

社區防災推動之探討—— 以「社區防救災總體營造計畫」為例

吳杰穎・康良宇

摘要

近年來天然災害日益頻繁，以社區為基礎的災害管理工作逐漸受到重視。2002 年行政院災害防救委員會與 921 震災災後重建推動委員會，共同實施 1 年「社區防救災總體營造計畫」，並藉由專業團隊的協助，嘗試大量推動國內土石流、洪泛潛勢地區社區防災之工作。4 年後的今天，是檢視防災社區運作情形之極佳時機。因此，本研究透過深度訪談的方式，來對該計畫之 10 個案例社區，進行在防災社區運作、專業組織協力、以及政府軟硬體援助等議題作深入之探討。

本研究發現目前實施社區普遍因產業發展、防災社區組織經營不良等問題而陷入了困境。專業團隊本身也受限於學術研究價值及政府經費援助等因素，於「社區防救災總體營造計畫」實施結束後，均中斷了後續推動協助。此外，專業團隊防災教育內容，以及政府所推動的防災社區政策，過於著重災害整備與災時應變向度。

關鍵字：社區防災、社區防救災總體營造計畫、社區參與、專業團隊

Abstract

“Community” has become a key issue in disaster management in Taiwan recently due to frequent disasters. The Executive Yuan developed the “Integrated Community-Based Disaster Management” program (CBDM) in 2002 to

enhance community resident's knowledge and skills to protect from hazardous environment through professional teams. After four years, it is a good time to review the consequence of CBDM. This study uses depth interviews as study method to analyze some issues, such as the promotion of the operational mechanism of the resilient communities, the action of disaster management approach, the roles of the professional teams, and the assistance from the governments.

This study finds that many of the CBDM communities stop promoting disaster resilient community because of improper industrial development. Professional teams also suspended their helps to the communities due to lack of research interests or project funding. Moreover, this study also finds the promotion of CBDM over emphasizes on disaster response and hazard preparedness.

Key words: Disaster Resilient Community, Integrated Community-Based Disaster Management (CBDM), Community Participation, Professional Teams.

壹、前言

臺灣位處於西太平洋颱風區與環太平洋地震帶，加上都市密度與人為開發過高，一旦災害發生後，容易造成人員傷亡與重大損失。921地震後，許多山區土質結構產生變化，每至颱風洪汛期間，土石流災害消息頻傳。根據內政部、農委會及衛生署（2005）的統計資料顯示，從1996年至2005年這6年間，天然災害共造成國內3,128人死亡，單單農業可計算的損失就高達621億元。政府於921地震與納莉、

桃芝等風災經驗檢討中，發現問題的癥結之一來自於社區防災能力不足。因此，政府基於多年來“社區總體營造”（以下簡稱社區營造）的經驗，以及921社區重建成果，希望能參考其模式，結合災害防救技術及公私部門力量來建構防災社區。

行政院災害防救委員會（以下簡稱災防會）與921震災災後重建推動委員會（以下簡稱921重建會），於2002年開始實施2年之「社區防救災總體營造計畫」，結合國內專於社區營造、防災工程與

應變救災等 7 組專業團隊，來為身處土石流、洪泛潛勢地區的 10 個社區進行防災教育訓練。由於政府財政困難，「社區防救災總體營造計畫」在實施 1 年後便結束推動。但該計畫操作過程中之許多經驗，可供現今行政院推動中之「六星計畫」或日後社區防災推動之參考。因此，本研究藉由深度訪談社區領導人、專業團隊核心成員與政府單位承辦人員，剖析社區防災推動過程與推動後所遭遇的課題，期望本研究之成果，能有助於國內未來社區防災之發展。

貳、文獻回顧

1995 年由行政院文化建設委員會推動之社區營造，是國內首次以社區參與、文化發展的策略投入社區改造工作。而此經驗，日後也成功地轉化為政府推動社區發展之基石。在「社區防救災總體營造計畫」裡，災防會與 921 重建會亦期望藉由社區營造的概念來操作社區防災。因此，本研究將針對社區參與、社區營造以及社區防災等文獻進行探討，以釐析彼此觀點與意涵。

一、社區參與

在探討社區參與時，一般均以民眾參與的觀點進行發展，故可將社區參與視為民眾參與之延伸。對此 Glass (1979) 提到，民眾參與可以提供人民涉入公共事務的機會，並使之能參與政府之政策規劃過程。鄭晃二 (1999) 進一步闡述社區參與是一種積極互動的過程，其包含了參與者彼此間的意見溝通，以及立即性的意見回饋，最終以積極的態度讓社區居民達到自主學習與創造。Randolph (1999) 亦強調社區參與不僅可讓居民強化社區感、克服環境問題，更能讓社區建立起自信心，帶動居民自主學習的風氣完成社區創造。本研究認為在社區參與的過程裡，由於居民都有發表意見的權利，在這種彼此知識、背景及經驗動態整合的情況下，無形間也為參與者帶來許多教育的機會，因而有助於凝聚、強化社區意識。

