

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
政策說帖**

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）

壹、研究緣起與問題

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。

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？

貳、研究方法及過程

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。

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

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。

高雄場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。

臺南場出席的為：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。

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。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。

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。

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、9 月走訪高雄市六龜區、甲仙區、桃源區，臺南市麻豆區、大內區之災害最嚴重的區域，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。

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。

參、重要發現

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。

而從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。

臺南市的整體狀況是，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。

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。

再從高雄市的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。

高雄市整體而言，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。

至於比較兩市的問卷結果，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」；第三的原因才是「民眾配合度低」或「區級化後的領導指揮問題」。

且兩市各區對於「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，也深覺較縣市合併前困難、不便或變差。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。

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，「經費項目」穩坐第一，「預算編列、公共設施的改善問題、人事任用、行政組織的指揮運作」的程度名次不一，但「與其他政府單位（如中央或他縣市等）的聯繫及合作」與「公共安全問題」亦是最沒有區別的兩項。

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。

肆、主要建議意見

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。
- 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。