方式？

民政課陳李明芳課長：對，像我們附近有一個養護之家，裡面住了 11 位老人，520 的時候我們就把他們垂直疏散安置到二樓，610 的時候我也立刻打電話給他們，主動詢問是否需要幫忙；另外像比較容易淹水的里，里長、里幹事也會特別和我們保持密切聯絡。其實我碰到救災的難題不是應變，而是應變所使用的連結系統，合作非常重要，要先有自治才有後治；應變防災一直在成長，每一次災後我們都不斷的檢討，從中累積經驗。防救災上政府可以做的部分，我認為可以補助居民裝設防水閘門，畢竟對居民來說，有淹水沒淹水，兩者的感受差很多，不光論財物損失，後續的災後清理、復原也很麻煩；目前還沒有對防水閘門補助，僅有對淹水 50 公分的受災補助，希望可以在預防的方面加強。

楊永年教授：有無代表會是否會造成差異？對防災有無影響？

民政課陳李明芳課長：代表會還在，只是現在名稱改為質詢代表，以前代表會負責預算審決跟編列法條的部份，現在質詢代表不像先前有強制的權力，只能夠給予建議，代表會之前是反映各地方的民意，現在比較像是監督。其實我們的居民自己也很有防災意識，可能是因為這個地區災害本來就多；我不太知道其他公所對防救災的作法，但以仁德來說，我說防災就是進入戰場，畢竟我們的地理環境和別人不一樣，有任何問題，我們比別的地區都還要緊張。

附錄十一 臺南市仁德消防分隊專家深度訪談紀錄

時間：2012 年 6 月 29 日（週五）上午 10：40 至 11：40

地點：臺南市仁德消防分隊

訪問人：楊永年教授

受訪人：仁德消防分隊蘇兆民分隊長

紀錄：廖翊詠

楊永年教授：今天會來到這裡主要是因為研考會的研究案，想要瞭解縣市合併後對防救災體系的影響。請問你就任仁德分隊長多久？是縣市合併之前已就任？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：一年多了，我們有一個比較資深的小隊長，不過他今天放假；我是縣市合併後才派任的，縣市合併前在臺南縣災害搶救科服務，以前臺南縣有分隊長的不多，一般都是由小隊長代理。

楊永年教授：這樣人手足夠嗎？想請問縣市合併的影響有哪些？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：還有一些外縣市調進來的，縣市合併前臺南市的職缺都派滿了，雖然臺南縣也分隊長的職缺，但都派在內勤辦公，因為內勤的人數太少，目前已有遞補。例如這次 520 的水災，其實消防隊跟區公所沒有太多聯繫，消防隊當初是由警察分編，所以還是直屬消防局，雖然區公所有很多課室，但區公所直接面對上級，自成一個系統，跟消防局在統合指揮的部份還是有問題。之前鄉的應變中心是由鄉長擔任指揮官，但鄉長是否有能力可以直接指揮消防隊？這很難說。縣市合併之後，中間我們會有一個應變中心，直接和公所、消防分隊聯繫，這部分我覺得聯繫上比較方便，以前都是直接聽命於消防局的指令。

楊永年教授：這裡有多少人？520 時你們做些什麼？碰到什麼情況？跟誰聯繫？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：只有 11 個，加替代役 1 人共 12 人，平日至少

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

6 人上班。根據我們局長，目前只要有豪雨或可能發生水災的情況，就會啟動超前佈署，將其他比較不易淹水的分隊、民間團體、義消調派至仁德分隊，因為仁德算是較易淹水的地方、是重災區，520 當天五點由於持續下雨就開始啟動超前佈署。

楊永年教授：縣市合併以前沒有超前佈署嗎？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：以前沒有，超前佈署的話，像臺南市市區有些分隊，本身轄區較不易淹水，所以當降雨量到達一定程度、三爺溪接近滿水位時，我們就會初步啟動超前佈署。520 當天 8 點多人員就全部到齊了，我們的前進指揮所設在忠義宮，包括人員、裝備、通訊器材等等，由忠義宮管控三個點：太乙工業區預設救災地、中正路預設救災地、忠義宮本身。

楊永年教授：520 當天來了多少人？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：加上我們本地義消約 3、40 人，本地義消約 20 個，復興分隊提供 1 船 1 車 3 人、臺南市特搜分隊出 2 船 6 人，還有民間救災團體精英國際，當天是沒有聯繫到，但平時都有保持聯絡，如果有災情我們一定會把他們列入。當天接獲的訊息主要當是從局內來，應變中心會告訴我們哪邊有民眾需要協助，其實仁德淹水的危險性沒那麼高，最多到達一層樓，一般都是財物損失，尤其是工業區，至於人員比較不易發生危險。520 當天就是出動船艇、消防車把人員疏散出來，當天中午因為水尚未退去，我們有協助公所運送食物；仁德 520 有 2 人亡，在以前是不太可能發生的，一個是行經大排附近時不小心被沖走，可能是對路況比較熟、有信心才會不顧淹水繼續行走；一個是走泥濘地時滑倒，被沖走。

楊永年教授：520 你們跟公所有什麼聯繫嗎？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：主要是跟民政課聯繫，如果他們有需要疏散撤离，就會請我們協助，像 520 當天有一間護理之家淹水淹到腰際，有許多無法動彈的老人，我們就協助將老人移至到二樓。

楊永年教授：聽起來你們的業務很單純，520 其實也沒什麼重大事故或爭議發生？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：沒有，當初莫拉克的時候確實是淹得很嚴重，

雖然我沒有實際參與，但聽同仁講述，莫拉克連公所都受害，太乙工業區更淹到一樓高，比較危險。

楊永年教授：這邊跟分局有沒有橫向聯繫？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：如果有水淹太高情況，我們會請他們過去封橋、封路，520 當天是沒有；我都會直接和他們分駐所所長聯繫，德南分駐所跟仁德分駐所都在我們轄區，但德南較不易淹水，我們通常都和仁德分駐所聯繫。仁德會淹水的地方包括太乙工業區、文賢分隊負責的保安工業區，先前在莫拉克風災時災情十分嚴重，但今年保安工業區淹水的情況沒以往嚴重。

楊永年教授：這兩個工業區哪個比較繁榮、進駐的廠商比較多？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：其實工業區都自成聚落，不算是正式名稱的工業區，仁德這邊有太乙工業區、新田工業區、保安工業區，太乙工業區淹水最嚴重，多屬舊式建築物的小型工廠；大型工廠都在新田，新田也會淹水，但淹水的情況並不嚴重。

楊永年教授：平常這邊災害多不多？任何災害？災害發生頻率高嗎？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：火災的話，仁德每年大概都會有 1、2 場較大的火災，住宅或工廠都有可能，都要靠我們的義消協助。仁德人口約 7、8 萬，畢竟這裡屬工業區，白天上班時間人口較多，車流量大，到了晚上，通勤人口離開人口就減少了。我們主要是救護量比較大，佔據消防隊很大的業務，例如叫救護車。

楊永年教授：520 時救護量大嗎？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：不會，因為那時候民眾都困在家中，救護量反而少；520 當天是有一個孕婦在淹水的情況想外出就醫，我們用橡皮艇將她接送到安全的地方，再由勤指中心通知另一輛救護車載送。當天我們人手不足，所以救護業務是交由其他分隊協助支援。

楊永年教授：你在臺南多久了？畢業多久了？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：我在臺南兩年多，畢業八年。我是從基層隊員做起，再考二技，所以我待過臺中、高雄、臺南縣、臺南市。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

楊永年教授：你有在勤指中心服務過嗎？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：沒有，我擔任過的內勤業務只有高雄縣、臺南縣的搶救科。

楊永年教授：根據你自己的觀察，當發生重大災害時，勤指中心是否能夠負荷瞬間湧入的大量通話數？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：我在高雄縣災害搶救課服務時恰好遇到莫拉克風災，當時有輪值應變中心的經驗，應變中心內各個局處的人都坐在中間，我們接電話的人坐在旁邊，災害應變中心一般都設在勤指中心旁；當時電話不斷湧入，根本無法放下話筒，連填單都無法管控，一般的程序是：受理、處理、結報、交回結案，但當場根本就連受理都有問題，連登打入電腦都很困難。

楊永年教授：臺南的災防辦是設在衛生局，那災害應變中心也是設在消防的勤指中心嗎？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：對，從以前就是，災害應變中心都設在消防的勤指中心旁邊。災防辦的應變中心還是成立在消防局，照理說這次的豪大雨應該由水利局來啟動，依災害防救法，僅只是單純豪大雨應是由水利局負責，但水利局也不熟稔這些業務，無法進行實際操作，最後還是由消防局成立。應變中心應該是最大的問題，如果遇到重大災害，就算開放 100 個通話線，也必須有 100 個人員負責接電話，但這是不可能的，就算找臨時人員接電話，也無法保證素質，這些臨時人員是否有辦法妥善受理？

楊永年教授：消防局的專線，是否能夠把市府的能量納入？例如由市府的其他單位來負責？這樣是否有幫助？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：變成平日還要教導這些人如何受理；我們局內除災管科外，已經是各個課室都需要輪值應變中心，包括預防災、搶救科、民力運用科等等，因為單只有災管科的人員負責應變中心，一定會有人手不足的問題。

楊永年教授：通常災害應變中心內的其他單位，是不是非固定人員？你最近一次進駐災害應變中心是什麼時候？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：對，沒有固定。前年的甲仙地震有進駐，那時候我在臺南縣服務，只要一級開設就要進駐。88 風災那時候我在高雄縣，也有進駐，颱風結束後應變中心還是成立，負責後續應變；應變中心是三班制，只要沒有輪值，就是恢復正常上班，就算白天正常上班，晚上還是要必須輪值，幾乎沒有休息，加上資料量太大，根本無法管控細節項目。

楊永年教授：這個現象目前還是沒有改善？你們有沒有想到什麼解決方法？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：我認為沒有辦法解決，像莫拉克的時候因為應變中心忙不過來，也開放我們分隊幫忙接電話，在分隊增設了一隻專線，如果勤指中心或應變中心忙不過來可能會轉接到這裡，但我自己也不是很瞭解這條專線的通路。但是像 520 的時候，我一個人帶著 2 隻無線電、2 隻手機，不斷有人聯繫，但除了負責聯繫外我還必須派人應變，根本忙不過來，難以指揮；有很多單位都會到處關切，又問我們、又問公所，像我們最近跟公所有再協調，希望可以避免這種重複聯絡的情形，直接使用無線電互相回報訊息，達到資源共享的效果，雖然電子資料還沒有達到共享，但初步已經使用無線電共享立即資訊。

楊永年教授：因為系統不同，所以統合上似乎還是有問題？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：對，主管單位也不同，雖然平日有見面的機會，會彼此交流，但公所和分隊畢竟不同，在聯繫上有時無法那麼快速。像我們上級長官也會關心我們，不只是災害應變中心，還有許多消防局內的長官都會聯繫，如果我們最基層的資源沒有共享的話，就會變得不斷重複聯繫。

楊永年教授：災害訊息的傳遞是公所還是消防分隊比較快得到？譬如里長回報的災情？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：哪個單位比較快我不清楚，但我們也有和村里長聯繫，若擔心發生災情，我們都會主動聯繫里長，詢問是否需要廣播；我們也會和義消和一些民間團體，如太乙工業區內的一些負責人互相聯絡。

楊永年教授：防救災體系內里幹事負責什麼角色？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：我們是有和公所聯繫，但不太清楚公所內部的業務，有需要我們就會聯絡，但若是平日要共同開會什麼的倒是沒有；公所

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

負責主導撤離、疏散、安置，我們只是從旁協助，例如人力或船艇等等。

楊永年教授：如果是疏散，你們負責哪個部份？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：可能就是幫忙載運的部份。如果是平日的救災演練、訓練，只要公所授課有需要，就會把我們編排進去；只要函文給我們，我們就會派人員幫忙講解、協助。當初臺南縣有發配管筏給區公所，仁德區公所有 6 艘管筏，上個月在南科附近進行管筏訓練，就請我們同仁擔任授課教官，教導他們操作管筏。

楊永年教授：縣市合併對消防的影響應該比公所更小？

仁德消防分隊蘇兆民分隊長：對，因為臺南縣市合併後區還沒有重劃，所以轄區還是一樣，分隊基本上應是不會改變，主要還是聽命消防局，在災害防救方面的影響不大。

附錄十二 實地訪查提綱

自民國 99 年 12 月 25 日「五都十七縣」新的行政區劃格局建立之後，部分地方政府的組織及功能出現極大轉變，且尤其是以原屬縣轄鄉、鎮（市）級之地方政府在併入直轄市之後，業已成為「區」級機關；其已不再是擁有自治權責的地方自治團體，而轉化為直轄市府的派出機關。此一轉變，影響至巨。因為鄉、鎮（市）在區級化之後，不僅取消鄉、鎮（市）級首長及民意代表之選舉並改採「區長官派」制度，同時在行政組織的指揮運作、工作權責、人事任用，甚至是預算經費的配置及使用稽核等方面皆已出現重大改變。簡言之，鄉鎮（市）業務在縣市合併後之後，其工作的延續性及運作安排將面臨一定新的問題及挑戰。

高雄市及臺南市皆為此次五都重劃中以市府合併原縣級政府及轄區之狀況，除納入更多的市民之外，更使所轄的地理區域範圍呈倍數之擴大。此一變化，使得原本僅屬都會型態的城市，轉變為兼具山、海、城、鄉等多重樣貌之區域型轄區。當然這也使得城市治理的工作更為複雜，並需有更大的治理量能。但是前述鄉、鎮（市）在區級化之後的衝擊卻不容小覷，由於行政一條鞭化的轉變，復加上區位聯繫的改變，業已出現縣市治理磨合及接軌等方面的諸多問題，且尤其是原屬縣轄鄉、鎮（市）業務轉區級化後的工作延續及調整問題。

