

行政院農業委員會水土保持局
105 年度水土保持局創新研究計畫

**土石流災害緊急應變下強制撤離
相關法制與實務之研究**

計畫編號：105 保發-13.1-保-01-06-001(8)

期末報告

國立交通大學土木工程系 單信瑜副教授
時代法律事務所 王文祿博士

中華民國 105 年 12 月 23 日

土石流災害緊急應變強制撤離相關法制與實務之研究計畫

摘要

近年來連續幾件與災害防救相關的國家賠償案件判決受到社會高度的關注。其中包括高雄市政府承受前那瑪夏鄉公所八八風災案也被判定應國家有賠償責任，更引發對現行土石流防災緊急應變機制檢討之訴求。本計畫經由土石流災害中央主管機關人員之訪談，與基層執行災害應變業務人員之座談意見，以釐清現行土石流災害緊急應變機制中關於強制撤離之執行情形與困難之處。並藉由美日兩國災害防救法制與我國現行土石流緊急應變機制之法律基礎，進行比較法學之分析研究，以及相關國家賠償責任之分析。根據上述三個面向分析結果，本研究提出我國現行土石流緊急應變機制之強制撤離可改進的方式包括：土石流警戒與疏散撤離命令之連動性應朝向分割處理方向檢討、土石流保全對象劃定的方式應更具有彈性、強化地方政府與民眾的風險意識、提升基層公務人員對於災害防救責任與國家賠償法制的了解。

關鍵詞：土石流、應變、強制撤離、國家賠償責任

Study on Legal Regime and Practice of Mandatory Evacuation in Emergency Management of Debris Flow

ABSTRACT

Several government compensation lawsuits related to emergency response have raised serious concerns among public servants. The guilty verdict of the government compensation which involved the failure to warn and/or evacuate citizens that became victims of debris flow during Typhoon Morakot has led to discussion on the necessity to revise the current warning and evacuation protocol. This research reviewed the laws and regulations on debris flow evacuation and government compensation in the United States and Japan in order to establish the reference for revision of current regulations. Furthermore, current practice and difficulties of evacuations were collected and documented from interviews with emergency management officials of local township governments. Forums of experts were held to exchange views and brainstorm suggestions for improvement of warning and evacuation procedures. It is suggested that mandatory evacuation orders should be issued based on actual and forecasted rainfall and other situational factors instead of debris flow warning alone, such that current regulations should be revised to allow emergency management officials to make decisions on evacuations based on their best judgements in order to enhance the efficiency and effectiveness of emergency response.

Keywords: Debris flow, Emergency response, Mandatory evacuation, Government compensation liability

目錄

中文摘要	I
英文摘要	II
第一章 我國土石流災害管理體系與機制	1
第二章 我國土石流應變機制	11
第三章 美日法制下對於土石流災害緊急應變撤離之相關規定分析	22
第四章 現行土石流災害緊急應變中強制撤離機制檢討	39
第五章 土石流災害緊急應變下可能之國家責任探討	54
第六章 地方政府土石流災害防救業務人員訪談與專家座談	76
第七章 結論與建議	86
參考文獻	88
附錄一、第一次專家諮詢會議資料	92
附錄二、第二次專家諮詢會議資料	116
附錄三、鄉鎮市公所訪談記錄	132

表次

表 1 災害防救計畫重點內容.....	5
表 2 「新竹縣颱風期間執行災害防救法第三十一條第一項第二款、第三款實施要點」摘要.....	20
表 3 避難相關指令發佈判斷基準（高岡市，2015）.....	35
表 4 避難相關指令發佈時機與民眾應有之行動（高岡市，2015）.....	35
表 5 我國與美日兩國有關緊急應變撤離相關法制比較表.....	37
表 6 強制撤離相關規定性質及效果整理表.....	53
表 7 日本國家賠償法.....	70
表 8 日本 2000 年之前水災相關國家賠償訴訟.....	72
表 9 土石流應變機制與國賠公所人員訪談時間.....	81
表 10 已完成訪談之縣市政府災害防救辦公室人員.....	82
表 11 鄉鎮市區公所與縣市政府災害防救辦公室人員訪談問題.....	82

圖次

圖 1 我國災害防救體系架構圖	2
圖 2 中央災害防救體系組織架構.....	3
圖 3 土石流災害通報及應變組織架構圖(林潤榮等，2005).....	15
圖 4 USGS 土石流監測站位置分布圖(USGS, 2016).....	23
圖 5 USGS 坡地災害潛勢圖	23
圖 6 紅色警戒與黃色警戒區域圖範例（內閣府，2014）	29
圖 7 日本土砂災害避難勸告等發佈等級與時機（內閣府，2014）	30
圖 8 土砂災害警戒判定網格（日本氣象廳，2016）	32
圖 9 土砂災害警戒判定範例（日本氣象廳，2016）	32
圖 10 土砂災害警戒發佈範例（日本氣象廳，2016）	32
圖 11 土砂災害應變行動流程圖（高岡市，2015）	34

第一章 我國土石流災害管理體系與機制

1.1 土石流災害防救體系

我國災害防救法制的最上位法令為民國 89 年公告實施之災害防救法。最近一次修訂乃於民國 105 年 4 月。

「災害防救法」第二條所稱之「災害」(Disaster)是指下列災難所造成之禍害：風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害；重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害(內政部，2000)。民國 105 年修訂後，災害增加工業管線災害、生物病原災害、動植物疫病災害、輻射災害（內政部，2016）。

臺灣災害防救體系架構可分為組織與計畫兩大層面，而組織中又分為會報、應變中心與緊急應變小組三個層面，並將災害防救體系確立為中央政府、直轄市及縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所等三層級防災體系，整個災害防救體系架構，如圖 1 所示。災害防救法將災害防救體系確立為中央政府、直轄市及縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所等三層級防災體系；而災害防救組織則分為災害防救會報、災害應變中心與緊急應變小組三個層次。

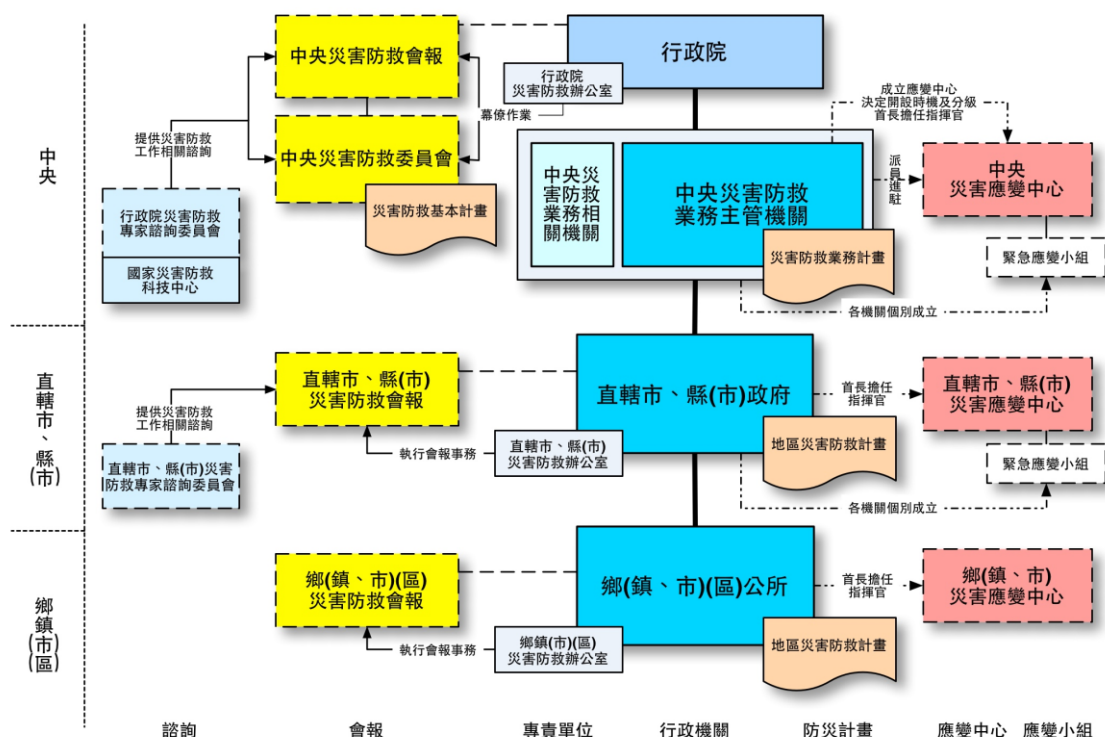


圖 1 我國災害防救體系架構圖

我國現行土石流緊急應變機制之建立，係依據災害防救法。災害防救法第 1 條明訂「為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。」災害防救法第二條中定義了該法專用名詞，「定義如下：一、災害：指下列災難所造成之禍害：（一）風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。」依據災害防救法第 3 條「各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：一、風災、震災（含土壤液化）、火災、爆炸災害：內政部。二、水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。三、寒害、土石流災害、森林火災、動植物疫災：行政院農業委員會。」然而依據災害防救法施行細則（內政部，2011）第 2 條，並未針對土石流做出定義。

