

災害應變時民間志願組織之運用

陳武雄

一、引言

臺灣地區位處於西太平洋颱風區及環太平洋地震帶上，地層屬年輕尚不穩定的地質，自然環境條件惡劣，導致颱風、地震、豪雨、乾旱、土石流等天然災害發生頻率極高；加上國家經濟急遽發展，人口及產業紛紛湧向都市集中，超高層大樓且規模龐大之建築物到處林立，易燃易爆等危險物品超量儲存，極易造成重大火災及爆炸災害等。這些災害特點就是：災區廣泛，政府正規救災人員第一時間內無法面面俱到。以八十八年九二一大地震為例，地震發生後，雖然政府救災單位全面動員投入救災；迅速救出四、八〇〇餘受傷、受困民眾，但仍有二、四〇〇餘民眾搶救不及不幸罹難；

如果當時沒有熱忱的民間志願組織紛紛投入災區，參加生命救援、災民安置等服務；相信這次震災的傷亡和損失必定更加不可想像。因此，在政府人力、財力、物力有限的情形下，如何運用民間志願組織在重大災害發生第一時間內（救命七十二小時黃金時效），能立即有效動員投入災害應變的行列，使災害造成的損失降到最低程度，實在是政府現階段災害防救工作刻不容緩的急切要務。

二、法令依據

(一)災害防救法第二十二條規定：為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府應依權責實施下列事項，其中第九項為：「社區災害防救團體、民間災害防救志願組織之成立及其活

動之促進、輔導、協助及獎勵」。

(二)災害防救法第二十九條規定：

1. 各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。

2. 上項所述後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災事項之實施辦法，由內政部會同有關部會定之。

(三)災害防救法第五〇條規定：

1. 依災害防救法協助執行災害防救工作之民間志願組織，其立案與工作許可，應經內政部認證，其認證辦法，由內政部定之。認證相

關所需之課程、訓練經費得由內政部編列預算補助之。

2.經認證之民間災害防救志願組織，政府應為其投保救災意外險，並得協助提供救災設備。

三、災害應變民間志願組織的定義

(一)社區災害防救團體：指依人民團體法立案或依財團法人設立之相關規定許可，並經直轄市、縣（市）政府或經中央災害防救業務主管機關考評合格，協助災害防救之社會團體或基金會。

(二)民間災害防救志願組織：指向直轄市、縣（市）政府或中央災害防救業務主管機關登記有案，並向內政部申請認證與工作許可，實際協助救災工作之民間志願團體。

四、協助災害應變民間志願組織的現況

目前協助執行災害應變工作的民間志願組織，除依內政部訂頒「義勇消防組織編制訓練演習服勤辦法」編組之義消人員計有二四、五〇〇餘人外；內政部消防署自八十八年九二

一震災後所加速推動之有關民力運用的三大計畫，績效至為顯著；試從三大計畫的實施目的、任務編組、教育訓練及協助災害應變事項分別就其現況說明之。

(一)廣結志工參與緊急救護工作——鳳凰計畫

該計畫內政部消防署於民國八十八年九月二十一日以八十八消署護字第八八〇一一三一號函核定實施。目前全國各直轄市及縣市，除福建省連江縣外，均已分別成立「鳳凰志工隊」，且南投縣、澎湖縣每個鄉鎮均有「鳳凰志工分隊」；現在共有鳳凰志工二、三〇〇餘人。

1.實施目的：為激勵社會大眾秉持「以服務充實人生，用關懷增進溫情」的理念，發揮「助人最樂，服務最榮」的精神，進而擁抱「鳳凰情」，展現「天使心」，踴躍投入志工行列，積極散播服務種子，共同為協助緊急救護工作及增進社會安祥而奉獻心力。

2.任務編組：只要願意提供餘時參與救護工作之社會大眾，確具助人熱忱與服務志趣者，均歡迎踴躍參加。凡認同並響應「鳳凰計畫」，經參加訓練合格後，每二十人以上即可組織一「鳳凰志工分隊」，每直轄市暨縣市消防局俟成立二分隊以上時，應分別輔導成立

「鳳凰志工隊」；各鳳凰志工分隊、鳳凰志工隊各設分隊長、隊長一人，副分隊長、副隊長一至三人，任期二年，分隊長、隊長不得連任。且各志工分隊、志工隊依工作需要設置下列各組，負責辦理各項有關事宜。