災害防救工作雖然無分縣市，其皆需有良好的組織、動員及資訊整備工作，但是近年在南部地區之重大天然災害如莫拉克風災等，其主要的災區則多在較偏遠的鄉村或山地區域。目前縣市轄區業已整併，原屬縣轄鄉鎮（市）轉區級化之後，其防救災業務及工作是否仍能順利延續及推動，似乎漸已出現一定之問題和困難，而這也正是就教各位學者專家之處，具體之問題討論提綱則如下所示：

一、在縣市合併之前，縣市政府間之「災害防救規劃及執行體系」是否存在顯著之差異？此差異對於合併之後的工作延續是否造成影響？

一些小提示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

1. 防救災權責更分明嗎？
2. 防救災的編制，是否有疊床架屋的情況？若有，有何改進之道？
3. 在橫向協調上，是否變得更困難？若有，有何改進之道？
4. 對災區的熟悉度，是否會有嚴重的疏離感？若有，如何克服？

二、在縣市合併之後，高雄市之「災害防救規劃及執行體系」是否出現工作延續及治理接軌方面的問題？又以哪一方面的縣市整併磨合問題最為嚴重？並最可能影響區公所之災害防救規劃及執行？

一些小提示：

1. 人力支援、車輛調度等方面充足嗎？
2. 在經費的運用上，是否更加不便？是否會影響到防救災業務的執行？
3. 在災民的安置與收容方面，是由哪個單位規畫？執行？成效如何？
4. 與民間救難組織的關係、資源配置，有何改變？
5. 還有哪些民間組織，目前仍持續對當地進行關懷？

三、原屬縣轄之鄉、鎮（市）在轉為市府「區」級機關後，其在災害防救規劃及執行方面，是否產生任何問題？又以哪一方面的問題最為嚴重？

一些小提示：

1. 在動員方面，縣市合併後區級機關所負責的轄區是擴大亦或縮小？
2. 各地村里長、幹事、警消、義警消、志工組織等單位是否都能於必要時執行其任務？
3. 在組織間合作方面，縣市合併後當面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？
4. 各相關處所能否依權責進行分工？

5. 在橫向協調上，是否變得更困難？當組織間發生見解不同時，應如何解決？
6. 在組織合作方面，是否有於平時安排其權責分工、建立災害應變計畫或地區保全計畫？

四、縣市合併後，區公所的財政、預算（主計）等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響災害防救之規劃及業務執行？

一些小提示：

1. 縣市合併後，是否造成經費的運用的不便或限制？
2. 是否會影響到防救災業務的執行？

五、新直轄市政府在面對災害防救之規劃及執行議題時，應如何使各行政轄區間維持適切的權責與資源分配？

一些小提示：

區公所和其它機關（單位）的整合，又是如何？例如河川流域整治、水資源利用、產業發展的經濟規模等，此類問題發生時範圍超過既有行政區劃下單一地方政府所能處理。

六、整體而言，為解決未來在災害防救規劃及執行方面所遭遇到的問題及挑戰，直轄市府應該在制度面、法制面或其他哪些相關面向採取改革之措施？具體建議為何？

一些小提示：

1. 在「組織系統」有何需要改進的地方？在組織合作上，救災工作應如何與民間救難組織進行協調？當組織間發生見解不同時，應如何解決？
2. 在「動員系統」有何需要改進的地方？在動員體系上，需向那些些單位

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

進行通報？向那些單位調集人力、物資？

3. 在「資訊系統」有何需要改進的地方？若預報失準時，應有何因應措施？
若與災區通訊中斷時，應如何處置？

附錄十三 高雄市六龜區公所實地訪查紀錄

時間：2012 年 8 月 20 日（週一）上午 09：50 至 12：00

地點：高雄市六龜區公所

訪談人：廖達琪教授、楊永年教授

受訪人：高雄市六龜區宋貴龍區長、許炯華主任秘書、民政課莊朝嘉課長

紀錄：趙芳儀+王英獎

廖達琪教授：縣市合併前後，救災業務最大的差別在哪裡？權責上面，尤其是指揮、人員、調度、經費，有何不一樣？

許炯華主任秘書：縣市合併後，指揮、人員、調度都一樣。尤其是八八風災後，只要豪雨特報一發布，國軍就會自動來支援，以前警戒值是 600mm，現在修到 200mm，國軍第八軍團就自動來了；只要雨量一到 200mm，預防性撤離也都施行了。但天有不測風雲，把民眾撤離了，若出太陽，就是擾民，我們在前線的就得承擔，但又不得不遵照上面的指示撤離，所以我們站在第一線的，就得站在不擾民，但又顧及安全的情況下做撤離的動作。根據《災害防救法》的規定，地方區長有權力決定撤離與否。若判斷錯誤，我們還是得負責。所以我們是根據氣象資料、上網查資料（災防辦等其他網站），再根據實際經驗去判斷，若有任何不安全的因素存在的話，我們就不能犯險；就像啟德颱風（2012 年 8 月 15 日），因為雨量預測主要在東部與北部，南部的雨量不多，但為了安全起見，我們把老人家、傷殘人士事先安置，其他人用廣播系統通知；而且撤離時，千萬不可以在晚上，一定要在白天下午 5 點以前就完成。

楊永年教授：你們做的這些，跟縣市合併有關嗎？

許炯華主任秘書：這一塊，主要是根據經驗法則跟上面的指示，跟縣市合併沒有關係。

廖達琪教授：指揮系統都一樣嗎？

許炯華主任秘書：指揮系統都一樣，還是一樣是行政院到縣市政府，縣市政府再到區（鄉鎮區公所）。像組織裝備這些，我們有一定的流程，跟改制沒有關係。自從八八風災後，包括行政命令、法令都有修改，大家都按表操課；縣市合併後，正好也是八八風災後，是有比較積極，地方政府與中央政府也比較重視，連馬總統都在行政院過夜，大家也都比較積極、不敢放鬆。

廖達琪教授：請問民政課莊課長，您在六龜這麼久，對六龜那些地方會淹水、那些地方會有危險，應該都很了解吧？

民政課莊朝嘉課長：對！我們有經驗，也有做資料的整理。

許炯華主任秘書：資料的健全是最近的事，尤其最近一兩年，大家都有點過度緊張，不論怎樣，就先列入危險警戒區，把危險警戒的標準降低，警戒區從合併前的十多處，增加到三十多處，數量增加三倍，連原本不危險的地方都列入危險警戒區，這到底是好是壞，值得大家討論。

楊永年教授：可否談一談，當時八八風災時，您做了哪些？

許炯華主任秘書：八八風災當時，我們依據資料分析後，就先撤離，但氣象資料預測錯誤，尤其是8月8日晚上到8月9日那段雨量是沒有預測到的；因為我們的撤離是「兩段式撤離」，第一段是先撤離到「安全處所」，也就是離住家較近的辦公室、學校、廟宇等，屬於「在地避難」，8月8日下午5點時，手機全部斷訊，發生事情的那些地方都不是「危險區」，「危險區」都沒有發生事情，連小林村那邊都不是「危險區」，只算是「山崩區」，且雨量實在超乎預測，因此才會發生不幸。下大雨的地區都要通報，那時候無線電斷了，衛星電話只有一支（現在改成一個里一支），也沒電了，而且衛星電話是有額度限制的；當時已經是颱風第二天晚上，大家也都沒有想到要去打衛星電話（大家習慣打手機聯絡），而且衛星電話也斷了，又因已入夜，也要考慮救難人員的安全，不要因為救人而死人；但隔天早上，就已面目全非，房子不見了，山崩了，連重機具都被掩埋了，聯外道路也都斷了，當下只能自助自救，有什麼機具可以使用的，就先請他提供給大家使用，民眾也樂於同意；當下第一步就是先派山地青年走山路出來求救，因為路雖然不是全斷，卻是一段一段的通，物資也只能分段運送。

廖達琪教授：封路、封橋是哪個單位決定的？

許炯華主任秘書：一般道路是我們鄉公所(區公所)，省道部分是公路局決定。

楊永年教授：那救災經費呢？

許炯華主任秘書：針對災害這一塊的經費，我們的體系是，當鄉公所的錢不夠時由縣政府給、縣政府的錢不夠時由行政院支援，這模式現在也是一樣。另外，現在百姓的觀念也變了，以前叫他們撤村，他們才不撤；現在要他們撤村，他們就撤村。在以前鄉鎮公所的時候，警消單位不會主動協助撤村；但縣市合併後，他們的態度比較積極投入，也會主動詢問區公所是否需要幫忙，因為現在是同一個老闆，警消單位是市政府指揮，所以縣市合併後，市長也有下指示要求警消單位配合區公所，所以區公所對於警消的人力、資源就比較好運用；以前要他們派一臺直升機很困難，現在不會了。而且以前鄉鎮長是民選的，縣長要鄉鎮長做什麼，鄉鎮長不一定會理會；有時候還會牽扯到政黨不同的問題。當然，這也是學到教訓之後，大家都學乖了。

廖達琪教授：災防辦是縣市合併後才有的嗎？

許炯華主任秘書：災防辦是八八風災之後，一些法令規章修改之後才有的。

廖達琪教授：經費的使用自由度呢？

許炯華主任秘書：救災的錢，以前的情況是你要花什麼錢，要先書面申請；之後，改成電話通知；再之後，現場指揮官認為需要，就可以使用。

楊永年教授：重建的經費呢？

許炯華主任秘書：重建的錢，以前鄉鎮公所，有自主財源，不用看縣政府的臉色；窮鄉鎮本來就沒錢，所以沒差。

楊永年教授：清潔隊現在是歸環保局，有何差別？

許炯華主任秘書：對，清潔隊現在是歸環保局；以前是直接指揮，現在是「協調」；以前是「你去做一做」，現在是「麻煩派幾個人到哪裡做什麼」。

楊永年教授：所以針對清潔隊在動員上，有何差別？

許炯華主任秘書：就是在運作上，我們現在會比較少運用到他們。以前因為

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

是自己人，要做什麼就直接叫他去做了；現在自己能做的就先做，需要時再去麻煩人家；不是不能用，只能算是一種心態問題。行政體系不一樣，業務劃分也不一樣。以前，只要我們需要清潔隊做的事情，像路樹倒塌，就直接叫清潔隊去處理了；現在，路樹倒塌，要先區分路段，若屬於公路局的部分，就跟公路局講。縣市合併後，業務區分的比較清楚，大家就各司其職。再如清水溝，現在清理小水溝是叫廠商派個人或是機械去清一清，以前就直接叫清潔隊帶個工具去清了。

廖達琪教授：對你們而言，改制對你們是好是壞？

許炯華主任秘書：改制前與改制後，對我們的業務，是沒有多大的差別，因為，一個縣政府改為一個市政府、獨立預算改為單位預算，我們團隊的觀念只有「如何把事情做好」，好跟不好其實沒有很明顯的界線。若硬是要講，我認為是好，在資源方面，現在市政府很積極的介入，會主動關心區公所，以前哪會。

楊永年教授：你們的應變中心設在哪裡？有哪些設備？有視訊設備嗎？有哪些人？

許炯華主任秘書：就在區公所二樓，大部分是通訊設備，有跟市府連線的視訊設備，像今年 610 跟 619 時，在應變中心的就有區長、主秘、民政課、建設課、社會課，警消人員與國軍單位現在都會主動派人來，因為開設之後，區公所的應變中心就是聯絡重地，所以派來的階級都很高，因為職位不夠高就需要層層通報。

許炯華主任秘書：針對災害，我們都有在監控，除了氣象局資料，還有災防辦資料等等，做綜合分析；第一個考量的因素是雨量，有沒有達到 200mm 的雨量？降在哪些地區？

楊永年教授：撤離與否是誰決定？停班停課是誰決定？

許炯華主任秘書：撤離是區長決定，再跟市政府回報；但停班停課，區長在決定後，只能「建議」市政府，再由市政府決定，然後由市政府人事室發布。

民政課莊朝嘉課長：市府也會視情況授權，通常只會給「局部性停班停課」的授權，我們區公所因為只有「建議權」，而沒有「發布權」，市府才擁有最

後的裁奪權。

楊永年教授：你們跟里長的關係如何？怎麼聯絡？

民政課莊朝嘉課長：區公所跟里長關係都很好。里長必須在里長辦公室，與我們做聯絡。

許炯華主任秘書：里辦公室設在「里民活動中心」內（只有市區的里長辦公室在里長家），就是以前省府時代，大約是 70 年初的「一村一社區」口號時蓋的，社區再成立「社區協會」，所以在原高雄縣，每個村都有一個「村民活動中心」與「理事會」，所以最起碼有里幹事在裡面工作，並不是一個蚊子館；「里辦公室」也是設在「活動中心」。當災害發生時，里長在巡守，理幹事在辦公室；各里長的手段不一樣，如果是一個人在當里長，就是一個人騎著摩托車到處去巡視，如果是一堆人在當里長，就會有一堆人去巡視，這部分不用我們去教，他們自己運作的很好。

楊永年教授：若社區協會理事長與里長不合的話，怎麼辦？

許炯華主任秘書：我們有規定在「社區活動中心」裡面，設「里辦公室」，這有一個不方便的地方是，當里長需要用到這地方時，理事長有可能會說「不借」；但是在災害發生時，這種不合的狀況不會發生，社區協會理事長與里長都會互相合作，例如對於搶修與物資發放時，里長負責搶修，社區協會理事長負責物資發放等。

楊永年教授：縣市合併前後，區公所與里長的互動，是變得密切還是不密切？

民政課莊朝嘉課長：沒有差別。

許炯華主任秘書：一般的運作，對於救災，里長不可以對鄉公所有異議，但可以來罵、來吵，因為他們也是為了民眾的需要、救災的需要，難免火氣會大一點，但我們的互動關係是很密切。

廖達琪教授：那跟以前的鄉民代表呢？

許炯華主任秘書：縣市合併後，沒有鄉民代表，讓里長少了一個工作夥伴；對於里長來講，責任是加倍了；對於區公所的職員來講，是少了一個監督的人，尤其有些鄉民代表很霸氣，一開會都要我們的主管站 6、7 個小時。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