亦即，在中央政府災害防救體系中，行政院農業委員會係為土石流災之中央防救業務主管機關（圖 2），負責指揮督導協調土石流災害防救各相關行

政機關及公共事業執行各土石流災害預防緊急應變措施及災後復原重建等工作，其設有災害防救緊急應變小組。主管土石流災害的行政院農業委員會也可以依據災害防救法第 5 條「中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。」

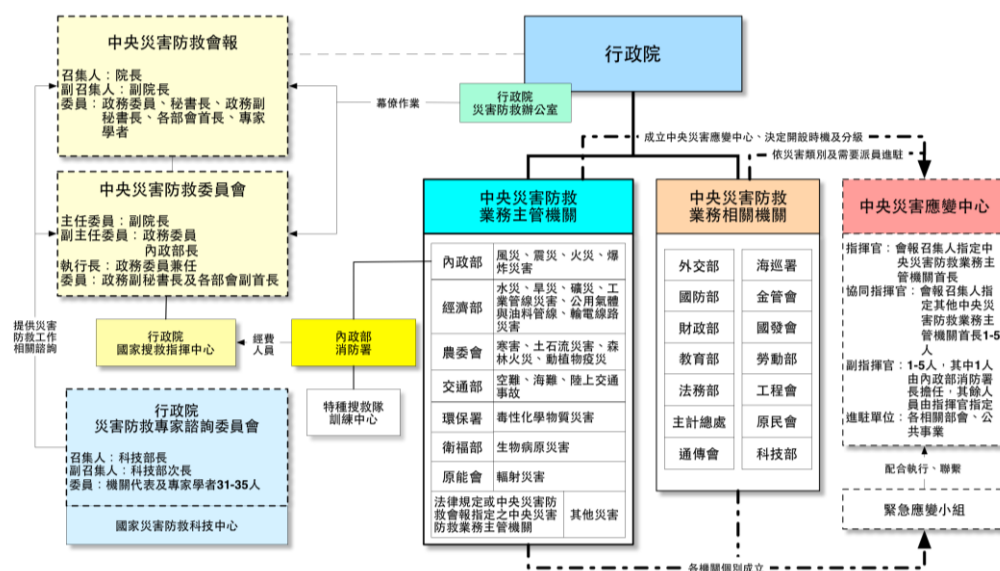


圖 2 中央災害防救體系組織架構

在中央政府與地方政府權責分工的部分，災害防救法第4條明訂「本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，且訂定「直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所應依地方制度法第十八條第十一款第二目、第十九條第十一款第二目、第二十條第七款第一目及本法規定，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。」

我國各級政府以計畫為基礎推動災防業務，(一)依災害防救法第 17 條第 1 款，災害防救基本計畫由中央災害防救委員會擬訂，中央災害防救會報核定。(二)依災害防救法第 19 條，中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。(三)依災害防救法第 20 條 1 款，直轄市、縣（市）

災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。(四)依災害防救法第 20 條 2 款，鄉(鎮、市)公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。

依據災害防救法施行細則第 8 條「中央災害防救業務主管機關每二年應依本法第二十二條第二項、第二十三條第二項、第二十七條第二項、第三十六條第二項規定及災害防救基本計畫等，進行勘查、評估，檢討災害防救業務計畫；必要時，得隨時辦理之。」(內政部，2011)

依據災害防救法第 19 條「公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。」因此，土石流與其他災害的各級主管機關災害管理均應擬定災害業務防救計畫，作為執行災害防救法的依據。

在地方政府方面，依據災害防救法第 20 條「直轄市、縣(市)災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。前項直轄市、縣(市)地區災害防救計畫不得抵觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。鄉(鎮、市)公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。前項鄉(鎮、市)地區災害防救計畫，不得抵觸上級災害防救計畫。」有關土石流或其他各種天然與人為災害的減災、整備、應變、復原工作，都可以在災害防救業務計畫中訂定，而地方政府於地區災害防救計畫中據以遵循。必要時，地方政府也可以自行制訂自治條例作為執行之法律依據。

災害防救法所稱之災害防救計畫包括災害防救基本計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫，其重點內容，如表 1 所示。

表 1 災害防救計畫重點內容

計畫名稱	重點內容	擬定單位	核定單位
災害防救基本計畫	中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣(市)政府據以辦理災害防救事項。	行政院災害防救委員會	中央災害防救會報
	中央政府針對全國性防災業務推展所研訂之長期性、綜合性、指導性的綱要計畫，涵蓋各階段防救災工作之基本方向及規範。		
災害防救業務計畫	中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫。	中央災害防救業務主管機關	中央災害防救會報
	為防災業務主管機關針對單一災害需求導向所擬訂的實務性事業計畫，偏重於平時減災與災前整備階段，作為各層級政府相同業務主管機關縱向貫徹執行防救災之業務計畫。		
	公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫。	公共事業	中央目的事業主管機關
地區災害防救計畫	為地方政府所管轄區域之防救災工作、應變措施、設備物質之調度分配所訂定計畫，偏重於災前備災與災時應變兩階段，屬縱合性、規劃性之實質計畫。	直轄市、縣(市)災害防救會報執行單位	各級地方災害防救會報，並報請所屬上級災害防救會報備查
		鄉(鎮、市)公所行單位	

資料來源：內政部，2000

土石流災害防救業務計畫係依據災害防救法第十九條，針對土石流所造成天然災害之防救需要而擬定，乃行政院農業委員會針對所職掌土石流業務訂定之防救災相關措施，其目的在健全土石流災害防救體系，強化土石流災害防救相關措施，落實土石流災害復原重建，推動土石流防災教育訓練及宣導，以提昇土石流災害防救應變能力，減輕災害損失，並作為地區災害防救計畫之擬訂依據。其內容包括總則、災害預防、災害緊急應變、災後復原重建及附錄等 5 篇。

依據地方制度法，災害防救應為地方自治事項。(公共安全)地方制度法第 18 條直轄市自治事項 第十一項關於公共安全事項 第二款直轄市災害防

救之規劃及執行。第 19 條縣（市）自治事項 第十一項關於公共安全事項 第二款 縣（市）災害防救之規劃及執行。第 20 條鄉（鎮、市）自治事項 第七項關於公共安全事項 第一款鄉（鎮、市）災害防救之規劃及執行。第 83-3 條山地原住民區自治事項 第七項關於公共安全事項 第一款山地原住民區災害防救之規劃及執行。

地方政府並未訂定獨立之土石流災害業務計畫，而是在地區災害防救計畫中納入土石流篇。直轄市、縣(市)災害防救會報執行單位，應參照災害防救基本計畫第二編「風災與水災防救對策」、第五篇「地區災害防救計畫之重點事項」及行政院農業委員會函頒「土石流災害防救業務計畫」等所列相關事項及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫涉及土石流災害部分，其內容包括總則、災前預防、災時緊急應變及災後復原重建等 5 編。