(1)輔導組：負責志工之招募編組、任務分配等有關事宜。

(2)管考組：負責志工之工作考核、資料管理等有關於事宜。

(3)行政組：負責各分隊、隊本部之文書處理、庶務工作等有關於事宜。

3.教育訓練：應依行政院衛生署訂頒「救護技術員管理要點」之規定，至少接受六十小時初級救護技術員專業訓練；另應接受志願服務基本理念課程四小時；所有志工參加訓練時，務須全勤，並經過測驗及格，發給合格證明後，始可擔任鳳凰志工。其中志願服務課程包括：(1)志工應有的認知與素養二小時，(2)志願服務倫理二小時；有關專業訓練課程的內容如下：

(1)緊急醫療救護概論（訓練項目包括：①緊急醫療救護體系②緊急醫療救護法規及運用）：二小時

(2)人體基本解剖、生理學概論：四小時

(3) 緊急救護之基本技術(訓練項目包括：

①生命徵象及身體評估②心肺復甦術、哈姆立克急救法③止血④包紮、固定⑤休克處理⑥去除頭盔及使用護頸⑦脫困與解救⑧傷患搬運⑨車內看護)：十八小時

(4) 外傷及特殊傷病(訓練項目包括：①外傷基本處理②燒燙電傷③溺水處理④中毒處理)：四小時

(5) 胸部急症處理(訓練項目包括：①呼吸急症②循環急症③胸部外傷)：二小時

(6) 腹部急症處理(訓練項目包括：①消化②腹部外傷③腎臟泌尿)：二小時

(7) 神經急症：二小時

(8) 精神急症：二小時

(9) 婦產急症：一小時

(10) 小兒急症：一小時

(11) 老人急症：二小時

(12) 環境傷害急症(訓練項目包括：①化學

災害②輻射災害)：二小時

(13) 急救器材使用(訓練項目包括：①抽吸

機②攜帶式甦醒器)：二小時

(14) 救護紀錄表填寫：二小時

(15) 大量傷患及檢傷分類：二小時

(16) 綜合演練及考試(含筆試及術科)：十

二小時

(綜合演練之訓練內容，至少應包括「救護技術員教師訓練手冊」所列四個訓練項目以上，其餘視各地區的需要而定。)

4. 協助災害應變事項：緊急醫療救護及運送。

(二) 凝結民力協助災害救援工作——睦鄰計畫
該計畫內政部消防署於民國八十八年十二月十日以台(88)內消字第八八七六三〇九號函核定實施。目前全國各直轄市及縣市除基隆市、宜蘭縣、高雄縣、福建省連江縣外，均已成立「睦鄰救援隊」一隊，現在共有隊員一、一〇〇餘人。

1. 實施目的：為激勵社會大眾秉持「給人希望是天使、救人苦難是菩薩」的理念，發揮「敦親睦鄰、守望相助」的精神；於重大災害發生時，奮不顧身，主動投入救援行列，共同為自救甚或拯救受困鄰居脫離緊急災害而努力，進而達到緊急災害救援社區化的期望目標。

2. 任務編組：以社區為單位，結合社區內的社區發展協會、救難團體、義消、義警、義交、民防、社區巡守隊、鳳凰志工隊、慈濟工作隊、民間醫療院所及其他志願服務團隊四十

人以上本請自發意願即可共同組成「睦鄰救援隊」(Neighborhood Rescue Team, 簡稱NERT)；每隊設隊長一人，任期兩年，不得連任；副隊長三人，分別負責掌理組訓、輔導、行政等相關業務；並依工作需要設置下列各組，負責辦理各項有關事宜。

(1) 滅火組：負責使用滅火器撲滅簡易火災；在必要時將居民撤離危險物品洩漏地區，並阻止居民進入。

(2) 搜救組：負責搜查結構未損毀的建築物，並在外表留下記號以資辨識；在搜索過程中營救出傷者，衡量傷者傷勢，將傷者送往醫療站。

(3) 救護組：負責設立安全且遠離危險情況的醫療站，為護送至醫療站的傷者做進一步檢查；傷者病情如有變化，立即更改傷者的傷情分類，協助將需要立即處理的傷者送往「重傷醫療中心」。

(4) 後勤組：負責提供其他各組所需物品、工具、糧食及水；支援其他各組作為後備隊員；並應設立通訊網，負責隊員間通訊聯絡、傳遞訊息給其他各組、隊員及支援單位。

3. 教育訓練：所有參加「睦鄰救援隊」的志工均應接受十六小時的專業訓練課程及二小

時有關志願服務基本理念的課程；訓練結束後，經訓練單位考評合格者，由訓練單位發給結業證明書。另應於每年四月、十月對初訓合格領有結業證明書的志工辦理複訓一次，時間為十小時以上，藉以維持並增強災害救援技能與方法。有關訓練課程，其中志願服務的課程為：志願服務的理念、倫理與資源運用；專業訓練課程的內容如下：