楊永年教授：六龜有幾席鄉民代表？

許炯華主任秘書：鄉民代表多寡是根據人口數而定的，10,000 人以下是 7 席，10,000 人以上是 11 席，超過的話是每 4000 人再增加 1 席，所以像鳳山有 22 席，我們六龜只有 11 位鄉民代表。

廖達琪教授：那配備呢？

民政課莊朝嘉課長：現在每一個里都有一支衛星電話。

廖達琪教授：衛星電話跟無線電有何差別？

許炯華主任秘書：無線電依靠基地臺。

楊永年教授：那通訊都斷了的時候呢？

許炯華主任秘書：像八八風災，8 月 8 日是完全斷了，8 月 9 日是用衛星電話聯絡；但 8 月 9 日時，我們六龜並不了解新發以北進去的三個地區的任何狀況，直到 8 月 9 日我用寫的（我當時人在新發，也出不來），將紙條送給山青、請山青送到公所這邊來，公所才了解到情況有多嚴重；當時甲仙小林村的消息已經廣為人知，但是六龜的消息並沒有人知道，直到「SOS 六龜死亡 32 人」照片 PO 上網，大家才知道，8 月 10 日才有直升機來到六龜。

楊永年教授：當時的前進指揮所是在旗山嗎？

許炯華主任秘書：當時沒有前進指揮所，只有「救難所」；「前進指揮所」是八八風災後才有的觀念、才成立的。當時的林俊傑鄉長是背著背包，從六龜這裡用走的，遇到熟人，再由熟人載到縣政府，跟楊秋興縣長報告，楊秋興縣長才知道，但因為六龜這裡的交通、通訊都斷了，所以也不是完全了解，只知道六龜情況不好。當時已經有進行撤村，但有人還是偷偷跑回去，所以在 8 月 9 日時，我們以為有 7 人「失蹤」，沒想到這 7 人是豬舍下面，直到 8 月 11 日才爬到頂樓求救，由直升機救下來。所以在八八風災過後，他們都變得很配合，要撤村就撤村。

廖達琪教授：若現在再發生像八八風災那樣的重大災害，通訊還會斷嗎？

許炯華主任秘書：通訊是沒有辦法保證不會斷，我們只能在平時多演練，能想到的就先做。

楊永年教授：寶來溫泉現況呢？

許炯華主任秘書：現在遊客不太敢來了，因為新聞標題都是「六龜路段」，但其實只有高 133 線中斷，但新聞並沒有寫清楚，所以遊客都卻步了。

廖達琪教授：那有「南臺灣小溪頭」之稱的藤枝森林遊樂區呢？

許炯華主任秘書：通往藤枝的道路，因為莫拉克颱風受創嚴重，本來今年 3 月就會修好，但一下大雨又走山了，目前還在整修中，至少還得再三年才有可能恢復；我認為應該不要再修了，直接廢掉，改成纜車上去就好。

廖達琪教授：六龜區有無移動式抽水機調度使用的問題？

許炯華主任秘書：我們是有 2 部移動式抽水機，但因六龜地勢屬山區，多山坡地，荖濃溪的地勢比較低，所以排水性算好，會淹水的幾個地區都是因為暴雨造成，雨一停水就退了，所以抽水機比較不需要用到。

廖達琪教授：對於防救災，您有何具體建議？

許炯華主任秘書：經費，尤其是「搶險」、「復建」與「預防性措施」的經費應該要寬列。我們有一個「搶險」，就是人民生命財產正受到危險的時候，若是我人力派駐就可搶救的話，就必須做緊急措施；例如一棟房子有可能被水沖進去，需要大型機械去排除，以保住人的生命與安全，那就需要一筆經費去調度使用；「復建」也是需要經費；還有「預防性措施」的經費也需要寬列，是指在「可能會發生災害的地區」必須做一些防災措施，尤其六龜還有些山還在走動，有裂掉，有些民眾的房舍就是依山而建。

楊永年教授：您剛提到「復建」的經費要寬列，是指哪部分的復建？

許炯華主任秘書：尤其是產業道路的復建，產業道路的修復經費一直都不足；一般道路的修復經費就比較充足。產業道路的復建，跟房子的救濟補償是不一樣的，房子的救濟補償是屬於社會福利、社會救濟的部分，當然如果政府能寬列的話是最好。

廖達琪教授：可是您一開始不是提到縣市合併後，跟市府要什麼，市府幾乎都會給？

許炯華主任秘書：那是「搶災、搶險」的時候，但是「復建」的時候就不太

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例
一樣。

宋貴龍區長：原來有的，市府本來就會給；但「復建」的部分就得再跟市政府要，就像我們這一次泰利颱風，我們要 5000 萬也給了。

廖達琪教授：那橫向聯繫有問題嗎？

許炯華主任秘書：六龜這裡沒有問題。

廖達琪教授：那理事長與里長的橫向聯繫有問題嗎？

許炯華主任秘書：沒有災害時，理事長不會出來；但救災方面，理事長就會跳出來處理。

廖達琪教授：非常感謝各位，我們得到了很多寶貴的資訊，謝謝！

附錄十四 高雄市甲仙區公所實地訪查紀錄

時間：2012 年 8 月 20 日（週一）14：50 至 16：30

地點：高雄市甲仙區公所

訪談人：廖達琪教授、楊永年教授

受訪人：高雄市甲仙區李元新區長、甲仙區公所黃耀輝主任秘書、甲仙區公所民政課卓加忠課長

紀錄：趙芳儀

廖達琪教授：請問今年 610 跟 619 你們這邊有什麼影響？撤離有什麼困難性？

甲仙區李元新區長：今年 610，正好內政部李鴻源部長來訪視我們防救災相關事務，我們當天就決定先撤離，如同《災害防救法》和馬英九總統常說的「防救災是地方政府的權責」，但是這權責的範圍到哪裡，還是很值得再討論的。在合併前，高雄市各區都有應變中心開設，需要縣級單位時也都會向他們求援，在都會區與非都會區的搶救方式不太一樣，甲仙雖然不是那瑪夏那種山區，但陸上颱風警報發布時，若雨量很大，我們就得撤；但是在都會區，除了安養院之類的、或是低窪地區之外還不用撤離，都會區的撤離不會像我們這裡那麼辛苦，淹水都看得到，不像土石流是來得很快，連撤離都還來不及。像前幾天苗栗南庄有一間渡假村的老闆才被土石流活埋；蘇拉颱風時，他們在山區蓋的度假小屋就都被毀了。歷史會不斷重演，就是因為人都是健忘的，所以才需要不斷演習、操練。至於甲仙區，從區公所到小林都要 20 分鐘的路程，因為是沿著山路走，不像市區的 20 分鐘路程，可以從小港到楠梓，雖然是同一區，但地形不一樣，情況就很不一樣。再例如我 2011 年 7 月 18 日來報到的那一天，上午晴空高照，下午就開始下雨，我 8：30 離開，10：30 就接到電話，我當下就決定要撤離，撤錯了就當作演習，但就是要料敵從寬。

廖達琪教授：2011 年 7 月 20 日災防辦的抽查，主要是測試衛星電話的使用、

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

通訊設備等等，抽查 10 個區，有 7 個沒有通過，甲仙區有通過嗎？

甲仙區李元新區長：我們應該都有通過！現在都有視訊會議，中央對地方政府也有視訊會議，基本上還是以電話、傳真、簡訊三種方式為主。像 NCC 基地臺的設立，到現在也都還沒有，所以像我們主秘住在關山里，每次打給他，訊號都斷斷續續的，所以基地臺的設立對我們來講是很重要的。

甲仙區民政課卓加忠課長：已經招標了，但不知為何一直都還沒有開始蓋？

甲仙區李元新區長：通訊順暢與否對我們來講真的很重要，用市內電話打都很慢，市內電話怕的是風強雨大時，電塔有可能被打掉了。

廖達琪教授：改制有沒有影響救災系統的運作？包括組織、人員、經費、配備、調度、訊息的傳達。

甲仙區李元新區長：我以前還在縣政府服務的時候，就是「複式通報」，也就是消防局給縣府民政局，縣府民政局再給鄉鎮公所，跟鄉鎮公所說「我們縣級已經開設，也請你們鄉鎮公所開設」。我們當時有傳真，傳真也有回傳函以便再做確認；此外，紀錄也很重要，所以我來甲仙區公所後，我也都很要求做紀錄，包括通聯記錄、報案紀錄、傳真等資料建檔等等，要求隨時掌控。例如八八風災那 3 天，報案電話有 4 萬多通，整個灌爆報案系統，我們還是一條一條紀錄，因為有可能 miss 掉一通報案電話，就 miss 掉一條人命的救援機會。

楊永年教授：甲仙區公所遇到實際狀況時是怎麼處理的？

甲仙區民政課卓加忠課長：像八八風災時，我在家裡（高雄鳥松）接到訊息，立刻搭計程車來公所。在路上，看到路都斷了，立刻打給楊秋興縣長，因為整個路都斷了，整個小林村都滅村了，公所這邊也無法聯絡。

甲仙區李元新區長：原本是三級政府：中央、縣、鄉鎮市；縣市合併後，高雄市各區都成立區級應變中心，在區級應變中心的指揮官就是區長，指揮官可以依照判斷負責處理救災事情，即使是關山里距離區公所不過 10 幾公里，關山下著大雨，跟區公所這邊下的雨量可能不一樣，更何況市政府那邊也是需要地方的資料通報，我要求援時就要打給市府、有什麼作為，無論是進行預防性的撤離、要動員多少人、幹什麼等等，都會先跟市府講；當然，市

長、災防辦也可以直接下令，但縣市合併後，整個聯繫都變得更密切。當海上颱風警報一發布，我們區公所就開始準備了，不用等到陸上颱風警報發布時，就已經人仰馬翻了；所以我還在市政府服務的時候，就跟各區區長講「我們沒有放颱風假的權利，要隨時準備防救災的事情」；所以，我來到甲仙區公所後，我要求一級開設時，甲仙區公所人員就停止輪休。

楊永年教授：停班停課的話，有家庭的，尤其是有小孩子的人怎麼辦？

甲仙區李元新區長：其他區我不清楚，但甲仙區公所，我要求一級開設時，甲仙區公所人員就停止輪休，當然會有一些家庭問題，但還是要以防災為重，但是甲仙區公所內，有家庭的幾乎都是在地人，外地人就是考試分發進來的。

楊永年教授：二級開設的時候呢？

甲仙區民政課卓加忠課長：二級開設也是一樣，所有人停班停課，但不包括我們區公所的人，全員隨時準備出去救援。

甲仙區李元新區長：一般公務員當然也是停班停課，但公所、警察、消防等防救災相關人員當然不能停班，二級開設時，我們就已經在警戒了，二級也是停班停課。其實，自從八八風災後，當時的鄉長就有規定所有區公所人員是不停班、不放假，隨時準備去救援，尤其因為甲仙區公所的人員本來就比較少，每次執勤的 8 個小時內，大概有一半的人員都在，所以輪休很重要，但盡量不要離開崗位。

甲仙區民政課卓加忠課長：我們要隨時跟里長保持資訊的暢通。

楊永年教授：八八風災之前，區公所內的防救災中心，有這些設備嗎？

甲仙區李元新區長：我來甲仙區公所後，有增加很多通訊設備、傳真等，以確保資訊的暢通。我們反而對新聞媒體比較頭大，很多新聞都亂報時間、亂報地點，像之前說甲仙區有多少人受困，事實上根本並非如此。

廖達琪教授：你們應變中心的流程是怎樣？

甲仙區李元新區長：分兩種狀況，一種是未開設，另一種是已開設。若突然發生斷橋、土石崩落等，我們可以立即開設；或風雨還沒那麼大以前，我們認為甲仙區已經要開設了，我們也會先開設，開設完再通報市府說我們已開

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

設；還有一種就是市府已經開設，就會叫我們也開設。每種災害的局處分工是不一樣的：颱風是消防局、水災是水利署的水情中心；一般就是，開設之後，他們傳給我們，或是我們自己開設後傳給他們、告訴他們我們已經開設、我們會有什麼作為。接下來，我們會通知里長、鄰長、區裡面的專員、警察、消防、衛生、救難大隊等相關人員；里長、鄰長那邊，我們當然是先用手機、簡訊等通知，還有複式確認，以確保通訊無虞、資訊正確，而且我們這些都有列入資料紀錄；我也要求我們的同仁若接到任何電話，一定要處理，而且一定要列入紀錄。

廖達琪教授：縣市合併對區公所的救災業務有何差別？

甲仙區李元新區長：縣市合併完，區公所的救災能量是有提升的。

甲仙區民政課卓加忠課長：八八風災後，給了我們更多經驗跟警戒心。

楊永年教授：能量的提升，到底是跟縣市合併有關係？還是跟八八風災有關係？或者說，哪一部分跟縣市合併有關係？哪一部分跟八八風災有關係？

甲仙區黃耀輝主任秘書：跟八八風災當然是有關係，因為大家的警覺性、通訊順暢度都提高了，應變力也提高很多。

甲仙區李元新區長：八八風災後，大家都提高了警覺性，就像當時鄉長就要求開設之後，就停止輪休，而且除了應變中心外，各課也都有應變小組，只要接到報案電話，就要通知警消、或是社會課去做後續處理；很多設備也都提升了；現在每一次開設，我們都需要 3 分之 1 到 2 分之 1 的人員留守。

甲仙區黃耀輝主任秘書：有一些八八風災的照片，我都有 PO 在甲仙區公所的部落格（<http://tw.myblog.yahoo.com/jsxoa-112233>）。