1.2 災害預防機制

依據災害防救法第 22 條，「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：

一、災害防救計畫之擬訂、經費編列、執行及檢討。

二、災害防救教育、訓練及觀念宣導。

三、災害防救科技之研發或應用。

四、治山、防洪及其他國土保全。

五、老舊建築物、重要公共建築物與災害防救設施、設備之檢查、補強、維護及都市災害防救機能之改善。

六、災害防救上必要之氣象、地質、水文與其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。

七、災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析，及適時公布其結

果。

八、地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定之訂定。

九、災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。

十、災害保險之規劃及推動。

十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。

十二、災害防救資訊網路之建立、交流及國際合作。

十三、其他減災相關事項。

前項所定減災事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。

公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關減災事項。

第一項第七款有關災害潛勢之公開資料種類、區域、作業程序及其他相關事項之辦法，由各中央災害防救業務主管機關定之。」

依據災害防救法第 23 條，「為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：

一、災害防救組織之整備。

二、災害防救之訓練、演習。

三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。

四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。

五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。

六、災害防救設施、設備之整備及檢查。

七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。

八、國際救災支援之配合。

九、其他緊急應變整備事項。」

行政院農業委員會水土保持局負責的災害管理業務從災前規劃、災時應變措施至災後復原重建，研擬各種防救災措施等。依據水土保持相關法令所進行的開發行為管制、水土保持工程的要求與審查和檢查、野溪治理、坡地治理等管制或治理作為。另一方面，在土石流潛勢溪流的調查與劃定，雨量警戒值的訂定與影響範圍劃定，雨量監測站的建置，疏散避難相關作業規定的擬定，以及防災社區的推動、土石流保全對象的教育訓練與演練、土石流防災專員的培訓、地方政府水土保持與土石流應變機制的維持與管考，都屬於土石流災前的減災與整備作為。

1.3 中央地方政府土石流災害應變任務

依據地方制度法，災害防救為地方自治事項；另依據災害防救法，中央政府與地方政府均需要針對災害的應變作為規定於第 24 條、第 27 條、第 31 條。

災害防救法第 24 條，「為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。

直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。」

災害防救法第 27 條，「為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：

- 一、災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告、災情蒐集及損失查報。
- 二、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。
- 三、消防、防汛及其他應變措施。

四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。

五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。

六、危險物品設施及設備之應變處理。

七、傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。

八、搜救、緊急醫療救護及運送。

九、協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。

十、民生物資與飲用水之供應及分配。

十一、水利、農業設施等災害防備及搶修。

十二、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。

十三、危險建築物之緊急評估。

十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。

十五、災害應變過程完整記錄。

十六、其他災害應變及防止擴大事項。

前項災害應變措施事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。

公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害應變事項。

第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。」

災害防救法第 31 條，「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：

一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。

二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。

三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。

四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。

五、徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、水權、建築物、工作物。

六、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。

七、危險建築物、工作物之拆除及災害現場障礙物之移除。

八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。

九、國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。

十、災情之彙整、統計、陳報及評估。

十一、其他必要之應變處置。

違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」

此外，與土石流應變機制相關者為警報、警戒之發佈等作業，係依據災害防救法第 35 條，「為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機，除其他法律有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請中央災害防救會報核定後公告之。前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。」

第二章 我國土石流應變機制

台灣過去的颱風豪雨期間所發生的土石流災害規模較小，並未造成社會的重視，直到 1996 年賀伯颱風挾帶豪雨侵襲臺灣，釀成南投縣多處地區發生土石流，淹沒良田、房舍、沖毀公共設施並造成 27 人死亡、14 人失蹤，土石流問題才成為社會關注的焦點。而 1999 年 921 大地震後，大量鬆散的土石堆積在坡面或山谷間，更提高土石流發生的可能性。2001 年桃芝颱風挾帶著豐沛雨水，在花蓮縣及南投縣造成多處的土石流災害，釀成 70 人死亡、96 人失蹤慘劇，引起社會莫大震撼。有鑑於此，政府投入大量經費，從事土石流研究、土石流防災體制之建置、土石流防災應變規劃、土石流防災宣導，期於土石流災害發生時，能降低人命傷亡（林潤榮等，2005）。

雖然 2000 年頒佈施行的災害防救法中，將土石流納入為天然災害，但相關的應變機制還有待建立。直至 2004 年艾利颱風在新竹縣五峰鄉桃山村明都有部落所造成土石流災害釀成 4 人死亡、2 人失蹤及土場部落土石崩塌導致 9 人死亡、13 失蹤；同年 9 月之海馬颱風又造成新竹縣五峰鄉 4 人因土石流災害而死亡。行政院農業委員會水土保持局因而研擬「土石流撤離標準程序」，經多次研商後更名為「土石流防災疏散避難作業規定」，以利提供各防救災單位於土石流災害已發生或有發生之虞時，可順利疏散居民，引導居民至安全避難處所（林潤榮等，2005）。

我國現行土石流疏散撤離機制，係植基於災害防救法第 24 條第一項「為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，『應勸告或強制其撤離』，並作適當之安置。」。實務上為執行此規定，農委會訂定「土石流防災疏散避難作業規定」，主要針對「平時整備事項」與「應變作業程序」，區分農委會與各級機關之任務與權責。然而睽諸美國與日本之制度，並無法定強制撤離之效力；

我國特以立法規定「應勸告或強制其撤離」？其法律性質究竟如何？實務運作上是否有困難之處？如果無法達成強制撤離之任務，國家又將負擔如何之責任？實有探討之價值。

綜上所述，如能針對強制撤離之意義、法律性質以及實務上實踐之結果，進行全面性探討，必能對改進土石流緊急應變機制有所助益。

2.1 土石流應變體系

依據災害防救法第3條，土石流災害業務主管機關為行政院農業委員會。依災害防救法第12條，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。依中央災害應變中心作業要點第4條，重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定應變中心之開設及其分級，並應於成立後，立即口頭報告中央災害防救會報召集人（以下簡稱會報召集人），並由召集人指定該次災害之中央災害防救業務主管機關首長擔任指揮官。

當災害發生或有發生之虞時，應配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救業務計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。依災害防救法第13條，「重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人指定指揮官。中央災害應變中心成立後，得視災情研判情況或聯繫需要，通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心。」

依災害防救法第14條，災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜

或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

為因應土石流災害之發生，在中央部分，由行政院農業委員會開設土石流災害緊急應變小組，行政院農業委員會主任委員擔任召集人並指定指揮官。其任務為配合中央災害應變中心成立，派員前往執勤及執行幕僚作業與督導事項，並依土石流災害防救業務計畫指揮、督導、協調及處理各項災害應變措施與掌握各種災害狀況，即時傳遞災情，並通報相關單位應變處理及救災人力、物資調度與支援。

此外，依災害防救法第 14 條，災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

中央災害應變中心負責統合指揮預防重大災害發生或推行災害應變措施，雖土石流災害應變中心開設時機，為土石流災害估計有 15 人以上傷亡、失蹤時才成立；但當風災或水災災害應變中心開設時，行政院農業委員會主任委員親自或指派權責人員進駐中央災害應變中心，處理各項緊急應變事宜，因應風災或水災所挾帶之降雨，造成之土石流災害。

直轄市、縣(市)災害應變中心負責預防災害發生或推行災害防救應變措施及設備物質之調度分配，偏重於災前備災與災時應變兩階段，並落實各項防救災工作。一般土石流災害應變中心開設時機，比照中央為土石流災害估計有 15 人以上傷亡、失蹤時才成立；但當風災或水災災害應變中心開設時，農業局即派員進駐災害應變中心，處理各項緊急應變事宜。

鄉(鎮、市)災害應變中心負責預防災害、有效推行災害應變措施，並主動蒐集傳達災情、採取必要措施及指揮、協調、整合防救災工作；當災害發生

或有發生之虞即視災情開設災害應變中心。雖鄉(鎮、市)公所是我國三級防災體系中，屬於基層之防災組織，亦是直接執行搶救災工作單位之行政主管機關。

在直轄市、縣(市)部分，由農業局成立緊急應變小組，農業局局長擔任召集人。並派員進駐災害應變中心執行幕僚作業與訊息傳遞工作。緊急應變小組負責土石流災害應變及處理。

在中央政府方面，行政院農業委員會水土保持局編制中有土石流防災中心，並於有土石流發生之虞時，成立土石流災害應變小組，其任務在於災情蒐集與緊急應變處置，並監測氣象局即時雨量資訊與土石流觀測站之相關現地資料，適時發布土石流警警戒通報，以提供各級災害應變中心下達疏散避難指令之參考。行政院農業委員會水土保持局各分局則依水土保持局指示，成立緊急應變小組，執行行政院農業委員會水土保持局交辦工作事項及處理緊急應變事宜。在颱風期間或豪大雨特報發佈且預測降雨有可能超過土石流警戒值時，水保局土石流災害應變小組就會開設；且在非颱風或水災期間，當重大土石流災害發生時，農委會也會依據中央災害應變中心作業要點，單獨開設土石流中央災害應變中心。