(1) 災害準備：包括災例介紹、災情的危害與影響、認識建築與非建築物的危險、減災策略等內容（三小時）。

(2) 火災滅火：包括火災化學原理、危險物品認識、如何減緩住家與辦公場所火災危險、滅火斷、滅火器材認識與使用、滅火安全等內容（三小時）。

(3) 醫療救護：包括認識與生命危害狀況的處置、傷患分類、全身狀況評斷、骨折、燒傷、拉扭傷、凍傷處置等內容（三小時）。

(4) 簡易搜救：包括計畫擬定、搜尋與救助的決斷、搜尋與救助採行方式、器具的操作使用等內容（三小時）。

(5) 災害心理與團隊組織：包括災害心理、NRT組織、如何做正確決定、文書製作、書面模擬作業等內容（三小時）。

(6) 課程複習與模擬：包括期末測驗、課程回顧複習、災害模擬處置、實際演練與器材操作等內容（一小時）。

4. 協助災害應變事項：簡易火災及其他災害搶救、緊急醫療救護及運送、救災之後勤支援等。

(三) 輔導救難團體強化組織救援效能

1. 開源計畫

該計畫內政部消防署於民國八十九年五月二日以(89)消署教字第八九F〇二三八號函核定實施。經查目前在內政部及各直轄市、縣市政府主管機關許可立案的民間救難團體計有一三〇餘個；透過全面訪查瞭解其組織功能後，將分類加強輔導。

1. 實施目的：政府力量有限，民間資源無窮；為能有效運用民間救難組織力量，配合政府機制，致力投入緊急災害救援工作，特訂定「開源計畫」；以期各級消防機關確實輔導民間救難團體健全組織，增強專業知能；進而達到廣為「開拓資源、善用民力」，共同為因應緊急災害救援工作而展現精良之戰力。

2. 任務編組：由民間救難團體依組織規章，甄選身心健壯、反應靈敏，具服務熱忱及救難常識之會員自行編組。

3. 教育訓練

(1) 專業專程：凡經甄選合格志願參加救難團隊的會員均應參加。

① 訓練課程及時數依民間救難團體之專業效能而定，訓練層次包括：初級班、進修班及研究班三個階段。

② 凡參加訓練結束後從無缺席，並經考評通過者，由訓練單位發給結業證明書。

③ 經初訓合格領有結業證明書者，另應於每年五月、十一月分別參另複訓（課程及時數依需要而定），藉以維持並增強災害救援之技能與方法。

④ 參加初級班訓練領有結業證明書，並經複訓考評通過者，始有資格報名參加進修班之訓練，餘此類推。

(2) 通識課程：凡擔任團體領導幹部，包括：理事長、常務理監事、理監事、隊長、分隊長、小隊長及工作人員一律均應參加。

① 訓練課程包括：

a 認識人民團體法規（三小時）。

b 會議規範與團體運作（三小時）。

c 人民團體領導幹部應有的認知與素養（二小時）。

② 凡參加訓練結束後均無缺席，並經考評

通過者，由訓練單位發給結業證明書。

③團體之領導幹部除參加通識課程訓練外，每年均應參加一次「如何強化民間團體組織功能」研討會（三小時），藉以增強民間團體組織運作之知能。

4.協助災害應變事項：依團體之不同專長適時協助。

五、運用民間志願組織的 應行措施

「災害防救法」雖已公布實施，但徒法不足以使災害防救工作真正推動與落實；因此，致力結合民力協助災害應變工作不容忽視，個人認為運用民間力量應從下列幾方面著手：

第一、落實法令執行：災害防救法涵蓋的細則、辦法、要點、規定；等大大小小的子法有十六個之多，本署目前正在快馬加鞭邀請各相關部會及地方政府共同研商訂定，預定在半年之內完成。各項法令訂定完成發布實施之後，最主要的就是要辦理法令講習，讓各相關部會，縣市政府及鄉鎮市公所確實瞭解本身在災害防救方面所應扮演的角色及所應擔負的責任。例如：依地方制度法規定，「災害防救」係屬地方自治事項；而依災害防救法規定，當