楊永年教授：那像 610 和 619 時，有警消人員進來這裡嗎？

甲仙區黃耀輝主任秘書：警消都會進來，且包括民間救難隊、慈善團體也都進來。

楊永年教授：那開會呢？

甲仙區李元新區長：我們會請里長來、並請警察局、消防局、衛生所、救難大隊、我們區公所同仁派代表來開會，以掌握救災資訊。

廖達琪教授：所以，縣市合併對救災來講，你們認為是更好、更到位；那車輛調度有受影響嗎？

甲仙區李元新區長：不受影響，因為車輛調度已經操作好幾年了。

廖達琪教授：人員的調度？

甲仙區李元新區長：沒有影響，因為這些從鄉公所開始就操作多年了。

廖達琪教授：經費的使用？

甲仙區李元新區長：當然是不夠啦！但是我們會先用自己的業務費先報。

廖達琪教授：那「搶險」的經費？

甲仙區李元新區長：水保局會給我們一個重機械的開口合約，我們有幾的比較有可能阻塞的點，我們就會請廠商進去；另外水利局、工業局等都會撥給我們「搶險」的經費，但搶險的經費有些是有限定說一定要有災害發生後、或是有開設後，才可以使用。

廖達琪教授：那復建的經費，有沒有區別？

甲仙區李元新區長：復健的部分，若是大型的復建，還是得請市政府來支援；另外因為道路就要看路段，若是省道就是公路局處理、縣道請養工處、6 米鄉道我們會先處理，但若是需要比較大型的修復，我們會先使之能安全通行後再請市政府進行更完整的修復。經費的動支，沒有什麼困難，就算是大災害的修復要跟市府要，市府也都會給，所以甲仙區這方面經費是沒有問題的。

廖達琪教授：那跟里長的橫向協調有問題嗎？

甲仙區黃耀輝主任秘書：沒有問題，因為在《災害防救法》、《內政部執行災情查通報措施》規定，這也是里長的責任之一。

廖達琪教授：那你們怎麼讓里長知道這些法規的規定呢？尤其執行時，就得依法執行。

甲仙區李元新區長：每年都有講習。我來的時候就有一個想法，就是要把內部的組織做一個 SOP，因為連中央都沒有一個 SOP 流程，所以我已經要求我們的同仁，無論是哪一部分都要做出一個 SOP 以增進效率，這些都是要不斷

整理、訓練、改進，才能精進，至少在接到報案電話時，就要知道下一步災怎麼處理。這個想法，當時江宜樺部長也有這想法，因為他每次去救災中心，每次都看到不同人都有不同的做法；所以現在他們現在有固定的 10 個人在處理。我的想法是，我要訓練公所每一個人員若接到電話、任務等等，即使不能立刻反應下一步該怎麼做，但也要知道去翻這本 SOP 手冊，例如要做一個自主檢查表、通知里鄰長沒有、簡訊發了沒有、通知其他機關了沒有、無線電器材充電了沒有、無線電器材怎麼使用等等，這些雖然是很小的事情，但都必須注意；尤其我們甲仙區公所的人員流動，每年高達 25%，人員來來往往的，業務若無一套標準，很難延續；若不懂得如何操作，他即使留守在這邊，也沒有用。

楊永年教授：請問您這邊的停班停課的標準為何？

甲仙區李元新區長：例如 610 的時候，六龜區、茂林區都已經很嚴重，我們甲仙區雖然是還好，但有些橋已經斷了，所以我們就上報市政府，以便做停班停課。就像馬總統講的「這是要經驗的累積的」，但也要智慧跟運氣；說實在，有無停班停課對甲仙區來講是沒有太大意義的，因為我們甲仙區的機關和學校不多；反而是封橋對我們的影響比較大。

廖達琪教授：你們那本手冊完成後，麻煩給我們研究案做參考，我們呈給研考會。

甲仙區李元新區長：其實每個區的做法都不一樣，我這樣會不會是班門弄斧？

楊永年教授：因為您過去的經驗比較多，所以這是很值得參考的。

廖達琪教授：行政體系改制之後，由市政府直接統合下來，不是各鄉自治，所以像你這種做法是對的，讓每個區在治理的時候，尤其是有災害發生時，應變方面有個模式可依循。

甲仙區李元新區長：還有，八八風災後，我發覺「防災地圖」也是很重要，要去哪裡避難、打什麼電話等等資訊；後來合併完，劉世芳副市長也有一樣的想法，所以現在全高雄市 830 多個里都有「里民防災卡」，裡面就有一些資料以供緊急避難的時候可以用，但我是覺得應該再做大張一點，以便老人家閱讀。在市級也有一個「救災能量表」，每一個區大概有什麼機具，以便救災

時可以做一個統合。

楊永年教授：您剛說您的對口單位，颱風是消防局、水災是水利署水情中心，這樣聽起來不是由災防辦統一做通知。

甲仙區李元新區長：我們都會通知；災害的主管單位是誰，誰就要去開設「災害應變中心」，例如天秤颱風、布拉萬颱風可能都要來了，消防局內部可能就已先成立「應變小組」密切關心這颱風，並根據氣象局資料分析研判後，若覺得需要，就會開一個「應變中心」，這時，市府相關局處就得派人進駐，災防辦也會進駐、去協助這些救災相關事宜；若是下大雨、水災，像是 610，就是由水利局去開設，二級開設就在九如陸橋下，並在旗山設立前進指揮所，若是嚴重一點，就到消防局一級開設，其他單位也會進駐。這時，我們就會跟應變中心對口，也會跟民政局對口，一次傳資料就傳三種，其實應變中心的結構也都會有。所以，縣市合併後，對於救災業務是更好。

廖達琪教授：橫向聯繫是有效的嗎？

甲仙區李元新區長：橫向聯繫是有效的，但最重要的是訊息的分享鏈是不可斷的。

廖達琪教授：你們有用 APP 聯繫嗎？

甲仙區李元新區長：要有智慧型手機才能使用 APP，但有一些里長、鄰長年紀都很大，他們能用簡訊就很好了，所以我的經驗是用簡訊聯繫，讓他們知道預測雨量、實際雨量、颱風路徑等等資訊；當需要到現場逐戶撤離時，也會再逐戶做說明。所以，最重要的是人員的訓練是一定要的，讓人員知道一個固定的 SOP 流程。另外，請水保局將雨量值一定要界定清楚、警戒範圍也要畫出更明確的範圍。雨量值到 250mm 就得撤離了嗎？有些地區即使雨量到 250mm 還是很安全，我們怎麼叫他撤離？我們區公所也有請里長建議警戒範圍，里長當然全部都劃進去，但是這在撤離時就很麻煩，有這必要嗎？所以，雨量值一定要界定清楚、警戒範圍也要畫出更明確的範圍，這兩樣不可以推給地方政府。第三，就是執行《災害防救法》第 31 條的 2 項，有關執行疏散撤離的注意事項這一段消防署已經廢掉，但是我覺得中央不要把疏散撤離想的那麼簡單。現在都講「預防性撤離」，強制疏散撤離一定要全面嗎？必須包括雨量、撤離範圍、相關配套法令一定要做好。尤其是老人家，如果在撤離

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

途中過世了，這責任誰要擔？有些人就是不撤，又怎麼辦？我們也要保障我們人員的安危，不能等到風強雨大的時候再去做撤離的動作。還有些人是跟你說他會撤離，但若實際上沒有撤、或是撤離後又回來，我們怎麼辦？所以，我現在都要求我們同仁在做撤離時，沒有拍照也要有錄音，至少也要有個紀錄，以保障我們的同仁。每一個指揮官面對撤離是壓力最大的，也是最大的困難，我們當然是要料敵從寬，但實際撤離沒有這麼簡單，所以，雨量值、警戒範圍和撤離的範圍、相關配套法令一定要做好。

楊永年教授：那如果是由下而上，每個里、社區自主防救災，有效嗎？

甲仙區李元新區長：原先在《土石流防災疏散避難作業規定》，就是由各里里長報水利官，但現在都是區公所在做、請里長來、再帶部隊進去。

甲仙區民政課卓加忠課長：以小林村為例，他們自己都自顧不暇了，怎麼照顧別人，所以社區自主防災功效不大。

甲仙區李元新區長：所以我才會說歷史不斷重演，人就是要不斷演習、操練，要習慣它。你去問每一個區，大家最頭痛的就是撤離。因為離開家裡，做什麼是都不比在家裡方便，所以民眾也不喜歡撤離；我們甲仙區公所，即使被罵，也是要去執行撤離的動作。撤離不是那麼簡單，我們也需要中央的奧援；只要接收了命令，我們也是要照做。

廖達琪教授：今天謝謝你們的建議，收穫真是豐富！謝謝大家！

附錄十五 臺南市麻豆區公所實地訪查紀錄

時間：2012 年 8 月 22 日（週三） 上午 09:50 至 12:00

地點：臺南市麻豆區公所

訪談人：廖達琪教授、張其祿教授、楊永年教授

受訪人：臺南市麻豆區區長張益隆、主任秘書楊山本、建設課長林德昌、民政課長李瑞煌、民政課員黃偉盛、民政課員黃巧吟

紀錄：廖翊詠

廖達琪教授：今天會來到這裡主要是因為行政院研考會的計畫案，想要瞭解縣市合併後對防救災體系的影響，尤其是縣市合併後的改變；例如災害發生時，訊息是否通暢？

楊山本主任秘書：在 88 風災時，8 月 9 日當天麻豆有一半以上泡在水中，待救民眾眾多，不只是消防隊，包括區公所所有的電話都佔線，遇到這種情況，再怎麼準備都沒有辦法應付，太多人同時打電話了；我們是有衛星電話，但衛星電話是在所有通訊皆中斷的情況下使用。手機的通訊非常方便，但在災害發生時，手機在使用上非常困難，訊號本身沒有問題，但科技產品遇水就立刻損壞，在外救災的人員根本很難使用手機進行聯繫。

楊永年教授：當時通訊是否中斷？請問您當時是什麼職位？麻豆當時淹水面積如何？

楊山本主任秘書：通訊沒有斷，但所有在外人員的手機都壞掉了，我當時也是主秘，麻豆約有 2/3 面積都淹水了，超過 50 公分。

楊永年教授：先前曾聽聞有工廠在八八水災當時排放重油，是否有對麻豆造成嚴重的損害？當時有沒有重大災情、區公所有哪些具體作為？主秘您當時做了哪些事情？

楊山本主任秘書：你說的是千興不銹鋼廠漏重油，這是事後的嚴重，在當時並沒有立即的危害，千興位在淹水區內，我們也不清楚到底是不是趁機排放

重油還是意外漏油，但對附近造成不小污染，許多人的房屋、果樹、農田都受害，直到目前還在調解中。麻豆在救災方面有很豐富的經驗，從開始納莉颱風開始，民國 94 年麻豆連續淹了三次。當颱風發布，我們根據中央氣象局以及先前的上級單位縣府，一級開設、二級開設、三級開設時，公所也同步開設；三級開設時電信保持暢通，二級相關人員進駐，一級就全員進駐。我們的經驗，管線單位可能會進駐市級指揮中心，鄉鎮市公所則不會進駐我們的指揮中心，會待在自己的單位。軍方在 88 風災後，現在只要三級開設就會有連絡官進駐，二級開設就會有一支兵力。目前我們也是依照市府的成立狀況、還有風災情況來判斷是否要做預先撤離的疏散動作，風災情況主要是依據當時的雨量與潮汐狀況來判斷，當我們一級開設、二級開設時，所有的里幹事都會到各自的里辦公室與里長保持密切聯絡，有任何狀況立即回報，以便我們掌握狀況；區長會在外巡視直接瞭解狀況，而我會待在區公所接受各方面訊息並與區長保持聯絡。

楊永年教授：應變中心設在這裡嗎？

楊山本主任秘書：對，在一樓。其實麻豆就如我剛剛說的，應災經驗豐富，比較瞭解災害應對上有哪些不足之處，所以麻豆鎮公所在民國 94 年就購置了四部動力膠筏，也因為有這四部動力膠筏，在 88 風災時才能順利將 600 多位災民運出；消防隊只有 2 部橡皮艇，加上當時臺南十幾個鄉鎮都淹水，其他地區也無法調配支援，尤其是 9 號晚上停電，伸手不見五指，橡皮艇容易被圍牆、堤防、籬笆、農器具等割破，是由義消配合這四部動力膠筏接送災民出來，

楊永年教授：所以消防隊的橡皮艇無法發揮功能？

楊山本主任秘書：並不是無法發揮功能，主要是太多地方淹水，橡皮艇不夠，而且比較不好用、容易被割破。

區長張益隆：調配出了問題，消防隊是分隊，但還是有中隊、大隊，麻豆那時候也是很危急，大內、官田所有開闊地都淹水，到處都在搶消防艇，而且救生艇割破了好幾個；這和巷弄有關係，鄉下很多圍牆還是鐵絲網，有些民眾在天氣好的時候會在住家周圍堆置農機具。

廖達琪教授：動力膠筏是公所所有？你們當初購買的動機又是什麼？

楊山本主任秘書：動力膠筏是我們公所經過幾次淹水以後，感於送物資時交通器具不夠，才會購置動力膠筏；膠筏並不是要用來救人，義消與消防隊用橡皮艇執行救人，但有一些災民困在裡面無法救出時，我們必須要把物資送入，運送物資才是主要考量。

張益隆區長：在八八水災以後，我們有建議縣政府的一些救災監督單位購買硬殼膠筏。

楊永年教授：88 風災當時，你們在救災的過程中遇到哪些困境？事後有哪些改善？可否舉例？例如膠筏不夠或通訊有問題？有怎麼樣的任務編組？這些編組有沒有用？

楊山本主任秘書：88 風災是當天晚上最緊急，所有機具都不足，也沒有像現在有預先撤離民眾的概念，居民死守家園不肯離開，等到水淹起來，又無法撤離，甚至我們回想起來，有許多民眾爬到平房的屋頂上，雨勢非常的大，就在屋頂蹲了好幾個小時也無法救援，機具無法到達，因為麻豆幅員遼闊，住宅又十分分散，消防隊的橡皮艇難以到達，這是最大的問題。