縱上所述，土石流防救災應變組織包含三級制行政體系及土石流防災業務主管機關、救災單位與當地社區自主防災組織 4 個部分。土石流災害通報及應變組織架構，如圖 3 所示。

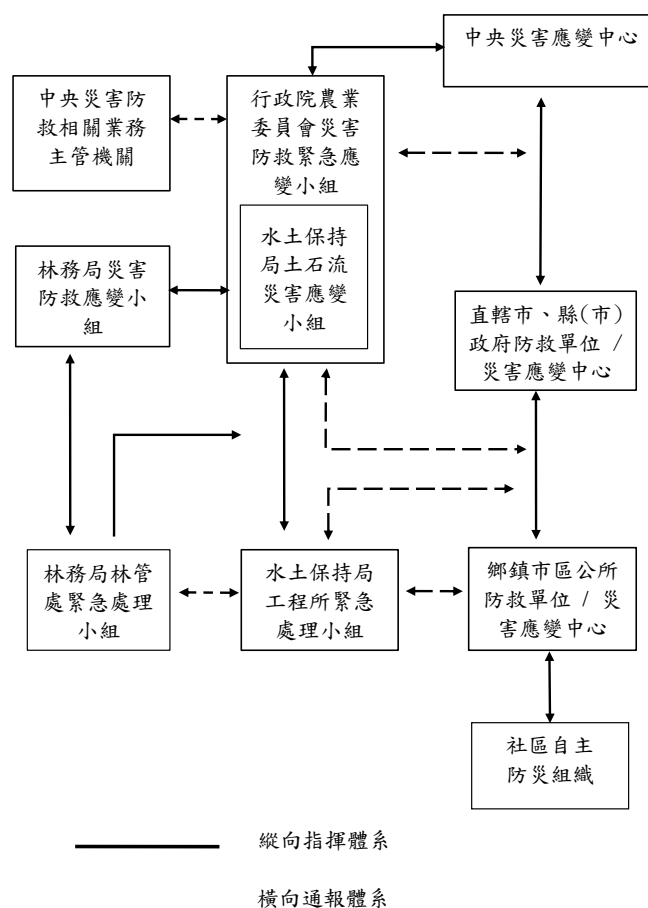


圖 3 土石流災害通報及應變組織架構圖(林潤榮等，2005)

土石流災害預報與警報作業程序，係依據土石流災害防救業務計畫第參篇第一章第一節訂定之；其目的在於掌握土石流發生之資訊與徵兆，研判災害發生之可能性，並藉由預報之發布讓民眾提高警覺，必要時則發布警報撤離危險地區之民眾，以達到減災之效果。而實施流程在於提供各防救災單位於土石流災害已發生或有發生之虞，能順利發布預報與警報。

本項工作可分為業務主辦機關行政院農業委員會水土保持局及地方政府兩部分，主要是地方政府對於土石流災害的研判沒有專業能力，也缺乏專職人員可以處理；因此，土石流發生之監測與研判就必須透過有專業能力的行政院農業委員會水土保持局來執行。

而土石流災害係屬可預防之災害，因此，土石流災害的預報及警報就顯得重要。目前土石流災害的預報及警報的發布係水土保持局依據交通部中央氣

象局所提供的氣象預報及雨量資料，並配合該局所研訂之土石流警戒基準值，研判災害發生之可能性，適時過電視、廣播媒體、網路等方式迅速傳遞土石流災害預報訊息，提醒民眾隨時提高警覺，做好防災準備，防範土石流災害發生。另一方面，行政院農業委員會水土保持局亦將發布土石流警戒區之訊息通報至縣(市)災害應變中心及鄉(鎮、市)災害應變中心，鄉(鎮、市)災害應變中心則透過本身應變體系將土石流危險區域保全對象疏散至避難處所。

土石流災情蒐集與通報作業程序，係依據土石流災害防救業務計畫第貳篇第二章第二節訂定之；其目的在於建構完善之通報系統與健全之緊急應變體系，迅速掌握災害狀況、即時通報傳遞災情，以期災時能迅速確實蒐集相關資訊及聯繫各方單位以取得協助，綜合運用各項防災資源與資訊，並作為災時分析與擬訂緊急應變措施之依據。而實施流程在於土石流災害已發生或有發生之虞時，提供各防救災單位能確實蒐集相關災情並迅速通報上級及其他平行單位。

目前土石流災情通報，主要是靠民眾的報案、村里長與警察單位的通報及媒體的報導，各級災害應變中心才能得到災害的訊息；再由鄉(鎮、市)災害應變中心再派員前往救災並確認災情，並將實際災情通報縣(市)災害應變中心，縣(市)災害應變中心依災情規模，調度相關救災人員及機具前往搶救。

防止土石流二次災害作業程序，係依據土石流災害防救業務計畫第參篇第十四章第二節訂定之；其目的在於地震、颱風、洪水災害過後，鬆散的地質結構、大量的雨水，常是引發土石流災害之關鍵，對此二次災害之防範應特別重視。因土石流災害常挾帶大量的砂石，強大的破壞力更造成中、下游民眾的威脅；除了平時應規劃完善的防救災工作外，對於災後可能發生的二次災害更要加以防範，災後應特別加強山坡地與河川之勘查治理；而實施流程在於防範土石流二次災害發生及加強山坡地管理。

2.2 土石流防災疏散避難作業規定

行政院農業委員會水土保持局於2004年海馬颱風過後，召集中央各部會、各縣(市)政府及土石流受災地區鄉(鎮、市)人員，依據災害防救法第24條及土石流災害防救業務計畫第貳篇第一章第四節，研擬「土石流防災疏散避難作業規定」(行政院農業委員會，2004)，其內容包括建置防災資料庫、研擬疏散與避難計畫、防災整備、警戒監控、災害分析研判、發布土石流警戒區、劃定管制區、居民疏散避難與收容、疏散避難執行狀況回報、預報及警報之解除等10項。以法令規定中央、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所各土石流防災業務單位應辦事項，並將地方政府於防災應變中每一階段應辦事項標準程序化，且以劃定及公告管制區方式，嚴格限制、禁止人民進入管制區內，且強制執行土石流潛勢溪流影響範圍內保全對象疏散撤離。最重要事項為由最能掌握當時實際狀況的村里長當疏散避難作業指揮官，並由最清楚當地人、事、物的村里幹事研擬可行之土石流防災疏散避難計畫。

土石流防災疏散避難計畫係依據土石流防災疏散避難作業規定第七條附則所研擬，其目的在於保障居民生命 safety 及避免土石流防災疏散避難時之混亂及為使居民能啟動自主防災作為，輔以指導作為，以減少災損。而內容包括轄內土石流危險範圍及保全對象、轄內土石流疏散避難地點及路線、疏散避難人力編組與分工、疏散避難裝備器材物資整備與檢查及避難演練、避難撤離流程、疏散避難紀錄與回報、其他等7項。

災前整備階段，由當地最瞭解能確實掌握人、事、物之村里幹事，依據行政院農業委員會2004年10月間公布之土石流影響範圍圖冊建置保全對象清冊，並依其對當地環境熟悉度，選擇最適當之疏散避難地點及路線，且依其對當地居民的瞭解，將疏散避難人力編組與分工。在災中應變階段，由當地之村里長擔任指揮官，當須執行疏散撤離土石流影響範圍保全對象工作時，主要任務仍由當地社區民眾自行編組執行。

平時透過土石流防災疏散避難演練提升災時土石流防災疏散避難效能，以及結合社會資源，從縣(市)政府、鄉鎮公所、警察單位、消防單位、衛生醫療單位、社區自衛隊及在地民眾，模擬土石流災害情境狀況推演；當災害發生或有發生之虞時，能保護人民生命財產安全及防止災害擴大。土石流防災疏散避難演練，其經費亦由行政院農業委員會水土保持局核撥，縣(市)政府扮演督導角色，鄉(鎮、市)公所進行實際操演。