二、社區營造

對於社區營造的意涵，林會承 (1996) 認為係以特定的人群為中心，對於共同的思想、意識與環境問題進行改善。林澄枝 (1999) 提出社區營造所進行的社會改造，必須經由長期的投資與教育才能發揮

出成效。另外，翁文蒂（2002）解釋社區營造必須以生命共同體為前提，藉著由下而上的操作模式，讓居民能自發地參與社區事務，進而凝聚社區意識建立出地方特色。綜觀前述之論述，本研究認為社區營造的價值在於完成人的營造，自觀念醞育到技術傳授，最終達到社區問題的改善，整個運作實屬環環相扣，倘若忽略某個層面的培養，則將無法達到真正總體營造之目的。

三、社區防災

國內外對於社區防災的觀點各有所異，以美國為例，聯邦緊急事務管理總署（Federal Emergency Management Agency；簡稱 FEMA）在推動社區防災時，係長期以社區為主體進行減災、整備工作，促使社區在災害來臨之前，能加強準備以減低社區損失。災前除了改善社區硬體，居民仍自主進行災害評估、編制組織與規劃防災計畫，透過制度與社區共識的建立，來達到社區永續發展（FEMA, 1996）。而日本的社區防災，主要取自於傳統農村災時互救自救的經驗。因此在都市中容易發生災害的地區，目前均以生活圈為單位推動社區防災；主要工作內容，大致有災害意識強

化、社區老人婦孺保護、延燒遮斷帶整建、以及生活環境改善等項目（陳亮全，2002）。由此可見，日本社區防災除了承襲了以往町街營造的模式與精神，在災害議題上更對於社區弱勢族群，提出了較多的關懷與協助。

陳亮全（2002）根據美日兩國觀點與本身經驗，認為社區防災是指在災害管理的各階段（減災、整備、應變與重建）中，以社區為主體推動各項防災工作。Wu et al.（2004）進一步比較進年來美、日、台 3 國所推動之社區防災，發現美國的社區防災著重於減災，日本則注重整備與應變，而台灣則與日本較類似。鄧子正（2003）認為推動社區防災時，平時即需透過居民的組織參與、學習、瞭解社區的人、物、環境的特性，並掌握社區防災問題，經由居民溝通研討與專業人員的協助下，研擬防災對策與推動計畫，同時進行災害管理工作，方可降低社區易致災因素。

綜合以上之論述，本研究認為推動社區防災時，需把握社區參與的精神，並藉由災害管理的概念，以由下而上的模式建立起社區意識與防災社區組織，方能培育出社區防災能力。此外，推動過程中，若

能有政府及專業團隊的長期參與，將更能激勵起居民推動意願，以達防災社區之永續運作。

參、台灣社區防災相關政策之探討

過去近十年來，國內社區防災政策形成與社區總體營造與 921 地震有很大多關連性。1998 年之內政部消防署（以下簡稱消防署）推動的「民力運用計畫」，開展了國內社區防災之推動雛形。隔年臺灣大學建築與城鄉研究所（以下簡稱臺大城鄉所）也利用本身過去社區營造經驗，進行了社區防災實驗操作。921 地震後，土石流災害密集發生，農委會水土保持局（以下簡稱水保局）於 2001 年開始了「土石流災潛勢區疏散避難規劃」，嘗試以社區為運作單元來進行疏散避難工作。隔年，災防會與 921 重建會開始實施「社區防救災總體營造計畫」，而水保局延續前一年的疏散避難規劃，更有系統擴展於「土石流災害防救業務計畫」中（請參見圖 1）。以下概述前述之計畫：

一、內政部消防署「民力運用計畫」

消防署於 1998 年所推動的「民

力運用計畫」中，依國內消防救難工作性質，劃設出義勇消防隊、鳳凰志工隊、婦女防火宣導隊以及睦鄰救援隊（Neighborhood Rescue Team：NRT）等志工組織，藉以整合民間與政府之救災機制，並加強社區受災時第一時間的自救能力。但孫民毅（2003）認為「民力運用計畫」的重點過於集中於災時應變，卻忽略了災前預防與整備之事務。而睦鄰救援隊因數量不及義消，並且功能又與之相似，故目前已逐漸式微。詹桂綺（2003）發現在「民力運用計畫」雖有給予組織教育演習，但訓練內容卻忽略組織特性與民眾災害經驗，並且在防災對策的探討中，亦不具充分參與空間，而降低了社區推動成果。

二、國家災害科技計畫辦公室之「社區防災計畫」

國家型科技計畫辦公室於 1999 年委託臺大城鄉所團隊，針對曾經發生土石崩塌事件之臺北市興家、明興社區，進行社區防災教育訓練。在推動過程裡，臺大城鄉所以工作坊（Workshop）的方式結合社區團體，進行防救災訓練編組、對策研擬、災害調查以及防災地圖製作等工作。而此社區參與推動模