廖達琪教授：那麼 88 風災後，人力與機具配備上是否有調整？

楊山本主任秘書：88 風災後對於機具問題，如同剛剛區長所說，縣府已發現人力與機具不足，因此在易淹水地區視情況配置 1~2 部動力膠筏、或非動力膠筏，交由易淹水地區的里長保管與使用。我們的觀念是社區自主防災，由里幹事建立保全名冊，如獨居、行動不變與弱勢族群等，皆視為保全對象，甚至編組，由特定人員帶領其負責的保全對象撤離；設置保全戶為了避免消防隊以及外來的救援人員，因為不熟當地狀況與道路而無法及時協助撤離，由里落實自主防災。

楊永年教授：這個自主防災是一個里一個里、一個社區一個社區的推動，由里長自行推動？

楊山本主任秘書：是由公所主導推動。

張益隆區長：應變中心發現降超大豪雨，又逢漲潮，我們有幾個監測點：真理大橋將軍溪以及埤頭排水的水位到了警戒點，此時若持續降雨或氣候顯示將持續強降雨，我們就會開始撤離；第一是先勸離，如果在白天還好，如果

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

是在傍晚，我們就會強制撤離，強制撤離是水災潛勢區皆強制撤離。因為經驗的累積，我們可以清楚掌握哪些部落一定會淹水。

廖達琪教授：這個資料庫是經驗的還是具體的？

張益隆區長：是經驗，從納莉颱風到現在，十年中累積許多的經驗，麻豆地區淹水有三個條件：曾文水庫的不當洩洪、大潮、當天雨量超過 300mm 或時雨量超過 40mm，這三個條件俱足時，麻豆區必定淹水嚴重，最主要還是水庫洩洪後會不會溢堤，麻豆歷經的大災害如納莉風災與莫拉克風災淹水皆是曾文水庫洩洪溢堤所導致。

楊山本主任秘書：時雨量達到多少，我們都知道大約有哪些地區會局部淹水；而強降雨造成的淹水，大約半小時就會退去。如同區長所說，在西北地勢較低之處，至少達到漲潮以及持續強降雨兩個條件，才會開始積水；但若是曾文水庫洩洪溢堤，淹水就會非常嚴重，可達到一米深，甚至半個麻豆都會淹水。

廖達琪教授：目前撤離的標準 250mm 相較於之前的 500mm 是否會太嚴苛？在撤離時是否會遭遇抗拒？

張益隆區長：應該會漸漸的進入狀況，6 月 10 號的強降雨，當時大家尚無非因颱風所造成必須撤離的經驗，當時我與市長、副市長與分局長在永安宮勘查，一旁埤頭排水的水位將近 230mm，原先雨勢漸歇，市長詢問是否該撤離，我建議勸離撤離即可，但一小時後天色突然轉黑，又開始持續降雨，市長認為水位既高、又有強降雨，於是下達強制撤離的命令。依我的判斷，當時淹大水的三個條件內只備齊兩個條件，當天並非大潮，曾文水庫也未洩洪；在強制撤離時有遭遇抗拒的現象，主要是由於這是第一次遭遇強降雨；災害自主防災我們有安排保全戶撤離，當天就彷彿演習一般，但我們發現里長應付不來，搜救隊的義消已經待命，卻不清楚巷弄在哪裡，一個里長無法應付 5、60 個保全戶，雖然由義工打電話通知保全戶要撤離，卻沒有人可以協助帶領他們。事後檢討時，我們決定分組，由鄰長或守望相助隊的幹部領養，1 人負責 6、7 戶保全戶，並在平日就保持互動，一旦發生狀況就由這些組長帶領義消或搜救隊的人員協助保全戶撤離。整體上我們在 6 月 10 日後有在慢慢進步，如前陣子的泰利颱風，撤離過程就十分順利，民眾撤離到收容所後，護

理人員與社會課同仁皆已就定位，物資也已送達，十分充足，這個方式大家比較能接受。

廖達琪教授：剛剛有提到守望相助隊，麻豆這邊是否有其他經常性的民間救難組織？我們在高雄發現，高雄市本身有救難隊，但各區救難隊人力不足。

張益隆區長：有，還有義消，各區情況不太一樣，我們的義消動員比較好，有 35、36 位義消以及吉普車救難大隊。

楊山本主任秘書：但這些救難大隊還是受警消系統管理管理。

張益隆區長：在麻豆這裡，災害發生時大隊長與分局長都會在一起，當然分局長另外還有四個區，勢必要分散力量，但麻豆在臺南是水患潛勢區，所以配置的重點還是在麻豆。

廖達琪教授：麻豆有多少保全戶？人數大約多少？由幾個里長負責？

李瑞煌民政課長：麻豆區共有 218 位，但人數依照各里的回報隨時都會變動。

黃巧吟民政課員：有 29 個里，易淹水區有 15 個里，較嚴重的淹水地區集中在 6 個里。

李瑞煌民政課長：這是有程度上的差異，例如強降雨的時候、大潮的時候可能是這 6 個里較易淹水，若加上洩洪溢堤就會有 15 個里。

張益隆區長：麻豆區地勢東南高西北低，那 6 個里就在西北區，屬大臺南地區中的倒風內海區，僅高於海平面一公尺。

廖達琪教授：那一個里長認養 6、7 是否能夠負荷？

楊山本主任秘書：其實在疏散過程中，預先撤離時可能就會有一些保全戶先行撤離，等到強制撤離時，原先 6、7 戶保全戶可能只剩下 3 戶。

張益隆區長：而且有些是小孩子，親戚會來帶走，又或者這些多半居住在平房的保全戶會先遷移到隔壁的樓房。

楊永年教授：保全戶的定義為何？

李瑞煌民政課長：較弱勢的族群，如行動不便者、獨居長者等等，因為有 88 風災的經驗，這些保全戶配合度也高。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

楊永年教授：目前在執行面上，撤離是否會遭遇問題？

張益隆區長：幾次經驗下來，我們撤離的動作越來越順利，但還是會有少數較固執的民眾不願意離開，就僅能出動警察機關。

楊山本主任秘書：剛剛所說的是針對保全戶，但若以全面性、包括行動方便者、年輕人來說，全面性的強制撤離反而較困難。

楊永年教授：決定撤離是區長的職權嗎？

張益隆區長：目前已授權到區，但必須和市府回報，剛剛所提到的 6 月 10 號是市長親自來到這裡；將軍溪有幾個區段有舊式的水閘門，是為了防止海水倒灌，但目前將軍溪整治後，這些水閘門沒有被根除，而是隱常在溪流的河床內，也會影響水流往大海宣洩的速度，這件事情市政府水利局與工務局正在討論如何處理。幾次經驗後，大家比較能接受撤離的引導，雖然還是有一些少數不願撤離的民眾。

廖達琪教授：88 風災後市政府有成立災防辦，功能上如何和區連結？組織上的關係如何？

張益隆區長：災防辦主任是由祕書長兼任，參議當執行祕書。平日是和我們討論防災計畫、進行演習，或有一些資訊傳遞如颱風將近、雨量如何，以及防災整備的訊息。

廖達琪教授：災防辦到底有沒有發揮功效？有無具體功能？例如 6 月 10 日？

張益隆區長：臺南的災防辦對資訊的蒐集和彙整，以及相關單位的整合我認為是有用的。災防辦也會和我們連絡，但災防辦屬幕僚單位，我們這邊有一些水位偵測點，會自動將一些數據資料傳輸到災防辦。

廖達琪教授：若是遇到停電怎麼辦？水位監測還能繼續運作嗎？

林德昌建設課長：這個資訊是在真理橋跟排水溪州橋的水位計，水位計的數據會傳輸到網站，可透過網路找到這個數據，以水位高度呈現；臺南市水利局有針對局部區域偵測水位，這個網站今年才建置完成，還沒有對一般民眾開放，但一般民眾可以從六河局的網站或 App 程式瞭解水情。

張益隆區長：我們有幾個系統，數據會透過設備傳輸到網站讓大家知道，但

水利局和災防辦也會掌控訊息，這是運用科技的部份；那我們在地部份，應變中心成立後，我會要求民政課、執行秘書一定要跟里長密切聯絡，瞭解埤頭排水水位上升情況，埤頭排水水位平常在 1.3~1.4 米，當到達水位 2.3 米時會從缺口倒灌，小埤里一定會淹水，但我們在 2.0 米時就必須注意。

楊永年教授：臺南這邊是不是有兩個災防辦？災防辦是設在早期的衛生局？

張益隆區長：縣市合併前，臺南縣市各有一個應變中心，目前合併後只有一個應變中心，以永華為主，而災防辦是合併後才成立的，只有一個，這兩個地方都在運作，統一命令則是由永華發佈。侯參議原先是環保局的副局長，合併後請他擔任災防辦執行秘書，災防辦是設在安平區衛生所的 2 樓，3 樓是會議室，當初會設置在那裡主要是空間考量；而災害應變中心設在消防局。確實，災防辦跟市應變中心有些重複，但在平日，資料與訊息的建置是由災防辦處理，一旦颱風或強降雨，應變中心成立後，災防辦仍在，訊息過多。

楊山本主任秘書：水利局、民政局、消防局、災防辦都要下命令，確實訊息太多，缺乏統合。

廖達琪教授：顯然臺南的系統尚未統合完整，高雄的災防辦有自己的大樓，而應變中心就設在災防辦，臺南的情況如同雙頭馬車。

張益隆區長：我認為災防辦定位應更清楚，當颱風、強降雨來臨時，應變中心的定位也必須明確，災防辦應是提供資訊整合、進行研究，災害發生時退居幕後由應變中心來指揮，市長擔任指揮官。

李瑞煌民政課長：不只是災防辦，各局處都會要求我們提供資訊，就連民政局都會和我們要資料，拿了資料卻又表示無法處理，要求我們把資料交給應變中心。

張益隆區長：市長在主持應變中心會議時，各局處必須要準備報告，因此各單位都會要求我們提供資料，但提供資料不代表他們會協助處理，最後只能跟應變中心反應。這並非制度問題，這是執行上可以調整的。

廖達琪教授：這就是橫向協調、縱向聯繫、執行面的問題，尚未磨合，雖然已明定出組織法規，卻沒有徹底執行，市長應強力要求。

楊山本主任秘書：照理說，災害應變中心成立後，所有區公所的對口單位應

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

改由應變中心傳達指令，但目前每個單位包括民政局、社會局、水利局都會傳訊息過來，又要求我們提供資料。

張益隆區長：就我的觀察，颱風來臨時由於會有淹水問題，因此是由水利局負責防颱第一線工作，水利局是率先發布訊息與指定的單位，往往最先三級開設；甚至還會有「擴大三級」，也就是介於二級與三級開設之間。

廖達琪教授：像今天下午颱風可能會造成影響，你們有什麼準備嗎？

張益隆區長：目前就已三級開設，我們每一個人都有隨身資訊設備可上網查詢氣象、河川情況。

楊永年教授：88 風災時這裡有開設應變中心嗎？

張益隆區長：有，在鄉鎮市公所的時候就已有應變中心，只有管線單位沒有。

廖達琪教授：這樣聽起來，在縣市合併後，區公所內的責任很分明，上級的防救災權責反而不夠分明，應變中心與災防辦尚未統合完整，命令系統混亂？

楊山本主任秘書：自合併到現在，我的感想是政府太過敏感，所謂的「超前佈署」，颱風還沒真的來，我們就在等待颱風來，天黑就三級開設，下毛毛雨就二級開設；超前佈署讓每個人的精神都很緊繃、壓力過大，人力無法負荷。

楊永年教授：這樣的壓力是來自於市政府嗎？

張益隆區長：我想也是來自於總統，整個系統都在動員。我舉個例子，昨天軍方的聯絡官 6 點左右聯絡我，7、8 點時又有連長聯絡我，到了 10 點多左右又有里長聯絡我，問我何時進駐。

楊山本主任秘書：我們在地人很熟悉整個地區的情況，會不會淹水民眾也很清楚，但是上級不清楚，太過緊張。

廖達琪教授：但是剛剛你們提到 88 風災後災害自主防治，在地有指揮權，區長應該是區指揮官？

張益隆區長：區長是有指揮權，照內政部的想法，原先的防災指揮權是在縣市，後來指揮權下放到區，但當縣市遇到情況，敏感度比區還強時，縣市要求三級開設，我仍然必須三級開設。區公所的上級單位是市政府，但市政府有許多局處，包括市應變中心、災防辦、水利局、消防局，訊息來源並沒有

統一，若水利局發布三級開設，區到底要不要也三級開設？照理說區開設要依照市應變中心的指示，而水利局依業務相關應通知區建設課保持密切聯繫。例如 21 日國軍聯絡官通知我，國軍已經三級開設要到區公所報到，但我卻又尚未接到市應變中心三級開設的通知，請民政課向市府求證，發現市政府還沒開設，國軍就已收到訊息，國防部先發布開設。

廖達琪教授：指揮系統的層級命令上還是必須聽從縣市，而不是根據區的回報來決定？那縣市又是根據什麼決定？

張益隆區長：根據中央氣象局、六河局的數據。像我在 8 月 1 日凌晨三點接到水利局通知二級開設，理由是臺灣海峽的雲雨包靠近，我向主秘跟民政課長瞭解麻豆的情形，雖然麻豆區沒有情況正常、沒有問題，但也只能請課長與相關人員進駐，回傳消息給市政府，並通知各里里長與里幹事。這種情況若反覆持續，應變人員遲早兵疲馬困。

