

【汛期防災減災】

# 強化自主防災， 有效增加社區能量

郭力行<sup>1</sup>

## 壹、前言

「面對災害，人命永遠是最重要的資產」，在極端氣候的自然條件與地質破碎的因素之下，硬體的減災整治工程顯得緩不濟急，天災隨時可能發生在任何意想不到的地方。由過去的防救災經驗來看，災害管理不僅是「事發後的反應措施」，更應重視「事前的預防」。

## 貳、防患未然，強化社區防災

推動土石流自主防災社區的目的是以環境為師，學習與災害共處的技巧，透過宣導教育民眾皆能深刻地瞭解災害隨時發生的可能性，但是未必能會反映在防災的行動上，使防災意識與防災行動之間有落差。逐步踏實培養社區的「防災知識」、「防災技能」、與「防災態度」，引導社區檢視災害歷史資料，包括將土石流、崩塌及淹水等災害敏感區納入兵棋推演，將受災經驗加以系統化整理，輔以防災知能連結經驗與防災作為。



防災任務兵棋推演情況。

現行的土石流自主防災社區推動模式，由中央部會經過各縣市對口之業務局補助經費給公所及社區，但基層地方政府內多數局處並不介入防災社區之輔導與考評，在鄉鎮

註 1：行政院農業委員會水土保持局。

市公所中，由災害防救業務對口單位直接辦理防災社區，彼此大多欠缺橫向聯繫與整合。

防災社區由政府主導執行，相關行政機構公助的角色太強烈，弱化了社區居民之自助作為。防災整備、避難撤離、災後復原等皆由政府負責，加上政府部門與社區間欠缺溝通及緊密度不足，各社區雖已成立自主防災社區，但是執行成效各異，相關防災策略無法確實根據社區特性調整，造成社區居民對於防災的主動性低落，未來如何提升居民「自助」的意願，持續擴大舉辦演練及宣導提升社區自主性至為關鍵。

為因應日益加劇的全球暖化現象，極端降雨事件於全球各地頻傳，唯有強化村（里）及鄉（鎮、市、區）公所耐災能力是目前全國乃至全世界一致認同的方向。自災害防救法頒布實施以來，不僅水土保持局的土石流災害防救工作有長足的進展，直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所也都建立了許多災害管理的作為。有鑑於此，水土保持局深深體認到基層的防災應變工作之推動已有必要因應漸臻完善的災害防救體系而有新的推動方法，因此推出「水土保持局自主防災社區 2.0 推動計畫」（簡稱本計畫）。

本計畫本全民參與、由下而上、因地制宜的精神辦理，除了維持原有之防災演練、宣導的核心任務之外，並且持續輔導村里精進土石流自主防災專業職能，教導民眾正確的土石流防災知識與技能，認識環境中潛在的風險因子，將防災的觀念深耕至村（里）之中，成為有效提升基層防救災能量的關鍵工作。並持續強化地方政府自主防災與應變能力，增進土石流災害防救體制與作業效能，將藉由本計畫進行公所與村（里）自主防災能力的整合強化。

## 參、專業評估，建立社區耐災分級

社區耐災能力方面評估指標包括土石流衝擊、社區組織運作、疏散避難能力 3 大指標反映出社區的防災體質，而社區中的保全對象也不可忽略，要掌握土石流自主防災社區風險潛勢等級，則 2 項因子要一起考慮，利用風險矩陣將耐災能力與保全對象歸納如表 1。

表 1. 土石流防災社區潛勢風險等級

社區潛勢風險等級評估		社區耐災能力		
		弱	中	強
保全人數	多	高	高	中
	中	中	中	低
	少	中	低	低

## 肆、因地制宜，風險分級管理

土石流自主防災社區風險潛勢等級的建立，將目前 587 個村里現況簡化至 3 個等級，有助於相關輔導計畫的推動，而中等級的部分可以概分為保全住戶人數偏低而耐災能力介於低或中級的社區以及保全住戶多而耐災能力中等以上的社區，其社區面臨的挑戰不同，思考推動不同的防災策略；依據不同等級給予相對應的輔導策略。（表 2）