式，日後也成為國內推動社區防災之重要基礎。

陳亮全等人（2002）認為，該活動強化居民災害意識，進而讓社區產生實質防救災行動。因此社區防災若能以社區參與的方式來推

動，便能有效凝聚向心力，減少資源分配不均問題。詹桂綺（2003）建議防災知識建立、居民參與、組織機制、專業團隊推動模式、以及政府與社區資源串連等議題，應為國內推動社區防災時之考量重點。

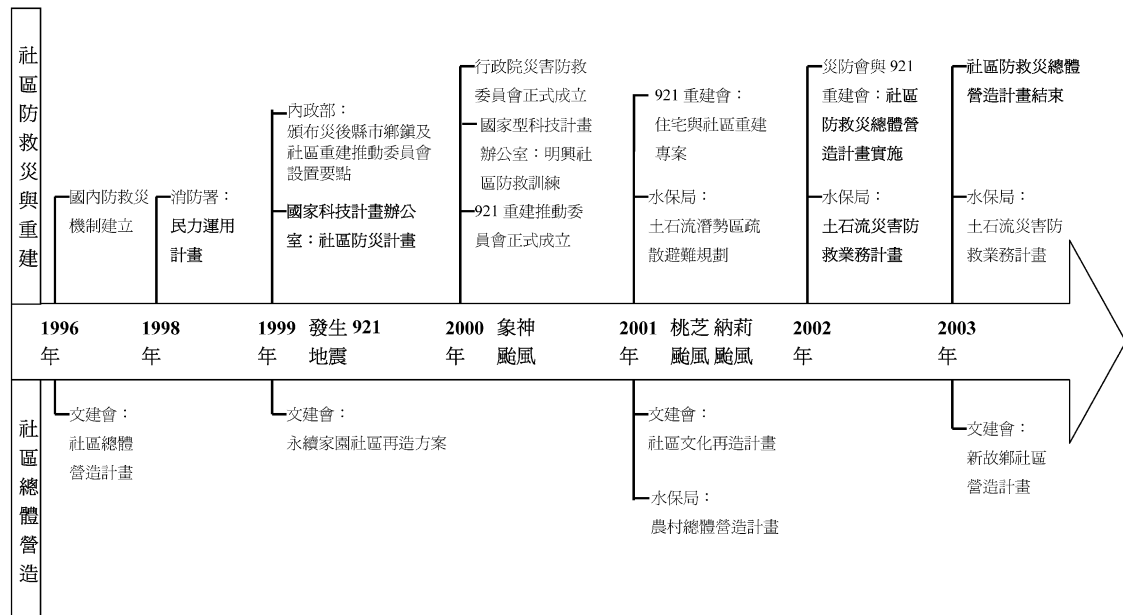


圖 1 國內防災社區政策發展歷程圖
資料來源：本研究整理

三、行政院農業委員會水土保持局之「土石流災害防救業務計畫」

水保局有鑑於土石流災害逐年帶給國內社區的威脅，於2002年開始實施「土石流災害防救業務計畫」，來推動土石流潛勢地區社區防災工作。該計畫內容係以“石

流災害防救業務計畫”為重點，其包含預警監測、避難訓練、教育宣導、防災地圖繪製以及綜合演練等項目。由於該計畫較能提升居民應變避難能力，因此目前已成為土石流潛勢地區社區、政府推動社區防災之重要政策。王淑怡（2002）認為該計畫雖讓社區具備了區域防災系統、災害基本資料以及疏散避難

規劃，但預警系統準確度、社區通報機制、疏散工作效率以及演練成效不彰等議題，孰為日後農委會水保局推動社區防災需注意之面向。

四、行政院災害防救委員會與 921 震災災後重建委員會之『社區防救災總體營造計畫』

自 921 地震與桃芝、納莉颱風後，災防會與 921 重建會於 2002 年針對國內土石流、洪氾災情較嚴重之 10 個社區，以結合大學院校及社區規劃師的方式，實施「社區防救災總體營造計畫」來提升居民之防災技知。該計畫之推動原則，希望以社區營造的概念達成社區防災自主化、防災規劃整體化、防災資訊公開化、防災參與普及化、防災工作團隊化以及防災管理制度化等六大目標。期望推動過程能結合社區資源與專業團隊，持續深化社區營造發展。該計畫於 2003 年結束推動。陳亮全（2002）認為在推動社區防救災總體營造計畫時，過於艱澀的教材與複雜的機具操作，將降低居民學習意願與成效。而派系鬥爭、社區組織分歧、資源分派不良、地方政府認知不足與行政協調困境，亦影響社區防災之推動。鄧子正（2002）發現社區與政府之間