李瑞煌民政課長：主秘提到的超前佈署，六月份豪雨時，國軍聯絡官四點剛進駐，就接到市府通知解除開設的聯絡，顯然市府在發布訊息的時候不夠嚴謹，太過急忙。

廖達琪教授：市政府發布與水利局發布有何不同？

李瑞煌民政課長：都是我們的上級長官，所它們一發布我們就必須遵從。

廖達琪教授：這些上級單位難道沒有經過一個小型的統合會議就發布嗎？

張益隆區長：我想不會，一定會有所請示，至少秘書長會知道，畢竟這動員非常多人。

楊山本主任秘書：縣市合併以前，縣政府是統一由應變中心發布，現在對口單位眾多。

李瑞煌民政課長：臺南市在五都中區域最大，但卻訊息發布卻沒有分區，先前臺南市下豪雨，我們這邊也必須同步二級開設，但臺南有山又有海，地勢不一，但在發布的時候都是單一命令。

楊山本主任秘書：尤其現在很多都是區域性的降雨，但消息一發布就是全臺南市同步。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

廖達琪教授：但若是以氣象資料分析，應該也可以進行區域性的判斷？

楊永年教授：成大防災中心有在協助，但主要是提供技術方面的部分；臺南成立應變中心時，成大防災中心的主任也會進駐，提供專業判斷。

張益隆區長：幕僚單位和執行單位還是有些落差。

廖達琪教授：在高雄，災防辦負責統合各式各樣的災防資訊，一旦應變中心成立，災防辦會把訊息交由應變中心，應變中心再統合各單位來做判斷。

張益隆區長：縣市合併前鄉鎮是獨立法人，除非遭受不可抗力、有無法應付的災害，才會向縣府求援，可議自行負責；但現在區是執行機關，市政府才是決策機關，市政府要求我們開設，我們無法拒絕。在財政自主權上也不同，公所的災害準備金多半是用來購買沙包，防災經費並不足以支出防災工程與緊急應變，必須要和市政府申請。

林建昌建設科長：或是準備開口契約的機具，但大型的災害公所也只能進行隔離而無力處理；中央災害金的應用是從災害發生到災害復建完成，災害復建工程的執行期限是 6 個月。

廖達琪教授：經費是否有所分類？例如提到搶險，在緊急救援無法先行報銷，因此搶險是事後補報；但復健經費申請是否有困難？高雄有個例子，有一些農村產業道路，並不列入災修？

林建昌建設科長：要看公共設施損壞的程度，以第一線公所的執行能力來說，大型災害只能先進行人員隔離，後續的復建工程市政府也會提報到中央，復建工程預算的執行依據法令執行要點，必須在災後發生後的六個月執行完成，復建工程本身有審核條件。

張益隆區長：有些工程還是必須仰賴縣跟中央的支持，尤其是復建工程，山區非常需要。目前區的財政預算已經壓縮，在非防災經費上是相對受限的，例如區行政發展。

廖達琪教授：你們這邊有製作防災資訊卡給民眾？

張益隆區長：有，我們有製作。

附錄十六 高雄市桃源區公所實地訪查紀錄

時間：2012 年 9 月 12 日(週三)11:10 至 12:30

地點：高雄市桃源區公所（848 高雄市桃源區北進巷 1 號）

訪談人：廖達琪教授（國立中山大學政治學研究所、計畫主持人）、

張其祿教授（國立中山大學政治經濟學系、計畫協同主持人）

受訪人：高雄市桃源區顏國昌區長

紀錄：趙芳儀

廖達琪教授：顏區長您好！您在問卷上有提到經費是最困難的，另外，我們在來的路上，看到一個工程看板，原本應該是 2012 年 6 月 29 日就該完工的，到現在都還在施工，問題在哪？

高雄市桃源區顏國昌區長：工程延宕要從心態與客觀上的困難這兩方面來說，客觀上的困難，廠商在承包時，會先估算這工程和划不划算，因為會長期在山區包工程的都是固定的那幾家，我們也沒得挑、沒得管；廠商會有很多理由，我們要督工也是有限，除非是閒著沒事做的人才會督工；就心態上，這邊的民眾比較和平，會抱怨的人不多，工程公司也會比較放鬆，他們會覺得「我們又不是沒在做」。另外，招募工人也是一個因素，兩、三家廠商包了全區八座橋梁的工程，人力作業分散，無法集中。行政區劃上，似乎有在規劃將 38 區改成 15 區，但我們桃源區絕對不能被整併。另外，《原住民自治法》是特別法，我們距離高鐵很遠，我們也叫一個區？！我們應該保留一個「市轄鄉」，就叫「原住民區」或是「原住民鄉」，人事、會計一條鞭，原民會也不會不管我們，不然我們現在的經費只能維持電燈等一般的花費。

廖達琪教授：道路修護是歸誰？

高雄市桃源區顏國昌區長：工務局，中央在管的。

廖達琪教授：若改為是政府的，會更有效率嗎？改為區之後，經費更拮据嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：市政府也會有困難，因為經費就那些，但窮親戚太多，實在力有未逮；以前省府給的錢最多。現在在討論要民選還是官派，我認為越小的單位越不要選舉，因為會撕裂感情；民選的會比較有權力；但像我是官派的，我雖然是公務員，但不是以公務員的心態做事，我是以回鄉、服務我的族人在做事；仕途如何我不管，這樣比較能專心處理事情。

廖達琪教授：救災防治上有甚麼困難？首先是資訊，通訊系統、衛星電話有沒有用處？

高雄市桃源區顏國昌區長：衛星電話沒有用，因為它通話費用太貴、又有死角、不好用。

廖達琪教授：那哪一種比較有用？

高雄市桃源區顏國昌區長：軍方在用、背負式的那一種「拐拐」無限電，⁶⁹因為通訊不能中斷，斷了就只能坐以待斃。

廖達琪教授：那防水的手機有用嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：手機也是會中斷、也是有死角；軍方用無線電一台要 100 多萬，但沒有死角。我們現在在訓練里長，讓里長帶領一個緊急應變小組，成員包含警察、消防、民間救難等，當遇到資訊中斷時，至少不會感到慌亂。有些民眾很奇怪，他們想要保護財產，選擇的方法竟然是躲起來，我們好說歹說才把他們勸離出來。合併與沒有合併在防災方面，就只是多了一個市應變中心，沒有甚麼不一樣與多大的影響。雖然公公婆婆變多，我又是官派，但我們也只認定民政局一個，不然水利局、工務局一大堆單位都跟我們要資料，多頭馬車、太囉嗦了；另外，我也是採取馬英九總統講的「超前佈署」，寧願選擇料敵從寬。我是完全獨立作業，其實市長也很聰明，「你們是第一線」，區長這方面的權責，不是明文規定在《災害防救法》，但實務上都是這樣操作的。經費一直都是不足的，合併前就沒有錢了，合併後也一樣沒錢。高雄市原本只有 11 區，都是比較有錢的，後來又加上高雄縣的 27

⁶⁹ AN / PRC - 77 型軍用無線電機，在軍中被稱為「拐拐」，為單兵背負式，使用 V.H.F / F.M 頻率，可提供短距離的雙向聲波通訊，最大通訊距離約 8 公里；主要由「RT - 841 型收發通訊機」及其他相關組件組成。資料來源：金門國家公園數位典藏網站：<http://digital-kinmen.kmnp.gov.tw/files/806-1000-3747.c400-1.php>。

個鄉鎮，這 27 區又分平地跟原住民區，我們一直都是後端的、最窮的區，所以合併前與合併後，我們沒有多大的差別。而且，市長雖然會來視察，但是畢竟高雄市太大，要管的事情太多，市府原本只要面臨都會區的問題，現在又多了那麼多區的事情要管，市府也很不習慣。磨合有兩種結果：一種是越磨合越不好，另一種是越磨合越習慣，也就越好，縣市合併也是這樣。「六都」到底需不需要？若大家都一樣，那有甚麼差別，不就只是又回到原點！手機通訊在都會區沒有問題，但山區就不是了。買一台衛星電話就很貴，每個里一支，偶爾測試一下，但實際上沒有用過，通話費也很貴，一點都不實用。

廖達琪教授：如果發生災害，對於通訊方面有把握嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：沒有把握，因為無限電也是靠充電，電充足大概可維持幾天，但若一直沒有充電，或者是對不到訊號，也就無法發揮功能。

廖達琪教授：動員方面，真要動員時，桃源區的人口不多，會有人力支援嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：很難動員，人力不足，就算高雄市救難協會要來，也進不來；其實太多人也沒用，我們只需要訓練過的、有經驗的，所以我們主要透過里長、鄰長來協助。此外，我們也會請專業的人員來做教育訓練，讓他們都有基本的知識。

廖達琪教授：那軍方會進來支援嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：以前軍方都只待在六龜，他們也不知道要進來幹嘛；現在軍方會主動先進駐。桃源區是山區，特產很多，現在又多了一項——土石流。桃源區實在太大、距離高雄市又遠；合併後，市府常常開會，而且都要求區長親自出席，花費不少時間。

廖達琪教授：有沒有可能將來發展用視訊會議就好？

高雄市桃源區顏國昌區長：如果可以視訊會議是最好，但若是市府的人能來也很好；我每次都把到市政府開會當作是去市區增廣見聞，開完會回來再繼續批公文。

張其祿教授：市政府在區域治理方面要再規劃，因為整個高雄市太遼闊，無法周全每個區的需求；就像剛剛區長提到的，也許區變成「市轄區」，或是「市

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

轄的特區」，特區的首長不一定要民選，也可以官派，但區還是要有自主權，不需要每件事都要向市府呈報後才能做。

高雄市桃源區顏國昌區長：市政府只要掌握幾個重要的事項就好，不用大小事一手包，經由市府的授權，區長的責任就是把事情做好，不用市長擔心。

張其祿教授：當這裡發生災難時，即使市長要趕過來，也趕不及，或是交通中斷了也說不定；所以，我覺得《地方制度法》也可以從這裡去思考。

高雄市桃源區顏國昌區長：但是從《地方制度法》去修改又太慢了，因為原住民有原住民自己的想法、版本，原住民希望自己管自己、其他人都不要來管最好；但政府有自己的考量，又加上有客觀上、事實上的因素要考量，所以這也很困難。至於區長到底要民選還是官派，真的要再規劃，因為兩者各有利弊，就像我剛剛講的，範圍太小的地方不適合民選，選舉會撕裂感情，又因為有選舉考量，所以不見得做得好，民選了 50 年，錢投進去了多少，有做到甚麼嗎？就算留個地標也好，像艾菲爾鐵塔那種，讓大家至少看得到東西；所以應該兩害相權取其輕。

廖達琪教授：所以在動員軍方有問題嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：軍人只做搶救，不做搶災；「搶救」例如協助人員撤離、運東西，就是屬於「人」的部分，「搶災」是指道路壞了先修；我不是要求軍方要多專業，我只求能用就好，救援應該更廣闊一點。

廖達琪教授：救災經費的來源部分呢？

高雄市桃源區顏國昌區長：我們一直都沒有錢，窮慣了。我們沒有自主財源，錢都是由中央來的，只要代表會同意就可以合法運用；現在則是要透過市府，縣市合併後，也沒有甚麼好或不好。有一些經費是專款專用，比較透明。

廖達琪教授：災害防救方面，組織、動員、經費等對中央有沒有其他的建議嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：在災防部分，希望中央能夠給我們及時、最新的資訊，重災區其實是沒有及時、第一手的訊息的，我們的資訊都是從市府或是看新聞，再來就是得靠族人的經驗判斷。所以我通常就先做「超前佈署」、先撤離再說，不能跟天賭。其次，中央要清楚掌握了解第一線的狀況：他們

只是從簡單的資料去看，中央應該要派至少一個人進駐到桃源區，親身經歷才會比較了解。

廖達琪教授：那市的層級要派代表來嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：區長就是市級的代表，但中央的部分，我們就沒有辦法。前幾天的新聞有報導，六龜區長嗆中央，⁷⁰中央真的搞不清楚我們第一線的狀況，又得到錯誤的資訊，中央應該要有一個對口單位，或是有一個人在這裡，若沒有人在這裡，我們沒有辦法直接對口，會造成中央與地方的資訊認知有落差。我們現在也在考慮，自己拍畫面後再給媒體，不然他們有時候都錯置新聞畫面。但我們沒有設備，即使拍了照，或許也不是記者想要的角度。第三，中央應該在平常的時候就來巡視一下，看一下設備夠不夠，或者是來跟公所、或是部落辦一個座談也好，了解一下。

廖達琪教授：南部辦公室沒有在做這樣的事嗎？

高雄市桃源區顏國昌區長：我不清楚南部辦公室有沒有在做，但這部分我覺得一定要到「區」，到了「區」之後，才知道我們桃源區原來這麼遼闊，但我們也不要讓他們覺得那麼忙碌；中央、或是南部辦公室，不要只坐在辦公室，應該要來看一看。

廖達琪教授：謝謝區長！以後我們有問題，會再請教您，謝謝！

⁷⁰ 行政院副院長江宜樺昨在中央災害應變中心會報，直接點名高市六龜區山區各里未疏散，六龜區長宋貴龍還接到自稱國防部人員來電質疑『疏散不力』，讓他大罵中央不了解地方狀況，『坐在冷氣房裡，憑想像指揮救災。』高市府發言人賴瑞隆表示，未接獲中央關切撤離問題，市府尊重第一線指揮官的判斷。

江宜樺昨主持中央災害應變中心第 8 次會報時，點名高市六龜區寶來、新發及荖濃里居民還未撤離，要求進一步了解。六龜區長宋貴龍昨凌晨還接獲自稱國防部人員電話，質疑『為何疏散人員數量較少，是否疏散不力？』

宋貴龍說，六龜地區 3 天來幾乎無風無雨，但仍預防性撤離 170 多名老人及病患，區公所紧盯河川水量及降雨量，但累積雨量未達黃色警戒標準，為免民眾困擾才未全面撤離。他認為中央若有意見，應透過市府轉告，直接點名讓他覺得不受尊重。一名自新發里被疏散到六龜區社會福利服務中心的婦人抱怨，六龜幾乎沒下雨，『待在避難中心很無聊！』部分民眾白天時返家園，直說：『來來回回實在很麻煩。』。記者劉智維、涂建豐，〈被點名未疏散 六龜區長嗆中央〉，《蘋果日報》，2012 年 8 月 25 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120825/34464237>。