發布土石流警戒預報

依據「土石流防災疏散避難作業規定」，土石流警戒的發佈方式與時機為：

- (1)農委會訂定並公開各地區土石流警戒基準值。
- (2)當中央氣象局發布某地區之預測雨量大於土石流警戒基準值時，由農委會水土保持局發布該地區為土石流黃色警戒，地方機關應進行疏散避難勸告。
- (3)當某地區實際降雨已達土石流警戒基準值時，由農委會發布該地區為土石流紅色警戒，地方機關應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。
- (4)地方機關可依各地區當地雨量及實際狀況，自行發布局部地區為土石流黃色或紅色警戒。

土石流警戒發佈後的通報方式由各級政府應依據三級政府分層負責，進行通報作業。(1)農委會發布土石流警戒預報，應公布於土石流防災資訊網(<http://246.swcb.gov.tw>)，並以電話或傳真方式通知直轄市、縣(市)政府。(2)直轄市、縣(市)政府應將土石流警戒預報通知所屬鄉(鎮、市、區)公所。(3)由行政院新聞局(以下簡稱新聞局)及地方機關透過電視、廣播媒體、網路等方式迅速傳遞土石流警戒預報。(4)由地方機關迅速運用村里鄰長、警察、消防人力、巡邏車及廣播車傳遞土石流警戒預報。(5)原民會應協助將土石流警戒預報傳遞至原住民鄉(鎮、市)公所。

2.3 執行勸導或強制法源

依據災害防救法施行細則第 12 條「災害應變中心指揮官依本法第三十一

條第一項（一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。）規定實施相關事項時，應指定相關機關（單位）執行之。

前項指揮官依本法第三十一條第一項第二款（二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。）及第三款（三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。）規定所為之下列處分，應予公告，並刊登政府公報、新聞紙、利用電信網路傳送或其他足以使公眾得知之方式揭示；撤銷、廢止或變更時，亦同：

一、劃定警戒區域，限制或禁止人民進入或命其離去。

二、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。」

依據「土石流防災疏散避難作業規定」，土石流災害應變作業程序中劃定警戒區域係由地方機關依據災害防救法第三十一條第一項第二款，參考當地雨量及實際狀況或農委會土石流警戒預報，劃定並發布警戒區域，限制、禁止人民進入或命其離去。

依據「土石流防災疏散避難作業規定」，居民疏散避難與收容由直轄市、縣(市)災害應變中心協助鄉(鎮、市、區)災害應變中心辦理下列工作，必要時得逕向中央相關業務主管機關請求協助：1.廣播宣導撤離，請民眾速至避難處所。2.電話聯繫村里長或村里幹事，轉知當地民眾提早疏散。3.協調疏散交通工具、撤離時間及集合地點。4.協助弱勢族群疏散至避難處所。5.強制疏散：強制疏散警戒區域內不肯疏散之民眾，並送至避難處所。6.收容安置：地方機關應登記收容民眾之身份、人數，並調度與發放物資。7.醫療救護：派遣醫療人員進行檢傷分類、醫療救護、心理諮商、急救常識宣導、提供壓力紓解方法。8.管制交通：請警察單位協助警戒區域管制、維持救災路線暢通，並設置標誌管制通行。9.道路搶通：調派重型機械清除障礙及道路搶通。10.治安維護：編組輪流巡邏警戒區域與避難處所。

部分地方政府依據災害防救法以及農委會頒訂之土石流相關計畫與規定制定疏散避難計畫，例如新竹縣政府的「新竹縣政府因應天然災害疏散撤離收容計畫」(新竹縣政府消防局，2011)。該計畫之適用對象為：(1)本縣各鄉(鎮、市)土石流潛勢危險村(里)。(2)依據行政院農業委員會水土保持局土石流防災資訊網所列土石流潛勢溪流範圍影響村里範圍。該計畫並將疏散撤離等級分為以下四種類型：

- A. 優先撤離：災害潛勢地區身心障礙者、殘疾人士及獨居老人，於海上陸上颱風警報或超大豪雨發布時及依據氣象資料研判結果有撤離必要者，即行撤離。
- B. 勸導撤離：一般民眾於海上陸上颱風警報或超大豪雨發布時，依據氣象資料研判結果有危險之虞或依安全警戒防護標準（如：河川水位達 2 級警戒以上、土石流黃色警戒等）達啟動者，即行撤離。
- C. 強制撤離：本縣及鄉(鎮、市)災害應變中心綜合災害分析研判及歷史災害後，確有致災可能性或安全警戒已達防護標準時，由本縣及鄉(鎮、市)應變中心指揮官下達實施強制撤離。
- D. 緊急避難：災時不願撤離者或狀況已無法安全疏散之民眾，暫於社區內緊急避難處所進行避難。

此外，部分地方政府為了能夠有較明確的執行依據和方法，自行制訂執行災害防救法第 31 條警戒區劃定的作業規範；例如新竹縣政府亦制訂「新竹縣颱風期間執行災害防救法第三十一條第一項第二款、第三款實施要點」(新竹縣政府消防局，2014)，其中與疏散避難相關之內容如表 2。

表 2 「新竹縣颱風期間執行災害防救法第三十一條第一項第二款、第三款實施要點」摘要

二、 <u>本縣或各鄉(鎮、市)</u> 災害應變中心成立後，災害應變中心指揮官於災害應
--

變之必要範圍內，得劃定一定區域範圍，為限制或禁止人民進入或命其離去之處分（以下簡稱本處分），並指定權責機關（構）執行本處分。

三、災害應變中心指揮官宜審酌地區特性、災害發生可預見或實際之狀況，發布本處分。

四、執行本處分應予公告（如附表一），因狀況異動再為處分或撤銷時亦同；其公告方式除於劃定區域範圍明顯處張貼公告外；並得採行下列方式：

- （一）於本府或各鄉(鎮、市)公所之公告欄張貼公告。
- （二）刊登新聞紙。
- （三）使用廣播、電視、網路、通訊設備或其他電子媒體發布。
- （四）於劃定區域範圍以警戒帶、告示牌或其他標示警示。

六、執行程序

（一）限制公告範圍之提出方式如下：

1、由本縣災害應變中心指揮官（以下簡稱指揮官）直接劃定一定管制範圍區域。

2、各鄉（鎮、市）災害應變中心指揮官於其管轄區域內提出管制範圍之建議時，應斟酌實際需要方式為之，以管制區域劃定建議單（如附表二）格式提出建議，並詳述管制時間、管制理由、管制範圍及檢附管制區圖，向本中心提出劃定警戒範圍之申請。但若因災害狀況危急，各鄉(鎮、市)災害應變中心指揮官得不待本中心核可，可逕行實施警戒區域劃定作業。但仍須於劃定後陳報管制區域劃定建議單。

3、本縣其他災害業務主管機關，於必要時得準用第二款規定方式提出。

第三章 美日法制下對於土石流災害緊急應變撤離之相關規定分析

於我國現行災害防救法制下，於土石流緊急應變狀態下，行政機關執行強制撤離，似乎被視為常態。然而，其他國家是否亦有相同之制度？對於潛在可能成為災民之人民，強制其必須撤離，是否屬於必要之措施？本計畫將由美國與日本之相關法制觀察，以比較強制撤離在各國制度中之使用狀況與效能。

3.1 美國土石流災害管理體系與應變機制

在美國聯邦政府中，由聯邦應急署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)負責統籌各類災害的災害管理工作，包括減災、整備、應變、復原，依據 FEMA 對於災害的分類，土石流屬於坡地災害(Landslide)或地滑的類別之一。坡地災害共包括平面式滑動(Slides, Translational or Planar)、落石(Rockfalls)、深層滑動(Slumps, Rotational)、土石流動(Earth Flows)、土石流(Debris/Mud flows) (Federal Emergency Management Agency, 2008)。

土石流災害潛勢的調查工作由聯邦政府的地質調查所(U.S. Geological Survey, USGS)負責，土石流警戒的發佈由美國國家大氣與海洋總署(The National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)所屬的 National Weather Service (NWS)負責。