互動不良，以及居民對於防災觀念的差異，將形成社區防災長期推動困境。另外，詹桂綺（2003）更藉由本身的操作經驗，觀察出國內許多社區、政府仍以被動方式推動社區防災，日後需建立起社區自主推動機制，才能讓社區防災工作永續運作。

肆、研究設計

一、研究對象

「社區防救災總體營造計畫」是台灣推動相關社區防災政策中，操作過程最多樣化、協力團隊最多元化，且有 10 個案例。因此，本研究選定「社區防救災總體營造計畫」作為探討的對象。

「社區防救災總體營造計畫」實施社區與協力團隊分別為南投縣上安社區（台大城鄉所）、台中縣慶福社區（中興大學水土保持學系，以下簡稱中興水保系）、南投縣內湖社區（中興水保系）、花蓮縣見晴社區（東華大學英美教育學系，以下簡稱東華英美系）、南投縣履寮社區（警察大學行政管理學系，以下簡稱警大行管系）、台北縣城中城社區（臺北縣社區規劃師，以下簡稱北縣社規師）、花蓮

縣大興社區（警察大學消防學系，以下簡稱警大消防系）、花蓮縣鳳義社區（警大消防系）、南投縣地利社區（成功大學防災研究中心，以下簡稱成大防災中心）與雲林縣華山社區（成大防災中心）。

二、研究方法

本研究方法為以深度訪談與歸納法為主。訪談對象的選定，係以「社區防救災總體營造計畫」成果報告中的通訊名冊為基礎，輔以實施社區及專業團隊的建議來做選擇。訪談對象總計有 3 位政府單位人員（編號 A1 至 A3）、7 位專業團隊協助推動者（編號 B1 至

B7），以及 12 位社區幹部（編號 C1 至 C12）。訪談方式，則採取實地現場訪談（直接訪談）與電話訪談（間接訪談）兩種。

三、研究分析架構

本研究藉由文獻回顧與國內社區防災政策探討，依據實施社區、專業團隊與政府單位 3 者，歸納出 10 項研究議題；實施社區包含推動概念、組織運作、資源網絡、民眾參與。專業團隊則探討推動認知、協助向度以及角色定位等議題。最終政府單位則分析其施政理念、法令體制與資源協助，藉以釐析研究課題（請參見表 1）。

表 1 研究分析議題架構表

研究分析議題	實施社區	推動概念
		組織運作
		資源網絡
		民眾參與
	專業團隊	推動認知
		協助向度
		角色定位
	政府部門	施政理念
		法令體制
		資源協助

資料來源：本研究整理

伍、訪談結果分析

訪談結果分析將依表一之架構，分為實施社區、專業團隊與政府單位三大部分進行探討。

一、實施社區之推動探討

(一)推動概念

由於過去社區營造解決了許多居民的公共事務，因此該模式便成為許多社區事務之操作原則。所以在推動社區防災時，有些居民亦將之視為社區營造概念之延伸。

「我們覺得這個社區防災的作法就是跟社區總體營造一樣的推動。」(C1)

但產業發展困境、社區人口外流、居民教育弱化等問題，讓有些民眾不再認為社區營造為改善社區問題之唯一方式。以大興社區為例，居民認為社區防災需立於工程建設之上，才可根絕災害威脅。

「社區防災跟社區營造，在我的觀點裡面是兩碼子事情！社區剛發生過災害，所以防災硬體工程一定要做好！」(C9)

過去國內社區營造之主流是以產業發展、空間改造、旅遊觀光以

及生態保育等議題為主軸，因此居民也開始將「非主流」之社區防災議題納入。由上安、華山、城中城與大興等個案比較探討後，很明顯的，居民對於社區防災的推動概念，即可分為社區營造之延伸與工程建設兩種認知。

(二)組織運作

許多實施社區先前受到消防署「民力運用計畫」的影響，內部已存在各種社區防災組織。以木屐寮社區為例，其社區防災組織的成員，大多來自里辦公室、社區發展協會以及鳳凰志工隊。另外，城中城社區由於長期與汐止市社區大學及臺北縣社區規劃師合作，致力於社區營造，因此社區管理委員會亦與之成立防災中心進行災害應變。

「……因為社區有著共同的災害課題，所以在計畫還沒開始前，我們就已經有一個防災組織。」(C8)

宗教團體在原住民社區裡，長期扮演社區陪伴、心靈教育甚至是社區營造的伙伴。而基督教長老教會也同樣在見晴、地利社區中，共同推動社區防災。

「我們防救災組織的人除了村

長辦公室之外，就是以義警、發展協會跟長老教會的人為主。」
(C4)

慶福社區表示防災工作皆為同一批居民擔綱，因此組織有著疊床架屋的問題發生。

「像是睦鄰對隊長、義警顧問、自救隊隊部要我們來做，所以我是覺得有很大的問題。」(C2)