附錄十七 臺南市大內區公所實地訪查紀錄

時間：2012 年 8 月 22 日（週三）13:30 至 15:00

地點：臺南市大內區公所

訪談人：廖達琪教授、張其祿教授、楊永年教授

受訪人：臺南市大內區區長楊信基

紀錄：廖翊詠

廖達琪教授：今天會來到這裡主要是因為行政院研考會的計畫案，想要瞭解縣市合併後對防救災體系的影響，尤其是縣市合併後的改變。

楊信基區長：先前莫拉克風災時，我們區公所一樓全被水淹沒，只好忙著搶救電腦等設備，公所也無法上班，只好要求員工填寫工時卡，記錄上班時處理了哪些事情，建立一套指揮系統，鄉公所幫災民服務的同時，自己本身也是災民，甚至收發公文必須到隔壁鄉鎮辦理。主要是那時候曾文水庫不當洩洪，南水局的水門又被漂流木卡住，三個水道大開，每秒 9 千 3 立方公尺，超過河道堤防 1 米半，災情才會如此慘重，臺南縣共有兩萬戶淹水。

楊永年教授：對於不當洩洪事後有追究責任嗎？

楊信基區長：以前水庫有營運獎金，水庫水位越滿越好，但這樣會面臨漂流木過多、水門卡住的情況，缺乏防災功能，調整之後有新的管制措施，控制在每秒 4 千立方公尺。現在如果水庫要洩洪，會先傳簡訊給各里里長、以電話通知區長，同時透過廣播通知居民。

廖達琪教授：您先前擔任鄉長，想請問縣市合併後，您是否認為防救災體系中的命令系統混亂、有指令不一的問題？

楊信基區長：這要看你說的指揮系統是什麼，我們是民政局的派駐機關，所以當然是聽命於民政局與市府防災應變中心的指揮，而不是受到中央防災應變中心、六河局的影響，其他的機關我們只是協助，例如幫忙巡視水門是否順利運作等等。

廖達琪教授：但是水利局往往會率先發布三級開設的命令，你們如何處理？

楊信基區長：三級開設只是加強一般開設而已，水利局往往過於緊張，我們自己的區自己最瞭解，現在每個人都有手機可以立即聯繫，我們會視情況來決定如何運作，加強防災準備等等，一級開設我們會召開防災會議分配工作，二級開設主管要值班，公所內部自行運作良好。水利局常常發許多簡訊給我們，例如水閘門運作如何等等，但區公所主要是負責疏散與災民安置；水利局光是海上颱風警報就要求我們三級開設，但畢竟我們公所也沒值班人員，凌晨突然要求我們開設根本是不可能，像現在天秤颱風距離我們 300 公里，今天早上 6 點就三級開設了，地方首長要自己負責，平時的災害應變就要準備好。

廖達琪教授：平常的救災工作有哪些？如果要撤離的話要如何進行？

楊信基區長：像豪大雨，必須注意水溝滿水情況，必要時關閉水閘門，河川超過 15 米就是飆高，同時還要注意水庫水位；必要時要求警察局跟消防隊分區廣播，通知居民準備疏散。

廖達琪教授：這是勸導式撤離？

楊信基區長：不是，這只是通知，先向居民預告，避免提早疏散、居民又從收容所回到原居住地反而危險，疏散以一次疏散完畢為最理想的狀況，我們有 1 千 1 百戶，人員有 4 千左右。

廖達琪教授：現在有規定 250mm 必須要疏散。

楊信基區長：那是豪大雨，我們在山上，而非在沿海地區不需擔心海水倒灌，主要是建設課必須注意水溝情況，防災值班由民政課負責，改區制後比較好。

廖達琪教授：是指哪個方面較好？

楊信基區長：防災的部分比較好，主要是分工變細，像以前，抽水站、抽水機無法運作我們還要想辦法處理，現在交給水利局統一發包，歸水利局管，我們公所主要負責提供民生物資，將民生物資運送給災民等等。其他的部分由於經費不能自由運作，造成區的發展較受限制。

廖達琪教授：若由水利局全權負責，那抽水站是否有順利運作區公所要如何得知？

楊信基區長：所以水利局三級開設的時候會通知我們，我們會派人察看人員是否有到定位、有無順利操作。

廖達琪教授：6月12豪大雨你們這裡如何應變？

楊信基區長：我們這裡沒什麼災情，也沒有用上抽水機，讓雨水自行宣洩，水庫也沒有排大水。

廖達琪教授：那在撤離時有沒有遭遇居民抗拒的情形或其他特殊情況？這裡有保全戶嗎？

楊信基區長：有保全戶，像我們莫拉克撤離時，有一位101歲的老人家，每天早上都要喝牛奶，當時災情嚴重，連公所都淹水了，我們只好到隔壁鄉鎮替他買牛奶，我們收容居民就要負責安置。莫拉克風災的時候我們有一對外地夫妻淹死，當時淹水很快，里長、消防隊跟警察到場勸他們疏散，對方雖然口頭答應了確沒有疏散，要開罰單，對方拿鋤頭拼命，外地人不清楚這裡的情況，加上他們積欠債務，缺乏求生意志，最後還是不幸身亡；對方不願意離開我們也沒有辦法，4千多人要疏散也不可能為了一戶耽擱。強制疏散現在比較容易，以前警察機關和鄉鎮公所不同單位，警察機關歸縣府管，現在才歸區公所管，防災時也會參與，開設的時候消防隊、警察局還有軍方聯絡官都會到場，協助工作，我認為比較好，而且縣市合併後各單位有整合在災防辦內。

廖達琪教授：但是目前臺南災防辦和應變中心職能上有所重覆？

楊信基區長：我認為災防辦結合的很好，雖然災防辦和應變中心地點不一樣，應變中心負責行政，災防辦負責執行，但有什麼調派人力、物資的需求，例如這邊淹水，和災防辦反應都可獲得妥善處理，我遇到問題大部分都找侯參議處理。其他的部分，區長要自己想辦法處理，例如大內區和六甲去年簽訂聯合互助條款，報請市府核備，但至今尚未使用，內容主要是物資上的互助。

廖達琪教授：有哪些資源可以互補？膠筏設備？

楊信基區長：會和六甲簽約是因為六甲比較少淹水，如果大內淹水，六甲就可以支援我們民生物資，設備上則是沒有互通。

廖達琪教授：縣市合併後這些設備的使用情形如何？膠筏在淹水時是否真的

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

能發揮功效？還是容易割破、損毀？

楊信基區長：膠筏確實很容易被割破，連救災人員都很危險，因為當時水非常的深，莫拉克風災讓我們印象深刻，曾文水庫洩洪，水來得又快又急；後來我們有新的改善，現在每一戶都發放救生衣，每人一件，至少較不易有人命傷亡。這筆經費是中國大陸的捐款，當時指定捐贈三百多萬臺幣給大內鄉在防災經費上使用。

廖達琪教授：那資訊系統在縣市合併後有什麼影響嗎？

楊信基區長：大內區有一支衛星電話，有在維護但沒有在使用，其實衛星電話沒有手機方便，一方面是體積較大，另一方面是要特定角度才可使用，一些深山無基地臺的地區可能比較需要衛星電話；淹水時若通訊沒有中斷，手機會比較便捷。八八水災當時機房淹水造成停電，現在區公所上方就有太陽能發電機，去年完成的，公所用電自給自足沒有問題，大內會淹水的地區主要只有四個村。

廖達琪教授：這邊有沒有巡守隊或救難隊，可以幫忙撤離居民等等？

楊信基區長：我們大內 1 萬 1 千人，有巡守隊但是沒有救難隊，以前還會請巡守隊幫忙使用活動式抽水機抽水。其實八八水災若曾文水庫沒有不當洩洪，大內淹水不會如此嚴重。

廖達琪教授：那沒有賠償金嗎？或者是水庫回饋金？

楊信基區長：都沒有，大內並非集水區，所以沒有回饋金。

廖達琪教授：整體來說，縣市合併前後，有哪些優點與缺點？

楊信基區長：改制後，區內會比較有壓力，例如防災必須評比，在臺南中央每年會選 10 至 14 的區舉辦防災演習，今年第一名的區試東山區，夜間防災演練，防災又非常重要，官員不能不做。

廖達琪教授：那縣市合併後，經費上的優缺點您認為如何？

楊信基區長：縣市合併後，經費由市政府負責統籌，有多少錢做多少事，對區而言反而輕鬆，在合併前經費必須自籌，還要向內政部申請經費，合併後對防災業務較有利，防災資源較充實，但其它的發展比較受限，必須仰賴市

長的作為，區無財源自主無法開發。

廖達琪教授：你們這裡有沒有居民防災卡？大內的災害應變中心設在哪裡？

楊信基區長：有，我們有做。應變中心在民政課，設在主秘室內。

楊永年教授：這邊和南水局、河川局互動如何？

楊信基區長：和南水局較少互動，南水局在排水時會廣播，要求民眾不要靠近；和河川局互動比較頻繁，提防設施有任何損毀都會向河川局回報。

廖達琪教授：如果居民打電話到公所通報求救，區公所會有記錄嗎？

楊信基區長：有，現在都會做記錄。今年政府太敏感，開設太頻繁，這樣下來，最後人員會彈性疲乏。

楊永年教授：區長停班停課能做決定嗎？或向市府建議？

楊信基區長：沒有，都是市長統一決定，以前鄉公所鄉長可以決定停班停課，現在不能。

廖達琪教授：災情查報有那麼多電話，如何彙整？

楊信基區長：民眾通報里長，里長會在通報給區公所，區公所再視情況處置。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

附錄十八 臺南市災防辦及消防局實地訪查紀錄

時間：2012 年 11 月 27 日週二 16:00 至 18:00

地點：臺南市災害防救辦公室（臺南市安平區育平路 310 號 3 樓）

臺南市消防局永華辦公室（臺南市安平區永華路二段 898 號）

訪談人：楊永年教授（國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所、計畫協同主持人）

受訪人：執行秘書侯俊彥參議（曾任前縣市合併前臺南縣環保局副局長）、調查復原組組長張昌芳（原任民政局負責災準金之調度）、消防局李明峯局長（曾任屏東消防局長、消防署副署長）

紀錄：廖翊詠兼任助理

楊永年教授：今天會來到這裡主要是因為行政院研考會的計畫案，想要瞭解縣市合併後對防救災體系的影響，尤其是縣市合併後的改變，在防災業務上是否面臨困境；先前我們也有訪談臺南的區公所，有區公就提到縣市合併之後，區公所對口單位變多，很多市府單位都會跟區公所要資料？

侯俊彥參議：就我所知應該是沒有這方面的問題，以臺南來說，指揮權是貫徹的，在應變體系上，現在的防災狀況比以前快且進步，我們有四個組，減災規劃組、災害應變組、調查復原組及管考協調組，分別是由消防局、水利局、工務局、教育局、交通局等各局處的人員進駐，平常就有一套循環在做，從防災、救災到減災等等，其實最重要的部份是在防災，預防勝於治療，這是我們最主要的責任。

楊永年教授：縣市合併之後，區公所的財源自主性減少，就您來看，您認為這對區公所的災防應變能力會有影響嗎？

張芳昌組長：其實不會，雖然表面上區公所的財源好像減少了，但是市府這邊對於防災業務非常重視，有任何的需求，只要區公所有向市府提出請求，基本上錢跟人力都不是問題，立刻就批准，協助他們，反而經費系統更透徹，搶救也更迅速。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

楊永年教授：提到人力的問題，清潔隊在縣市合併後管轄單位變成環保局，在某種程度上或許降低了區公所所能動員的人力？

侯俊彥參議：話不是這樣說，清潔隊雖然是集中由環保局管理，但三級開設時，清潔隊就會授權給區長指揮，所以沒有指揮調度的問題，區公所還是可以動員清潔隊。

楊永年教授：有關清潔隊的人力，是由災防辦負責對口嗎？

侯俊彥參議：不是，是由環保局。因為目前臺南市的做法是，所有區公所（特別是之前是鄉鎮市改制的區公所）的清潔隊員，均直接由環保局統籌規劃與運用。

楊永年教授：但是災防辦裡面不是也有環保局的人員進駐嗎？

侯俊彥參議：是的，有環保局人員進駐，不過執行上，清潔隊主要的任務在善後，不是在救災應變過程中，進行搶救工作。

楊永年教授：當災害發生時，災防辦這裡主要負責做些什麼？是否可以更具體的說明？

侯俊彥參議：若颱風雨量超過 100 豪米的話，我們災防辦就會開始動作，例如檢查派出所的巡邏車是否有出動？消防單位的車輛是否也出去了？我們會開始聯繫各單位並要求回報，確認各單位的狀況，像我們會找社會局趕快連絡安養中心，有沒有狀況發生的？其實我們災防辦最主要的就是蒐集災情資訊，判斷有沒有地方需要支援，即時動員人物與物力來協助需要支援的地區。

楊永年教授：臺南的災防辦跟應變中心所在位置不同，會不會造成資訊傳遞或整合上的困難？

侯俊彥參議：不會，我們所在的位置雖然不同，一旦有二級開設或一級開設，我們災防辦的同仁，就會立即前往災害應變中心進駐。我們災害應變時，會進行災害防救會報，這會報通常是市長或秘書長主持，所以運作良好。

楊永年教授：所以這邊已經有一些整合了？

侯俊彥參議：我們體認到這個問題，就是不再是由單一個單位所組成，也有水利局、環保局、衛生局、社會局...等，氣象局南區服務中心、南水局，還

有成大防災中心。當然消防局也有一部分的人在這邊，所以以我們辦公室來講，各個部中專業領域都要過來，例如我們的成員還包括 3 位博士及 6 位碩士，各專業的人才都有，還有一些可以借調的專業人才，像這些外力要進來，這是必須大家一起來做的。