NOAA 與 USGS 直到 2005 年才在加州南部的 8 個郡建立了土石流早期預警系統的示範計畫；這些示範計畫事例用 NWS 的山洪監測與預測系統(Flash Flood Monitoring and Prediction (FFMP) system) (USGS, 2016)。目前的監測站在全美國一共有 9 處（圖 4），資料蒐集的時距由 15 分鐘到 24 小時之間。根

據近期的媒體報導，美國至今仍欠缺國家級的坡地災害警戒系統，相較於每年花費數十億美金在建置龍捲風和山洪爆發的觀測與警戒系統時，美國聯邦每年花費在坡地災害警戒系統開發與建置的總經費只有約 3 百萬美金 (Freedmanmar, 2014)。目前 USGS 也針對坡地害發佈了潛勢圖 (圖 5)，但這份資料的年代已經頗為久遠(Radbruch-Hall et al., 1982)，但卻是在 USGS 網站上唯一公開的坡地災害潛勢圖(USGS, 2016)。



圖 4 USGS 土石流監測站位置分布圖(USGS, 2016)

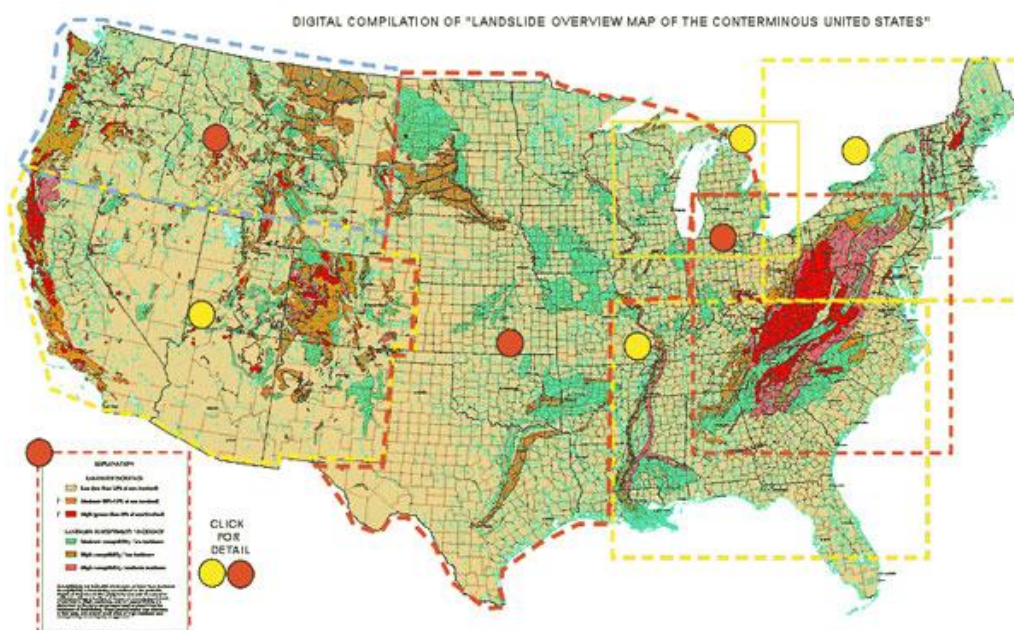


圖 5 USGS 坡地災害潛勢圖

由於實際上的災害管理作為屬於各州州政府的職責，但由於美國的政治制度屬於聯邦制，各州有自己的憲法和參議院，各州的州政府所屬機關和權責分工都不相同，因此無法全面性地把 50 個州的狀況逐一介紹。僅以土石流災

害災例較多且管理系統較完整的奧勒岡(Oregon)為例來進行說明 (Yamhill County, 2006)。

奧勒岡州由土地保育和發展部(Department of Land Conservation and Development, DLCD)負責與天然災害相關的減災工作，協助基層地方政府進行相關的規劃。在與坡地災害相關的工作方面包括：提供基層地方政府減災作為的自治法規建議與法令範本、檢核基層地方政府的土地利用計畫並提供與坡地災害相關的技術協助、協助基層地方政府與州政府和聯邦政府等各單位之間的協調、檢討與修訂全州天然災害減災的計畫目標與行政規則。奧勒岡州的地質和礦業部(Department of Geology and Mineral Industries, DOGAMI)負責地質調查和製作地質圖；因而也對地質災害提供技術資源和教育服務。

奧勒岡州的森林部(Oregon Department of Forestry, ODF)負責森林保護，因此也負責林業工作坡地災害的防範，森林部也負責審查在森林中開發的各項許可申請。在奧勒岡州，森林部是負責土石流管理的主要單位，負責預測和量測可能引發土石流的降雨。森林部也建置了土石流警戒網頁，提供社區民眾有關土石流潛勢的相關資訊，並適時發佈土石流警戒。警戒資訊透過 NOAA 的天氣廣播頻道與執法資料系統(Law Enforcement Data System)播送。在有災害之虞時，奧勒岡州的地質和礦業部針對土石流提供額外的資訊給媒體以便轉達給民眾。奧勒岡州的交通部(ODOT)則針對用路人提供坡地災害可能導致道路危險的資訊。

3.2 美國 Disaster Relief Act 下之災害緊急應變撤離

美國於 1970 年制定災害救濟法(Disaster Relief Act)，1974 年提出新法案，將原先制定之法案大幅修正，新法案稱為災害救濟與緊急事故救助法(Disaster Relief and Emergency Assistance Act)，又稱為 Stafford Act。其後，1988 年通過之災害救濟與緊急事故救助修正法案 (Disaster Relief and Emergency

Assistance Amendment) 與 1993 年通過之災害減輕與遷居協助法案 (Hazard Mitigation and Relocation Assistance Act)，兩次較重要之修正，更充實災害救濟法之內涵。

進入本世紀後，2001 年美國發生九一一恐怖攻擊事件，2005 年發生 Hurricane Katrina 風災，使得改革 Stafford Act 之呼聲再起。最後美國國會通過 2006 年 Katrina 災後緊急事故管理改革法(Post Katrina Emergency Management Act of 2006) 以修正災害救濟法。2012 年 Hurricane Sandy 發生後，隔年美國通過 2013 年 Sandy 災後復舊改進法(Sandy Recovery Improvement Act of 2013)。上述兩次修法，無論從災前整備與預防性撤離 (precautionary evacuation)，或災後復舊，均設法提供災民更多協助。

災害救濟法所定義之「重大災害」(Major Disaster)，包括天然災難 (Nature Catastrophe，如颶風、龍捲風、暴風雨、地震...等) 或不不論原因之災害，而經由總統依職權判斷具有相當嚴重程度與範圍，而決定宣告之災難 (42 U.S.C. §5122)。其中，洪災不論由天然災難或其他原因造成，如其嚴重程度與範圍達一定程度，經宣告後即屬於重大災害。如欲申請宣告為重大災害，則須由受災州之州長提出，該申請須基於災害之嚴重程度與範圍已遠超過該州及地方政府所能承擔，且聯邦政府之協助已屬必要；並且申請前該州州長已依據該州州法以及緊急事故處理計畫 (State's Emergency Plan) 採取適當措施始可提出申請 (42 U.S.C. §5170)。總統於宣告重大災害後，應依據法律所授與之職權，進行以下工作 (42 U.S.C. §5170a)：

- A. 指揮相關聯邦機關，使用該機關之權限與資源，協助並支援州及地方政府之救災行動。
- B. 統合所有災害救援之協助力量，無論來自政府公職或志願救難團體，聯邦、州、地方政府或私人團體，均由總統依職權統合之。

- C. 提供受災地區之州及地方政府技術與諮詢服務，包括重要社區服務設施之效能、危險與災害警告之發布、大眾健康與安全相關資訊提供、保護健康與安全方法之提供、以及管理、控制並降低大眾健康與安全之即時威脅。
- D. 協助州及地方政府分配藥物、食物及其他補給物資以及緊急事故救助力量之調度。