而大興社區認為組織並無法令定位及組織章程，導致防災工作之推動欠缺強制力，無形間亦縮減社區資源補助的空間。

「……我有一直建議，可能是我們這個社區防災組織的編組沒有一個章程，我希望這是能經過主管機關核定，要不然都沒有強制力。」(C9)

在組織經營管理方面，目前上安、城中城、華山、鳳義、木屐寮等社區，平日仍藉由定期的社區營造活動，討論環境災害議題。

「……我們跟防災組織、自衛隊，每一個月都會開會一次，聊聊有什麼事情要去注意。」(C10)

而城中城社區規劃師則是在颱

風來臨前，會和社區防災組織進行對策探討，因為當社區無再度發生災害後，居民容易降低災害意識。

「會不會大家又忘了主流的事情，而把危機意識忘了。」
(C12)

經由上述探討可知，社區防災組織的運作，必需符合在地條件，才可讓居民各司其職。但根據目前政府的政策，仍可窺見缺乏社區組織運作的完善考量。

(三)資源網絡

木屐寮社區目前欠缺產業營造條件，並也未有民間企業意表協助開發，因此居民在推動社區防災時，相當缺乏配套資源。

「現在我們要找的廠商，大多因為還沒有看到前景，要投資也不會有太高的意願。」(C7)

但華山與上安社區卻拜產業再造所賜，在推動社區防災時，仍持續具有 921 重建會「社區總體營造計畫補助要點」以及水保局「農村社區總體營造計畫」的社區營造補助。這也使得這兩個社區，得以利用社區營造為動力，發展產業並結合防災社區之推動。換言之，防災

社區之推動，若能以社區營造為基礎，進而結合產業發展或社區其他面向之發展，不單能互蒙其利，甚至發揮相乘的效果。

「……我們社區從地震之後，有跟 921 重建會申請一些經費來指導我們社區……」（C12）

然而，居民推動社區營造時，地方政府理應是社區之主要協力伙伴之一。但本研究卻發現，地方政府在木屐寮社區與城中城社區推動經驗中，卻出現極端的參與差異。

「消防局跟公所都會給我們很多的協助，像之前河川局也有會跟公所一起辦一個防汛演習……」（C6）

「其實基本上是我們社區自己在主導，那我們跟里長、市公所之間的互動很有限。」（B8）

經由上述探討，本研究發現積極以社區營造概念推動之社區，在推動社區防災時較易爭取到資源網絡的進駐。而目前地方政府對於社區防災之被動參與，反映出政府的協力角色未來仍需有所調整。

（四）民眾參與

2002 年由於正逢桃芝、納莉颱

風災害重建階段，因此居民對於災害議題頗為重視，而願意積極參與社區防災之推動。

「……那時候我們都在一起弄，像收容所、指揮中心的牌子，都是我們自己花錢自己作……」（C12）

雖然政府政策在推動原則上一再標榜由下而上、民眾參與的概念，但在規劃補助資源時，並未給予社區足夠之討論空間。

「政府是有給我們通訊器材，但是都是他們直接給我們的」（C10）

由於許多實施社區皆位於土石流潛勢區內，因此目前對於政府所推動的災害演練工作，居民仍舊願意參與。由此可知“災害意識”，是提升社區防災“參與程度”之主要因素。

「防汛救災演練我們社區本身參程度還蠻踴躍的。」（C6）

至今居民對於社區防災工作的參與，均能做到預警監控與避難疏散。而華山社區更是將遊客安全、森林火災、社區治安等議題，結合至社區防災議題裡。

「我們目前防災的議題不只是在防土五流，它包括防火、防土五流、防搶、防盜等。」（C12）

藉由實施社區的經驗，顯露出政府在政策中，對於民眾參與的實踐仍有許多矛盾與衝突。但華山社區的經驗，又再一次說明了社區防災之推動，若以能以社造之精神為本質，並結合社區其他面向之發展，將發揮相乘之效果。

二、專業團隊協助推動分析

（一）推動認知

不同專長背景之專業團隊，對於社區防災推動概念有不同認知。以深具社區營造經驗的台大城鄉所及北縣社規師，認為社區防災乃為社區以災害議題面向之社區營造。

「我覺得社區防災就是以社區營造的方式來做防災的議題，所以主軸還是在社區營造。」（B1）

而專長於防災工程的中興水保系、成大防災中心，以及以應變救災為背景之警大消防系與警大行管系，在觀點上雖也認知社區防災未來與社區營造之整合趨勢，但現階段仍先強調於工程建設與應變、救災能力之提升。