表 2. 社區風險等級及輔導策略

社區風險等級	社區狀況概述	輔導策略
高	保全住戶多而且耐災能力屬於低或中級	辦理自主防災宣導工作，推廣防災理念與知識
中	保全住戶偏低而且耐災能力屬於低或中級	邀集社區領袖召集熱心民眾辦理土石流防災兵棋推演，討論社區自主防災策略
	保全住戶多而且耐災能力屬於中級以上	建立明確的防災策略，輔導辦理社區型防災演練，以實際運作經驗強化民眾防災能力
低	保全住戶偏低而且耐災能力屬於中級	提供再教育訓練輔導，精進任務分工細節，鼓勵防災經驗輸出



落實以社區為主的實作演練。

## 伍、永續經營，社區防災策略

從社區分級的概況所列的輔導策略，本計畫整合現有補助資源，分為 2 階段執行，第一階段為自主防災訓練管理執行計畫；第二階段為自主防災裝備及設備強化執行計畫，輔導地方政府管理土石流自主防災社區，推動相關的工作項目。（表 3）

表 3. 自主防災社區 2.0 推動計畫 2 階段執行計畫

執行計畫名稱	工作項目	對象	內容
自主防災訓練管理執行計畫	自主防災社區進階規劃	自主防災組織成員	* 兵推工作坊 * 檢討防災工作
	自主防災社區實作演練	自主防災組織成員與社區民眾	* 兵推工作坊 * 檢討防災工作
	自主防災社區支援體系建立	地方政府防災人員與社區幹部	* 提升地方政府防救災能力 * 辦理座談會建立社區維運力量
自主防災裝備及設備強化執行計畫	自主防災社區裝備強化	採購自主防災社區運作所需設備及裝備	* 充分檢討社區需求再購置 * 辦理實作演練社區，2 年內申請

依據水土保持局建立社區災害潛勢風險分級，利用不同的補助計畫核准頻率鼓勵高風險社區積極推動自主防災宣導及演練，確保中、低風險社區能穩定提升或維持現有成果，申請補助頻率說明如表 4：

表 4. 計畫補助項目與頻率

社區風險等級	計畫核准頻率
高	1. 自主防災社區兵棋推演：每 2 年可申請一次 2. 自主防災社區實作演練：每 4 年可申請一次
中	1. 自主防災社區兵棋推演：每 2 年可申請一次 2. 自主防災社區實作演練：每 4 年可申請一次
低	1. 自主防災社區兵棋推演：每 2 年可申請一次 2. 自主防災社區實作演練：每 4 年可申請一次

\* 社區潛勢風險較高之村里優先補助。  
\* 如土石流自主防災社區潛勢風險等級中與潛勢風險等級低脂村里同時申請，以潛勢風險等級中之村里優先補助。

## 陸、宣傳推廣，凝聚共識

本計畫的推動需要許多機關團體的協助，對於推動方式以及辦理情形需有共同目標，為輔導地方政府管理土石流自主防災社區，讓地方政府成為實際執行者，導入輔導團隊協助推動自主防災社區，作為地方與村里的溝通橋樑。水土保持局編輯製作推動說帖、綱要計畫書、推動指引，針對有參與本計畫的地方政府與輔導團隊逐步說明計畫的執行內容與步驟，有助於提升縣市與鄉鎮市區層級推動自主防災社區的能力，落實中央支援、地方負責的防災機制。



自主防災社區 2.0 表揚活動 (左)。  
自主防災社區 2.0 推動工作坊 (右)。

## 柒、展望未來

未來，透過持續性的資源灌溉，提升基層民眾的土石流防災素養，由個人發展至社區組織，建構完整的社區防救災網絡，奠定社區防災永續經營的發展基石，相關的策略與展望如下：

### 一、土石流自主防災深耕化

長期持續性的資源灌溉，提升基層民眾的土石流防災素養，由個人（點）發展至社區組織（面），建構完整的社區防救災網絡，奠定社區防災永續經營的發展基石。

### 二、強化社區的韌性

專業的輔導團隊提供在地服務、防災技術、整體的防災規劃，社區民眾能更加認識多變的災害環境，確實掌握自主警戒與自主疏散的作為，加強本身耐災與恢復能力。

### 三、擴大深化疏散避難成效

在政府防救災力量未到達之前，能否更早提供受災社區之緊急協助，有賴於平時防災組織的訓練與居民的警覺性，期待與學校、NGO、NPO 和民間企業等建立類似結盟組織，形成防災夥伴發揮守望相助的功能。

### 四、落實地方維運機制

與災害防救體系密切結合，強化地方經營管理防災社區的能力，建立永續運轉機制。



訓練社區民眾防災知能（左上）。

教導社區認識多變的災害環境（左下）。

建立結盟防災機制。