以體系觀察，災害救濟法共有災害防備與減災協助（disaster relief and mitigation assistance）、重大災害與緊急事故協助管理（major disaster and emergency assistance administration）、重大災害協助計畫（major disaster assistance program）、以及緊急事故協助計畫（emergency assistance programs）與緊急事故準備（emergency preparedness）。其中，重大災害協助計畫分章內規定，對於總統宣告之重大災害，應視需要成立災害減輕補助計畫（Hazard Mitigation Grant Program，簡稱 HMGP，42 USC §5170c）。其中，FEMA 署長應負責進行土地徵收取得與遷居協助（Acquisition and Relocation Assistance）工作，執行土地徵收取得與遷居計畫（Acquisition and Relocation Project）。執行計畫須符合以下要件（42 U.S.C. §5170c）：

- A. 申請協助者須能確實得到 HMGP 之幫助。
- B. 自一九九三年十二月三日起，凡申請協助者應與 FEMA 署長達成協議，確認任何依本計畫應移除其上建築物之土地，將永遠作為開放空間、休憩用地或濕地；並且當本計畫實施而移除建築物時，當地除建造與開放空間相關之設施、廁所或 FEMA 署長同意執行計畫前即開始建造之建築物外，應不得再行建築；在本計畫執行後，由任何聯邦團體所領受之各種不動產均不得再作任何利用，同時聯邦資源將不再對任何利用行為進行補助。

以上係對於災害之定義與基本救助減災措施之規定。對於本計畫所關注之緊急應變撤離問題，美國災害救濟法對於撤離之規定，例如災害整備（disaster preparedness，42 U.S.C. §5195a），其定義為所有減少人民災害或應對各種緊急情形之行動或方法，而撤離則是無論使用軍方或民間力量，將人民送至得以躲避災害之避難所（shelter）。然而綜觀整部災害救濟法規定，多在於提供撤離之準則（guidelines）或何者具有提供撤離協助之權限（42 U.S.C. §5192），如無論聯邦政府提供之協助是否適當，總統得額外提供各種協助，以拯救生命保護財產或增進公共健康安全，以及避災措施如預防性撤離。整部災害救濟法並無強制撤離（mandatory evacuation）之規定。

由以上討論可知，美國災害救濟法對於災害之定義與災民之撤離及各種協助，為其立法之重點；但，災民是否應予強制撤離，美國法並未提供明確法源。故美國法並未採取與我國相同之立法例。

3.3 日本土石流災害管理體系與應變機制

在日本災害防救體系中土石流屬於土砂災害之一，其他的土砂災害類別包括陡坡崩塌（急傾斜地の崩壊）與地滑。土砂災害危險地點包括土石流危險溪流，其定義為有土石流發生的危險，且住戶有5戶以上（或1戶以上）在災害發生時可能受災者。目前日本國土交通省掌握的土石流危險溪流（受影響住戶5戶以上）者共89,518處。

日本的災害防救法制基礎為1961年制定之災害対策基本法，其主要內容與台灣的災害防救法相似，定義了各級政府的防災責任、組織、防災計畫、災害預防與應急對策、災害復原、財政金融措施、災害緊急狀況等。在日本的防災組織方面，在國家層級包括內閣官房、內閣危機管理監、內閣情報蒐集中心（內閣情報集約センター）；在內閣府中則包括防災大臣（特命担当大臣（防災））、政策統籌官（政策統括官（防災））、中央防災會議。

土砂災害的主管機關為國土交通省，國土交通省轄下有地方支分部局，如地方整備局（8 機關）、北海道開發局（1 機關）、地方運輸局（10 機關）、地方航空局（2 機關）、航空交通管制部（4 機關）。其中地方整備局負責協助 47 個都道縣執行國土交通省的一般任務和災害防救業務在減災、整備、應變、復原工作。地方整備局掌管的事務，主要是在管轄區域內執行國土交通省得公共事業與任務，並協助地方各種計畫的調查、協調，設施的管理，災害的預防與復原和其他國土整備與管理的相關事務。

在災害防救計畫部分也和我國相似，區分為中央政府的防災基本計畫（災害対策の根幹計画、中央防災会議が作成）、各指定行政機關和公共事業的防災業務計畫（指定行政機関・指定公共機関が作成）、地方政府的地區災害防救計畫（地域防災計画）（都道府県・市町村の防災会議が作成），近年則加入了防災社區層級的地區防災計畫。

和土砂災害相關的法令則包括：主要和治理工程設施相關的砂防法（1887 年制定）、與坡地相關的土地利用限制與治理措施相關的坡地防治法（地すべり等防止法，1958 年制定）、陡坡土地利用限制與治理工程以及防災措施勸導與改善和警戒避難相關的陡坡災害防治法（急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律，1969 年制定）、土砂災害防止法（2000 年制定）。

土砂災害防止法主要的內容包括危險區域的設定與公告周知、警戒避難體制的整備、住宅和開發的限制、既有住宅的轉移和改善等。在該法中並將危險區域區分為紅色區域(Red Zone)與黃色區域(Yellow Zone)，紅色區域是土砂災害風險較高的區域，限制商業開發行為與個人住宅的建築行為，並提出遷移勸導；黃色區域是土砂風險較紅色區域低的危險區域，主要的作為是警戒避難體制的整備（圖 6）。

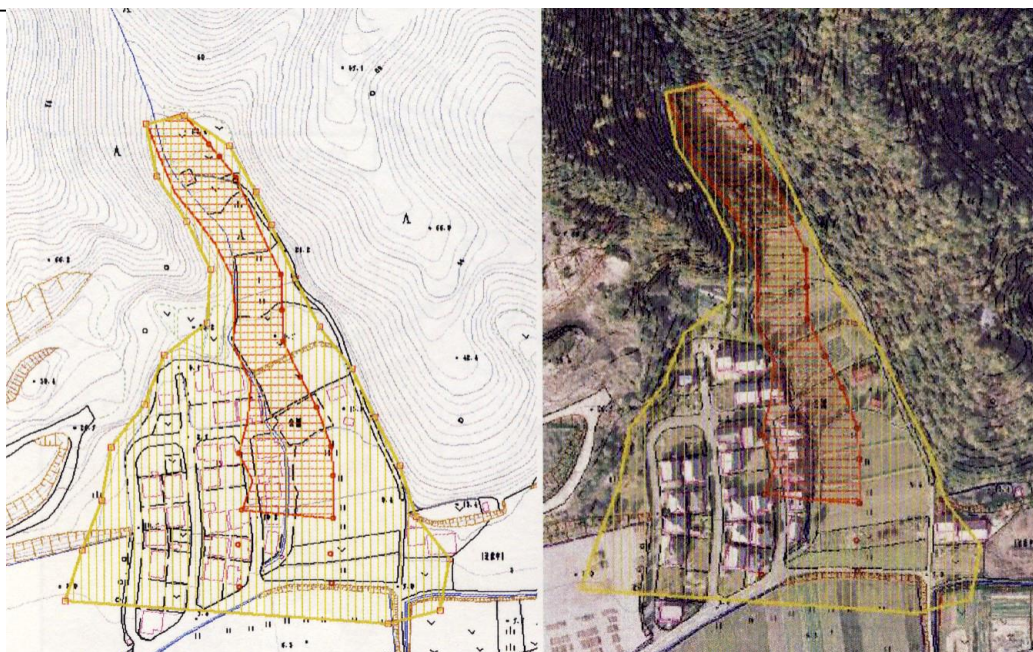


圖 6 紅色警戒與黃色警戒區域圖範例（內閣府，2014）

日本政府將劃定了紅色區域與黃色區域的警戒範圍的災害潛勢圖公告周知，並制訂和發佈警戒避難的基準和警戒資訊。避難勸告和避難指示等警戒資訊的傳遞會透過日本政府的防災無線系統、廣播車、挨家挨戶告知、電視、廣播、有線電視、行動電話、網際網路等方式。

為強化土石流警戒發布及疏散避難工作，日本國土交通省砂防部於 2007 年(平成 19 年)制訂了土砂災害警戒避難指引（土砂災害警戒避難ガイドライン），作為地方政府進行土砂災害警戒發布及疏散避難工作之參據。其中第三章為避難勸告等的發佈，包括土砂災害危險地點公告、避難勸告與避難指示發佈、避難勸告等的傳達、避難勸告等發佈基準的設定、避難單位的設定、避難勸告的解除。