「我覺得推動社區防災必須要能跟社區產業發展結合在一起，這才會持續推動下去……但目前重點還是在於應變能力的訓練。」（B2）

本研究發現具有社區營造經驗的專業團隊，在認知上較傾向於公共議題的操作。而善於防災工程與應變救災者，則視社區防災為工程、人員訓練為主。

（二）協助向度

當專業團隊面對組織重疊問題時，皆能依照社區條件進行社區防災組織的調整。

「……之前他們就有睦鄰救援隊跟自衛隊，後來我們把自衛隊跟睦鄰救援隊整合到防救災組織裡……」（B4）

倘若社區推動資源不足時，專業團隊亦會利用其他社區營造管道，幫助居民爭取資源。

「當初重建會雖然有補助一些設備，但是居民其實他們是想要一個蓄水池，後來我們也是想辦法幫上安社區爭取興建經費。」（B1）

在「社區防救災總體營造畫計畫」結束後，目前專業團隊的協助

大多難以維繫。

「因為專業團隊大部分是非營利組織，所以後續的協助就會變得很困難。」（B3）

根據訪談調查，目前除中興水保系與警大行管系，曾利用學術研究與警政管道，維繫居民推動資源外，至今僅有社區規劃師仍持續協助居民推動社區防災。

「現在我們也跟社規師組織了社區營造協會，來推動社區防災。」（B5）

本研究藉由慶福、內湖、見晴、鳳義、地利社區的情形，反省專業團隊的防災教育重點，若只在於災害議題探討及避難訓練，而未能培養居民自主創造、提案之能力，就長期社區發展的角度而論，居民終將因欠缺社區營造技巧，而無法長期推動社區防災。

（三）角色定位

居民認為專業團隊的角色，在於爭取經費、傳授防災知識與籌畫防災社區組織。

「我覺得像教授應該是教導怎麼做好防災工作，還有幫我們規劃防災組織。」（C5）

專業團隊對於本身的解讀，強調以階段性輔導的角色來推動社區防災與社區營造。

「……我很怕說演變成是由我們幫他們去做社區防災或社區營造，這樣社區就不會自己持續推動下去。」（B2）

有鑑於此，若實施社區在專業團隊退出之後仍無法自行推動或爭取外來資源時，該社區將會面臨持續推動上的問題。因此，在有專業團隊協助的時期，能培育社區自我營造是未來能持續推動社區防災的關鍵之一。

三、政府單位的檢視

（一）施政理念

政府係以“社區死傷程度”為施政首要考量。為了在短期內提升社區防災的能力，921 重建會希望實施社區必需具備災害意識與社區營造概念。

「死傷慘重的程度是選定試辦社區的標準，那裡的死傷最慘重，我們就先試辦那個社區……」（A1）

「……當然是希望社區要先有社區營造的共識去推才會比較快」

(A3)

當時推動單位因受限於政府財政、主事者觀點以及政治因素等影響，而讓「社區防救災總體營造計畫」在推動一年後無法持續實施。

「其實我們這兩年陸續嘗試要推動相關計畫，但是說真的連公訂也都出不了門，經濟、政治環境、長官的方向都是主要影響因素。」

(A2)

受訪者 A1 認為目前社區防災政策，政府喜好以避難演練來進行成果驗收，但事實上居民在演練過程裡，大多屬於套招表演。因此「社區防救災總體營造計畫」，並未能結合社區防災與社區營造。

「……其實社區防救災總體營造計畫的推動，坦白說我們沒有辦法做到與社區營造的結合……」

(A1)

有鑑於此，本研究建議未來可轉化為社區營造提案的模式來實施，並積極鼓勵民眾參與及建構獎勵制度，方可突破政府之施政困境。

(二)法令體制

本研究發現政府的推動體制，

中央政府扮演主導角色，並未積極整合地方政府、社區進行參與，因此反映出社區防災目前仍處於“由上而下”的情況，與社區營造精神有所矛盾。

過去國內社區營造的發展，政府曾委託許多專業角色來協助居民。以社區規劃師為例，即可謂一種典型的社區參與伙伴。但應對於社區防災，921 重建會認為其係屬專業技術之一，而社區規劃師的培養機制裡，卻未致力於防災專技的養成訓練，並且目前也欠缺法令，指明社區防災或社區營造專業人員之標準。

「社區規劃師到底有沒有受過這樣子的一個訓練，那社區防災專業在哪裡制度在哪裡？」(A3)

無論是社區營造或社區防災，對於社區居民而言，政府的補助最終為社區發展資源。因此，建議未來政府在補助作業體制上，需以單一窗口的形式來減低居民申請困難，如此亦可避免社區組織產生疊床架屋的情況。

另外，本研究認為居民可利用社區營造的機會，來與社區協力伙伴、甚至是地方企業建立起防災共識與災前協議契約，如此便能提升

社區防災之推動效率。

(三)資源協助

在「社區防救災總體營造計畫」裡，政府設備補助因受限於經費核銷壓力，故僅以應變器材為補助要項。

「……補助礙於經費在 6 月底前要核銷，所以就買了一些應變器材給社區，其實有點揠苗助長的情況……」（A2）

但實施社區卻認為補助內容不敷地方需求。因此 921 重建會建議民眾可藉由「社區營造計畫補助要點」的功能，來爭取協助資源。

「……社區總體營造計畫補助要點，裡頭有包含防災的課程，所以要請老師做什麼我們都可以支援。」（A3）

本研究認為政府的資源協助，並未完全針對社區需求與社區營造條件進行規劃。但反觀在有限的政策經費中，居民自行補充資源的能力，以及與社區營造之間的網絡關係，孰為政府推動社區防災所需注意之課題。