楊永年教授：縣市合併之後，不論是資通訊、防災規劃上，是否有不同？臺南縣和臺南市的防災體系整合上是否存在困境？

侯俊彥參議：基本上並沒有不同，只是我們因為雙行政中心的設計，必須安排兩套人馬在兩個行政中心，難免有時有人力調派的困難。

楊永年教授：沒有災害時，平日的災防辦都負責什麼樣的業務？災災害發生時，例如有颱風侵襲，又要負責哪些業務？你們是不是沒有自己的網站？要瞭解你們平日的業務非常困難。

張芳昌組長：目前災防辦的網頁還在建置中，高雄和臺南的災防辦皆屬任務編組，平時災防辦就做一些災害預防的工作；像剛剛提到的，我們有四個組，災害應變組組主要是警察局、消防局、衛生局和環保局；減災規劃組包含工務局、交通局，負責道路與交通工程，以及水利局、教育局；調查復原組包括社會局與民政局和農業局，負責疏散避難、災時收容與災損金的發放，和區公所的關係比較大；最後是管考協調組，有研考會和法制處。

楊永年教授：管考協調組是做什麼的？

張芳昌組長：管考協調組是負責各市政府的計畫；剛剛教授有問災害發生時我們要如何應變，舉例來說，例如有颱風，水利局要負責提供資訊，三級開設的時候警察、消防和區公所要密切注意氣象並回報是否需要提升開設，二級開設和一級開設時會發送簡訊，我們就要進駐，然後召開防災會報。

楊永年教授：防災會報只會開一次嗎？有哪些單位必須參加？

侯俊彥參議：其實就是防災工作會議，總共開三次，早上八點、下午三點、晚上八點，中間沒有召開防災會報的時間要受理民眾案件，各局處做通報單進行案件處理，基本上各個單位都必須參加，另外還有剛剛說的成大防災團隊跟氣象局南區服務中心也會提供我們協助。

楊永年教授：那災時和平日的業務有何不同？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

侯俊彥參議：我們平日就是做預防措施、政策計畫的擬定，其實應變中心成立之後，災防辦就會退居幕僚單位，主持工作會報，進行會議管制跟案件協調，還有人員管理等等，簡單來說就是負責溝通協調，彙整各方資料。

楊永年教授：災防辦包含哪些局處的人員？

張芳昌組長：我們共含十五個單位，水利局、工務局、教育局、農業局、經發局、交通局、消防局、警察局、衛生局、環保局、社會局、民政局、都發局、研考會、法制處。

楊永年教授：總共有多少人？

張芳昌組長：12 人。

楊永年教授：15 個單位才 12 人？

張芳昌組長：這是總量管制的關係，有員額限制，有些是業務關係所以沒有進駐，待在他原本的單位，我們是把各局處內負責防災業務的同仁集中在這裡辦公，我們內部的同仁有時候必須身兼多職，像同時兼任總務跟收發。

楊永年教授：你們對各局處有指揮權嗎？

侯俊彥參議：我們是負責協調各局處，並不是要來做指揮，等於是會報中各局處報告完以後，我們還必須做紀錄，列管追蹤，追蹤各局處有沒有做後續的處理，比如樹倒了、堤防沖壞了，通報幾件？何時排除...等等，這些事情執行面上是由其他局處如環保局、水利局去處理，那我就會做工作列管狀況的報告。

楊永年教授：所以災防辦等於是把收集到的資料做整體的彙整。理論上它所收集的資料是最完整的，是嗎？

侯俊彥參議：對。

楊永年教授：所以救災工作還是消防來做，是嗎？

侯俊彥參議：救災是大家要一起做，只是說有些部分畢竟是消防的專業，我們災防辦獲得一些災情資訊，比如說哪裡淹水、有民眾待援，或是需要派人去協助撤離等等，我們就會把這些資訊傳達給消防局，那如果發生的災情是需要其他局處的幫忙，我們災防辦就會幫忙協調，不然就是把這些消息傳

遞出去，再讓各局處由他們的專業去判斷，畢竟我們不可能說指揮消防局哪裡要配給輛車多少人，這種現場、執行面的東西我們畢竟不會比消防局來得專業，還是要讓消防局自己決定。

楊永年教授：所以對消防局而言，災防辦的成立應該減輕很多負擔？消防局也有派人在災防辦這邊嗎？

侯俊彥參議：坦白說我們在災防辦這一塊真的花了很多心力，不像其他縣市，可能做個樣子，中央說要成立就成立，然後還是消防局在處裡，跟原本的模式沒有什麼兩樣，臺南已經在整合了，可能有些區塊還沒有辦法那麼快，或者像教授說的，我們還有雙行政中心，別人會認為我們有多頭馬車的問題，但我認為沒有，而且在救災執行上，我們是非常快速，各單位都很積極、很重視，加上指揮權貫徹，我認為臺南的災防辦做得很踏實，有發揮它的功效。

楊永年教授：你們有在使用 EMIS 這套系統嗎？

李明峯局長：有，都有要求我們的人員在收到一些災情或資訊的時候，要上 EMIS 做登錄的動作，像各地區公所，同樣用 EMIS 把消息登錄上去，透過這個系統，我們就可以立即察看。

楊永年教授：可是 EMIS 不是中央的系統嗎？你們除了登錄資料傳回中央之外，自己也可看到？

李明峯局長：其實 EMIS，這個防救災資訊系統本就是消防署建置的，我們消防局當然可以使用，是同一套系統，我們也會透過教育訓練學會讓我們的消防人員操作這個系統，這個系統是為了確保颱風、水災來的時候，回報災損情況、災情查報，還有一些後續處理問題，所以相關的人員都要學會操作跟使用，確保災時資訊的流通。

楊永年教授：現在如果發生災害，應變中心是成立在永華，單一個應變中心對嗎？

李明峯局長：對。

楊永年教授：應變中心成立在永華，那民治又負責什麼業務？縣市合併前他是臺南縣的應變中心，縣市合併後負責什麼？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

李明峯局長：主要都在永華這邊，臺南市有一個 119 指揮中心，永華的設備比較好，民治太北邊了，加上我們的人口都集中在南邊，我們是五都中最早合併 119，我們新營某一個議員還開記者會修理我，為什麼 119 指揮中心不設在新營？但其實民眾不在乎 119 設在哪裡，民眾只會在意當他打了 119 之後，消防隊多久會到。

楊永年教授：所以對消防局而言，災防辦的成立應該減輕很多負擔？

李明峯局長：我們負責相關業務的同仁就在那邊上班，其實在災防辦成立之前，消防局要去協調各類公務，其中牽涉到很多單位，例如警察、民政等等，但其實各單位彼此都是獨立運作的，所以協調的工作很困難，當然如果有什麼重大的災情，上面的長官很重視，比如市長會關心，那其他單位也會比較積極，比較沒有問題。災防辦成立之後，就可以透過災防辦協調各個單位，資訊流通的方式也不同，先前是各個平行單位的互相聯絡，但有了災防辦之後，災防辦就可以幫我們負責協調，或者說關注各單位的情況，讓消防局的任務變得比較單純，災時就專心救災。

附錄十九 期中報告審查意見回應對照表

<p>一、 就研究方法方面：</p> <p>(一) 本研究案之副標題為「以『災害防救之規劃及執行』為例」，顧名思義應以「規劃」及「執行」二者並重，惟訪談、問卷及座談的設計似過於著重於「應變」與「執行」面，致研究結果自然導向至縣市合併後應變效能之改變，未能涵蓋災害防救之全面，宜作適當之調整修正。</p>	<p>楊永年老師已於 2012 年 11 月 27 日訪談臺南市災防辦；同時，期末報告，以「災害防救的規劃」補充之。</p>
<p>(二) 本研究以「資訊」、「動員」及「組織合作」涵蓋災害管理「減災」、「整備」、「應變」及「重建」等 4 個階段，在研究設計上，應能夠充分探討各層面之內容，如「動員」探討之內容不應僅限於救災召集，更應擴及指揮、派遣及調度等議題，另「組織合作」方面，市府和區公所在動員及調度上是否存在競合問題？區之間的差異性有何影響？應如何解決改善，均宜予以探討，俾利研究內容完整周延。</p>	<p>已增加「災害防救的規劃」補充之。</p>
<p>二、 就文獻分析而言：</p>	<p>已增加「災害防救的規劃」</p>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

<p>(一)蒐集整理之資料以「資訊」、「動員」及「組織合作」為主體，似有偏重「執行」面之情形，而在減災、整備及重建之「規劃」面則有所不足，宜再予補強。</p>	<p>補充之。</p>
<p>(二)「地區災害防救計畫」是地方政府執行「減災」、「整備」、「應變」及「重建」等災害防救工作之重要依據，故宜將高雄市及臺南市之「地區災害防救計畫」納入，並比較分析其合併前後之修訂整併情形。</p>	<p>已增加「災害防救的規劃」補充之。</p>
<p>三、焦點團體座談有多位原規劃之對象未參加，專家深度訪談臺南市部分訪談對象人數較少，另臺南市問卷回收率較低，對於研究之可能影響宜再作評估，並據以提出補強方案。</p>	<p>問卷回收的最後結果僅缺少兩份，且楊永年老師已於 2012 年 11 月 27 日訪談臺南市災防辦。</p>
<p>四、後續規劃辦理之焦點座談、深度訪談及實地訪查等，宜在對象上增加減災、整備、復原及重建規劃與執行之相關單位人員。</p>	<p>本研究計畫已完成焦點座談、深度訪談及實地訪查。</p>
<p>五、在初步研究發現方面，高雄市焦點團體座談中有提及，為因應縣市合併防災工作無縫接軌，高雄市 100 年度已完成該市地方災害防救計畫及 38 個地區災害防救計畫，但臺南市部分則並未就此部</p>	<p>謹遵辦理。</p>

附錄十九 期中報告審查意見回應對照表

分有所著墨，建議予以補充。	
六、所提出之初步研究發現主要出自訪談、問卷及座談之整理，就期中報告而言尚稱周延妥適，惟後續研究宜進一步就法制、機制、文化、城鄉及單位差異等方面進行較深入之探討。	已在期末報告中補充。
七、期末報告本文前請提列中英文摘要，以充分呈現研究之成果與政策建議。	已在期末報告中補充。
八、有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相對應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	已在期末報告中補充。

附錄廿 期末報告審查意見回應對照表

研考會審查意見	研究團隊回應
一、 本案對各區長所發放之調查問卷，在高雄市及臺南市之回收率均頗高，雖有極少數區經催請仍未回復，在回收率上應已達可接受範圍，惟對於未回復之高雄市美濃區、杉林區以及臺南市的某區（報告內似未提到是那一區未回復），宜再嘗試經由其他管道瞭解該 3 區是否在災害防救方面有值得探討之特殊情況（以美濃為例，近年即迭受水災之苦），期使報告更為完整。	高雄市部分，已補充。臺南市部分，未回收之新市區問卷，經確認，新市區表示已回覆且回函寄出(但研究團隊遲未收到)，加以新市區區長曾出席臺南焦點座談會表達關於此議題之意見，表示應不需重覆填寫問卷。
二、 表 1-1，邀請參與高雄場焦點座談團體座談名單及考量因素（P.4~P.8），建議就「取消」、「擬邀請對象」及「遞補邀請名單」之定義酌作說明俾利瞭解。又類似之邀請規劃說明似未見於臺南場次，宜作補充。	謹遵修正。
三、 有關附錄之歷次座談與訪談紀錄，請確認已對各受訪者就發言內容進行確認，以確保紀錄內容與發言原意一致，另歷次訪談紀錄均明白揭示受訪者之	已與座談會參與者及受訪者聯繫確認紀錄；參與者與受訪者皆表示同意公開。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

<p>職稱姓名，是否符合受訪者本人意願，有無另以代號取代真實職稱姓名之必要性，亦併請考量。</p>	
<p>四、 部分研究建議僅指出目前不合理、亟待調整修正之問題，惟並未就調整、修正或改進提出較為明確之方向，或足供具體採行之建議，如建議修改「災害防救法」，修正現行依災害類別決定主管機關的體制，但並未指出應朝那個方向進行調整修正；又如指出災防辦成立造成防救災資訊傳遞的混亂，建議災防辦的設置目標應更明確，並應加強區與市間災害防救體系的統整與系統化，亦未就調整方向及作法提出現階段較為具體可行的建議，建請在這部分酌作補充，俾使研究建議更具政策參考價值。</p>	<p>已修改「研究建議」。</p>
<p>五、 具體研究建議「『區-市政府』間之協力治理，綜效發揮」，將本會列為主辦機關，考量該事務係屬地方自治範圍，非本會所能著力，建議刪除。另本建議提到對協力治理績優者酌發統籌分配款部分，查統籌分配款之主管機關為財政部，是否將該部列為主辦或協辦機關，</p>	<p>謹遵修正。</p>

<p>又基於該項建議，是否有配合修正「中央統籌分配稅款分配辦法」及其母法「財政收支劃分法」之需求，併請考量。</p>	
<p>六、 具體研究建議「修改『地方制度法』，朝區級行政組織再造，多元化設計」及「修改『災害防救法』」，均與本會職掌無涉，建議將本會由主辦機關中刪除。</p>	<p>謹遵修正。</p>
<p>七、 有關文字、格式部分：</p> <p>(一) 配合行政院組織改造，「主計處」已更名「主計總處」，報告中多處仍有誤植，請修正。</p> <p>(二) 附錄訪談紀錄部分，有對部分訪談內容文字予以加粗體及劃底線之情形，其用意或在標示該段文字為發言重點，惟考量各會議紀錄之一致性，建請將該粗體及底線予以刪除恢復。內文部分亦有部分類似情形，請逐一調整修正。</p> <p>(三) 報告中仍有若干錯字、漏字及文字語意欠通順情形，主要在附錄座談及訪談紀錄部分，建請再詳細校對。</p> <p>(四) 研究報告封面及目次不符本會所定之格式要求，請予修</p>	<p>謹遵修正。</p>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「災害防救之規劃及執行」為例

正。	
----	--