災害發生或有發生之虞時，一旦鄉鎮市公所或縣市政府成立災害應變中心，鄉鎮市長及縣長就是該災害應變中心的指揮官，應該依規定統籌該轄區的災害應變事宜。而中央災害應變中心的指揮官是行政院副院長，副指揮官分別為內政部部长及業管的政務委員；各地方災害應變中心在災害處理的過程中如需請求上級災害應變中心支援時亦可隨時和中央密切聯繫，而上級災害應變中心也會主動關心。像此等等均需透過講習研討讓各級政府領導首長及相關人員徹底瞭解，面臨災害應變時才能應付裕如。

第二、健全防災體系：依災害防救法規定，內政部消防署將來要改名為「消防及災害防救署」，目前組織條例已送立法院審議中，未來「消防及災害防救署」將擴大編制，增加人員。而地方政府消防局除連江縣預定於今（九〇）年元月成立外，其他均已於八十七年七月一日前陸續成立完畢；有關救災的組織機制可說已經相當完整。可是依災害防救法於去（八十九）年八月二十五日所成立的「行政院災害防救委員會」，雖然規定由行政院副院長兼任主任委員，內政部部长及政務委員兼任副主任委員，擔任副主任委員之政務委員兼執行

長，消防署署長兼副執行長，委員會並分六個組，看起來洋洋灑灑，可是它卻僅是一個設置要點的任務編組，並非機關化的組織機制；既無獨立人事，也無獨立預算，要想發揮既定功能殊屬不易。不過，碧利斯颱風、象神颱風侵襲時，依該委員會的組織機制負責指揮、協調確實展現相當的功能，如果該委員會能改以組織規程的機關化架構運作，相信對於災害防救所能產生的功能將更不可限量。

第三、強化專業訓練：救災要有人，但有人還要有專業，就上次八掌溪事件為例，參加救災的人，連拋繩槍都不會用，人再多也沒用；因此，救災的方法與技巧亟待加強專業訓練。而且臺灣地區救災的專業人力實在不足；世界先進國家每一千人口就有一位消防人員，而臺灣四千人口才有一位，在這有限的人力，如果專業訓練未能加強，並將每個人都訓練為精兵，則人力更顯不足。

第四、充實救災裝備：有人沒裝備也沒有用，每年立法院在審查政府預算時，立法委員們都嫌消防署的預算太少，就以九十年預算而言，一年才准編十四億多元，雖然，每年均有成長，但成長的幅度實在難以應付實際的需要。尤其是地方政府財源均相當拮据，有賴中

央補助支援，如果中央未能協助，則地方政府的各項救災裝備實難充實更新。

第五、加強資源整合：政府力量有限，民間資源無窮，災害防救如果全賴政府的專職人力絕對力不從心。臺灣地區目前專職的消防人力僅有七、五〇〇餘人，但義消、鳳凰志工、睦鄰救援隊及社區婦女防火宣導隊共計三四、三〇〇餘人，另外還有一三〇幾個經政府立案許可的民間救難團體。如果災害應變沒有這些充分的民力協助支援，相信對於救災工作一定大打折扣；所以，致力整合民間組織，乃強化災害應變刻不容緩的要務。

第六、致力觀念宣導：災害防救除了政府機關縱的連繫、橫的整合應該善於協調配合外；如何喚起民眾共同建立「災害防救、人人有責」的共識更加重要；如果能夠透過村里民大會及其他可行的管道致力觀念宣導，讓民眾充分瞭解災害防救的警覺性與自主性，相信對確保人民生命、財產的安全更能發揮有效的功能。

說實在的，善加運用民間組織必須要有方法，尤其更要講究藝術；根據個人的經驗，運用民間組織除了應有上述應行措施外，更須

重視下列的基本前提：

(一)政策要明朗：因為要有明朗的政策才能激發社會大眾的群起響應，讓社會大眾認識、瞭解參與服務的真正意義與目的，進而期使其在認清政府的明朗政策下，熱烈支持。內政部消防署於九二一震災後加速推動「輔導救難團體強化組織救援效能——開源計畫」、「廣結志工參與緊急救護工作——鳳凰計畫」及「凝結民力協助災害救援工作——睦鄰計畫」成效至為彰顯；此乃民間力量之運用在明確政策的指引下，蓬勃發展的最佳印證。

(二)組織要健全：服務別人，首須健全自己；民間組織要能彌補政府之不足，當然必須先從健全自我做起；因為，嚴密的組織、明確的分工始能發揮整體的力量。一般言之，健全民間組織的指標為：組織自由化、會務自主化、業務效益化、財務制度化、運作民主化及經營專業化。

(三)訓練要落實：訓練是一個過程，藉此過程可分享理念、激發問題、修正態度及發展技巧。教育訓練不僅是運用民間組織的重要環節，更是導引服務方向、提昇服務品質的最佳途徑。唯有透過教育訓練，才能使社會大眾由