陸、結論與建議

一、研究結論

(一)社區營造是社區防災持續推動的基礎

從上述的 10 個社區的推動經驗可知，能夠落實社區營造由下往上精神而推動之社區防災，在專業團隊離開後仍可持續推動。反觀，不能落實社區營造精神，僅著重於教育訓練或工程建設為主的社區，在專業團隊離開後就失去了推動的動力。因此，不管是以社區營造精神，或是以講習或技藝訓練為主的社區防災推動，均能達成社區防災階段性之成效，但若要使社區防災能夠被持續推動，那麼就必須以社區營造方式為推動基礎。另外，本研究亦發現，若社區能夠在推動社區防災的同時，結合其它向度之社區營造工作，將發揮相乘的效果。

(二)既存社區組織可能無法長期推動防災工作

社區中形式過於分歧的防災組織，諸如睦鄰救援隊、義消義警、鳳凰志工等，已讓社區條件不佳者產生組織管理之困境。雖然在「社區防救災總體營造計畫」中，大部分的社區曾藉由社區防災組織，來

進行既有組織之整合。但由於組織管理僅限於應變任務，仍欠缺與社區營造議題之結合，因此當災害威脅降低時，社區防災較不易達到長期推動。

(三)政策資源與學術價值為專業團介入協力之考量

專業團隊在國內社區營造發展初期，成為社區協力伙伴。但根據「社區防救災總體營造計畫」實施後經驗，發現專業團隊係因社區具有政策資源，或基於本身學術研究立場，才願意保持與社區之間的協力關係。換言之，政府在社區中所投入之資源，以及社區本身所具備的學術研究價值，是專業團隊決定要不要協力推動之關鍵要素。

(四)政府部門施政各自為政

綜觀政府由 1998 年至今，因受限於行政體系，而無法讓居民在“單一政策、單一單位”裡，達到社區防災與社區營造之整合推動。雖然「社區防救災總體營造計畫」曾試圖整合社區防災與社區營造概念，但災防會與 921 重建會最終仍受限於制度、經費等因素，而無法成功整合。因此居民在推動期間，必須面對不同官僚體系去爭取資源。換言之，國內社區防災與社區

營造推動體制，目前仍有“個別議題、個別操作”的問題，對社區推動防災工作是一大阻礙。。

二、研究建議

行政院於 2005 年欲藉由「臺灣健康社區六星計畫」的推動，來提升國內社區於產業發展、社區治安、社福醫療、人文教育、環保生態、環境景觀面向的發展，其中「社區治安」中的一大部分即是社區防災之推動。因此，這幾年社區防災之推動將會受到各界持之關注。本研究建議社區平日需藉由社區營造的機會，以活動的方式維繫起居民災害意識，並積極邀請地方企業與民間團體在災前簽訂“災後援助契約”，來共同分擔社區發展與防災工作，達到推動資源與社區防災能力之提升。

長期參與社區營造之地區性大學院校、社區規劃師與社區大學，近年已漸漸投入社區防災的推動。本研究建議該專業團隊，可擬定“合作協議”依照本身專長特性來推動社區防災；例如地區性大學院校負責協助推動防災社區工作，社區規劃師擔綱社區長期陪伴、或社區與政府之間的聯繫管道，而社區大學則可委請專家提供社區防災教

育、民間團體則可給予社區於人力、資源上之援助。此法不但可鏈結社區營造與社區防災之專業資源，亦可讓社區居民擁有長期、具在地特色之協力伙伴（請參見圖2）。

最後，本研究呼籲政府在施政上，應結合社區發展規劃出減災、整備、應變與重建面向之社區防災工作，並培養社區災害評估能力，

致使居民在從事社區營造時能降低災害威脅。另外在推動體制上，地方政府的介入有其必要，公部門除了要改善各單位之間的聯繫問題外，亦需鬆綁執行單位之行政空間，才可提高政策彈性，協助居民完備社區環境、產業與安全發展。

（本文作者：吳杰穎現為銘傳大學都市規劃與防災學系助理教授；康良宇現為銘傳大學媒體空間設計研究所碩士）

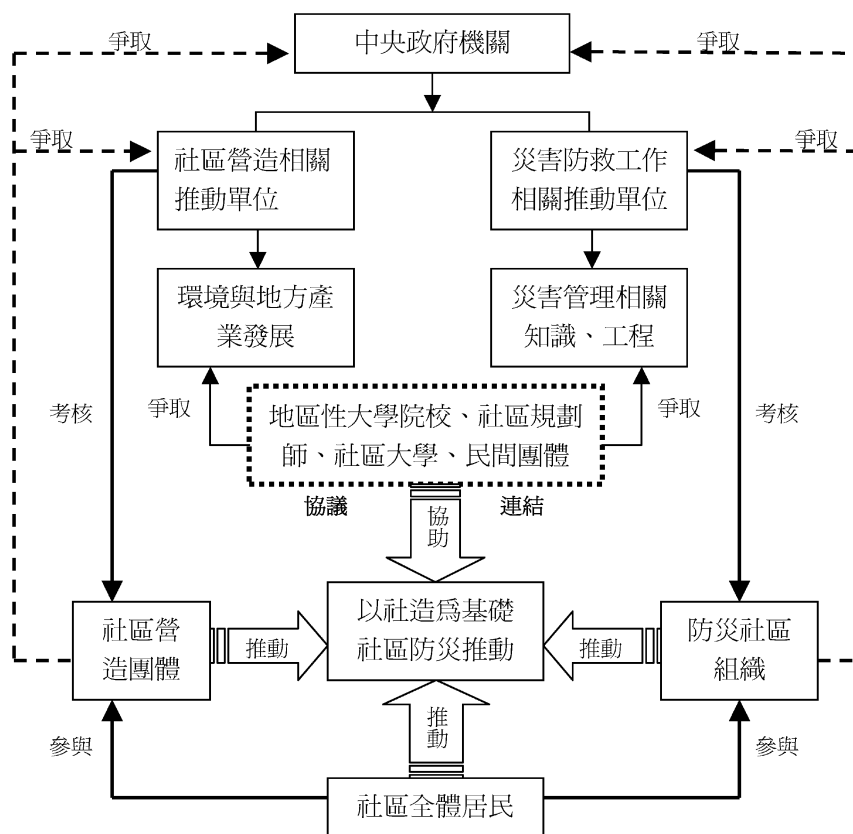


圖2 未來社區防災推動建議圖

參考文獻

- Hester Randolph T. Jr. 著（1999），張聖琳譯（1999）造坊有理：社區設計的梦想與實踐，臺北市：遠流出版事業有限公司。
- 王淑怡（2002）土石流防救災體系與防災社區之探討，未出版之碩士論文，國立中興大學水土保持研究所。
- 江明修（2001）第三部門經營策略與社會參與，臺北市：智勝文化事業有限公司。
- 林會承（1996）由社區的本質看社區總體營造，社區總體營造與文化發展研討會議實錄，臺北市：東吳大學發展處，58～69。
- 林澄枝（1999）臺灣社區總體營造的軌跡，臺北市：行政院文化建設委員會。
- 孫民毅（2004）非營利組織功能、工作特性與生命週期之研究：以義勇消防隊為例，未出版之碩士論文，南華大學非營利組織管理研究所。
- 翁文蒂（2002）非營利組織推動 921 重建社區總體營造之研究，未出版之碩士論文，私立東海大學社會工作研究所。
- 陳亮全、王价巨、詹桂綺（2002）受災社區參與社區防災工作坊機制之建構與檢討——以南投縣水里鄉上安社區為例，2002 全國災害危機處理學術研討會，臺南市：長榮管理學院土地管理與開發學系暨研究所編，1-16-1-80。
- 陳亮全、劉怡君、詹桂綺（2002）社區防救災學習前後居民災害與防救災認知之比較研究，臺北市：防災國家型科技計畫 91 年度成果報告。
- 黃武忠（2001）社區總體營造之理念與實務，行政院社區總體營造規劃師研習手冊，臺北市。
- 詹桂綺（2003）社區防救災推動方式與流程之比較研究：以社區防救災總體營造實施計畫案例為對象，未出版之碩士論文，國立臺灣大學建築與城鄉研究所。
- 鄭晃二（1999）社區動力遊戲，臺北市：遠流出版事業有限公司。
- 鄧子正（2003）推動國內防災教育之探討二，消防工作研討報告，臺北市：行政院消防署編，14～22。

鄧子正（2003）民間社區防災教育之建立與推動分析，未初版之研究案，臺北市內政部消防署委託。

鄧子正（2003）推動社區防災調查與教育訓練規範研究，未初版之研究案，臺北市內政部消防署委託。

FEMA (1996) Project Impact. Federal Emergency Management Agency, U.S.A.

Glass, J. J. (1979) Citizen participation in planning : The relationship between objectives and techniques, JAPA.

Wu, J.Y., Chen, L.C. and Liu, Y.C. (2004) “ A Compare Study of Community Base Disaster Management in the US, Japan and Taiwan” , presented at International Conference in Commemorative of 5th Anniversary of the 1999 Chi-Chi Earthquake. Taipei, Taiwan. September 2004.