學習認知，進而產生參與興趣；更予以肯定，且樂在服務。亦唯有透過教育訓練才能使參與服務者擁有榮譽心，更使接受服務者產生安全感。不過應特別注意的是，政府機關辦理救災志工訓練務須秉持有計畫、有步驟、有目標、有效益的原則循序漸進，方能奏效。

(四)倫理要培養：所謂倫理係指哲學思想、價值觀念、道德標準及行為規範。參與服務雖然是一種只問耕耘、不計回饋的志業，但志工參與服務的歷程與結果所涉及的影響層面，不僅只限於服務對象與志工本身之間的互動關係，尤其更與社會整體的觀感息息相關。基於此，民間組織為能發揮其參與救災的預期效果，政府部門當然務需致力於倫理的培養，期使參與救災志工深切體認「有所為」、「有所不為」的真諦，進而共同弘揚民力運用的具體成效。

(五)績效要評估：所謂評估就是檢討過去，策勵未來；檢討是手段，改進是目的；必須檢討過去，發掘問題；才能研究改進，開創新猷。政府對於民間組織參與災害防救的績效，如能定時舉辦評鑑，以審慎嚴謹的態度，公開評估志工團隊的服務績效，對於志工團隊的努

力付出應會具有指標作用。

(六)獎勵要公正：民間力量的有效運用，有賴政府具體而公正的獎勵；因為獎勵不但能激勵參與者的持續服務，尤能激發社會大眾見賢思齊。唯獎勵應特別堅守的原則是，務必確實做到公正客觀，寧缺勿濫；否則，不但未能獲得正面的鼓舞效果，尤恐產生負面的抱怨回應。

(七)制度要建立：制度乃工作標準與行為模式；使用民間組織彌補政府災害應變人力之不足，對於救災志工的甄選、任用、組織、訓練、福利、獎勵、服務方法及倫理守則……等，政府均應建立完善的制度，訂定具體可行的法令規章；以期有效規範救災志工或志工團隊循序推動，確實發揮彌補及增強的功效。

(八)互動要靈活：成功的民力運用須以擴大參與來因應社會需求，而非排除他人加入，將服務工作專美於己。服務工作如能使更多的志工朋友共同體悟到「予多於取」、「人重於己」的價值觀念，進而把握重點，互動靈活，則必能贏得社會的信賴，展現增強的功效。

(九)幹部要負責：任何志工團隊不論其成員多少，亦不管成立時間之長短，都必有其目標

與計畫。充當團隊領導幹部的重要功能之一，就是要能確定團隊的目標與計畫，及擬訂達成目標與執行計畫的方法與步驟，負責盡職地領導團隊成員互助合作，協調配合，為達到共同目標與計畫而努力奮進。

(十)主管要重視：任何一個機關、機構或團體的主管對於運用民間組織的成敗與否，應負有絕對的影響作用。如果主管對於該項工作能予重視與支持，則對承辦業務的同仁因為獲得長官的支持，必能士氣大振，圓滿達成任務；尤其對於志工朋友更能因為長官的重視，而深受鼓舞，有效善盡職責。

六、結語

「災害防救法」經過六年的時間，終於在去年（八十九）年六月三十日經立法院三讀通過，總統於同年七月十九日公布實施，總計有八章五十二條，規定已相當完備。從災害防救法可以看出，我國與美、日相比較，其災害防救的處理層級均為三級：(1)我國：中央—直轄市、縣市—鄉鎮市區，(2)美國：聯邦—州—地方，(3)日本：中央—都道府縣—市町村；而

其處理階段分別為：(1)我國：預防（包括減災及整備）—應變—復建，(2)美國：減災—整備—應變—復建，(3)日本：預防—緊急應變—復舊；就災害處理的層級與階段而言，三個國家應屬大同小異。

我們深知，防災機制的良窳與民眾生活品質息息相關，如何將災害消弭於無形，或在災害發生時力使災害損失降至最低，應是政府重要的施政措施；但整體公共安全不能光靠政府，有賴國人均能普遍參與。依新頒「災害防救法」規定，各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調……後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作；目前內政部正在快馬加鞭會同有關部會就後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織之編組、訓練及協助救災事項訂定實施辦法；以備災害發生時，能夠有效動員該等民間志願組織的力量共同投入災害應變的行列，與政府救災單位專業人員併肩作戰；充分展現「效率政府」與「活力民間」密切結合的最佳效能。

（本文作者為內政部消防署副署長）