由於近二年，日本連續發生多起重大土石流災害，造成眾多民眾傷亡；特別是夜間發生的短延時、強降雨的災害類型，傷亡特別慘重，也突顯現行機制仍有不足之處。因此，日本已於 2015 年 1 月 18 日修訂土砂災害防止法，針對土砂災害潛勢資料的公開與宣導，以及土砂災害警戒情報、避難勸告等的傳遞，連同進行避難勸告時之作為，均作了一些調整與修正。其中，由於

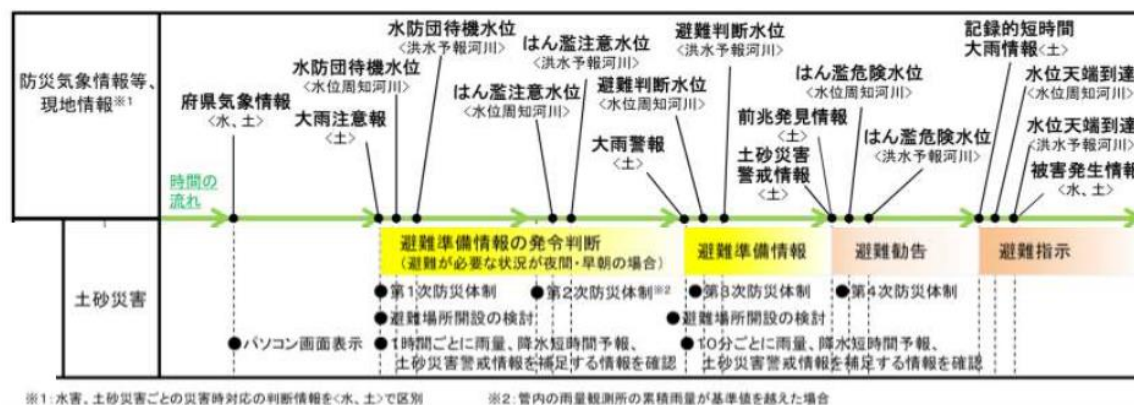
依據 2000 年頒布的土砂災害防止法，各地方政府應劃設的「土砂災害警戒區(黃)」及「土砂災害特別警戒區(紅)」，因其劃設後會造成現有土地利用及開發時有諸多限制，對劃設單位(地方政府)自然也形成莫大壓力，造成劃設進度緩慢。這次修法也特別強調在 2000 年土砂災害防止法以前所製作的「土砂災害危險箇所」及警戒雨量等資料，亦須作為重要參考資料，並應公告周知。

為了改善疏散避難的作業效能，配合土砂災害防止法的修法，日本內閣府也修訂了 2005 年制訂的避難勸告等的判斷和傳達手冊製作指引，讓中央與地方政府機關在制訂計畫、手冊和實際發佈避難勸告或避難指示時有所依循(內閣府，2014)。

據此，砂防部即於 2015/04/17 公布修正後的「土砂災害警戒避難ガイドライン」。「土砂災害警戒避難ガイドライン」修正的重點，大致可分為下列四點(陳振宇，2014)：

- A. 土砂災害潛勢資料的持續公告周知。
- B. 防災訊息須確實傳遞給居民。
- C. 中央及都道府縣對於市町村政府發布與解除避難勸告等的支援。
- D. 避難勸告發布後，民眾之避難作為

由圖 7 中可知，日本的疏散撤離訊息發佈共區分為三個等級，避難準備情報、避難勸告、避難指示。



由此可知，日本政府依然以發佈避難勸告為主，而並未在法制面訂定強制疏散撤離相關的規定。另外，要注意的是日本要求地方政府在災情広報部分，要確實將災害資訊由地方政府傳達給民眾週知。日本災害情報傳遞是由氣象庁->都道府県->市町村->住民，而避難勸告、避難指示的責任機關是市町村(牛山素行，2012)。

目前日本的土砂災害警戒，係依據氣象廳的土砂災害警戒判定網格(土砂災害警戒判定メッシュ)的降雨預報與實際降雨量與警戒值之比對，發佈警戒警報。該網格為 5 km x 5 km 的網格，依據各網格的地文、地質條件訂定警戒值，並以土壤雨量指數判定警戒狀態(日本氣象廳，2016)(圖 8)。

土砂災害警戒判定網格利用各網格的 5 km x 5 km 範圍內兩小時後的土壤雨量指數、降雨預報、實際雨量，判定危險度，並以五種顏色區分危險度(圖 9)：

- A. 無色：實際降雨量與大雨特報(大雨注意報)的預測降雨量尚未達到土壤雨量指數基準
- B. 黃色：實際且降雨量與大雨特報(大雨注意報)的預測降雨量的土壤雨量指數已經達到警戒基準
- C. 紅色：降雨量與大雨警報的預測降雨量已經達到土壤雨量指數基準
- D. 淺紫色：降雨預報已經達到土砂災害警戒情報基準
- E. 深紫色：實際尚未達到已經達到土砂災害警戒情報基準

地方政府依據警戒網格的顏色(危險度)套疊土砂災害危險地點或警戒區域，判定這些土砂災害危險地點或警戒區域的狀態是否危險，據以發佈避難勸告或避難指示(圖 10)。

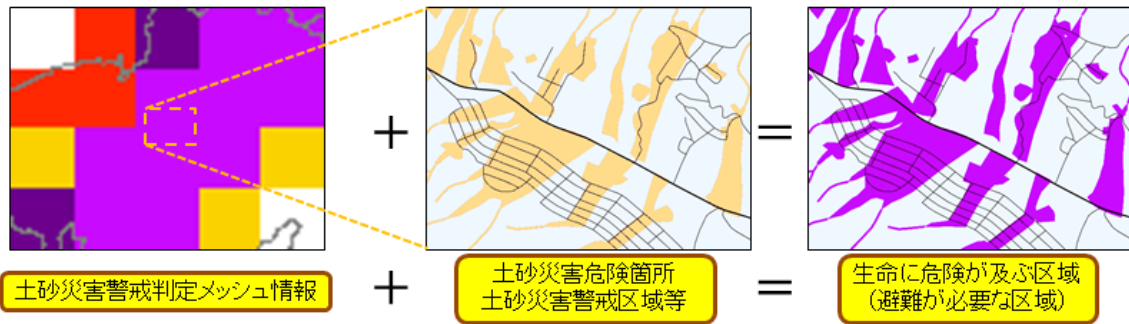


圖 8 土砂災害警戒判定網格（日本氣象廳，2016）

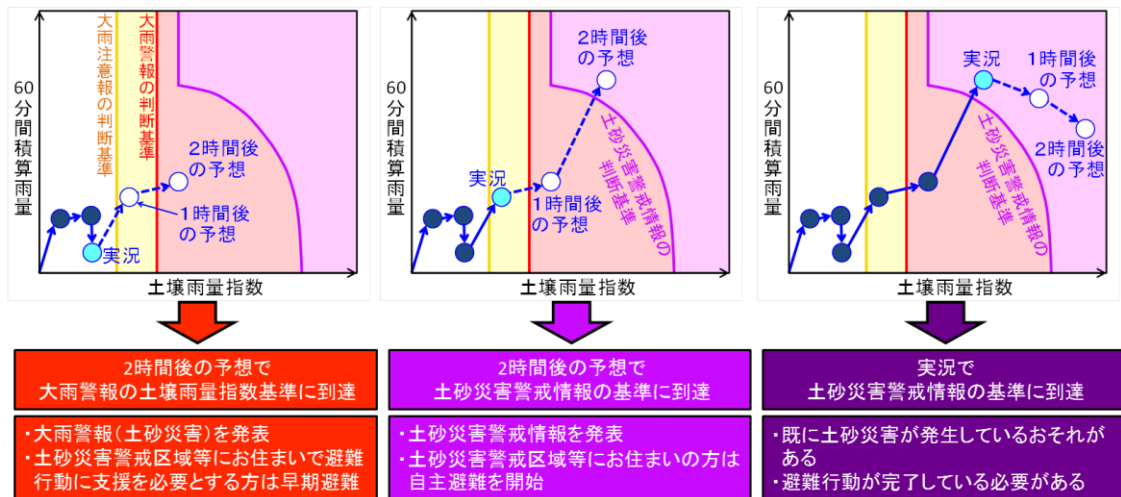


圖 9 土砂災害警戒判定範例（日本氣象廳，2016）

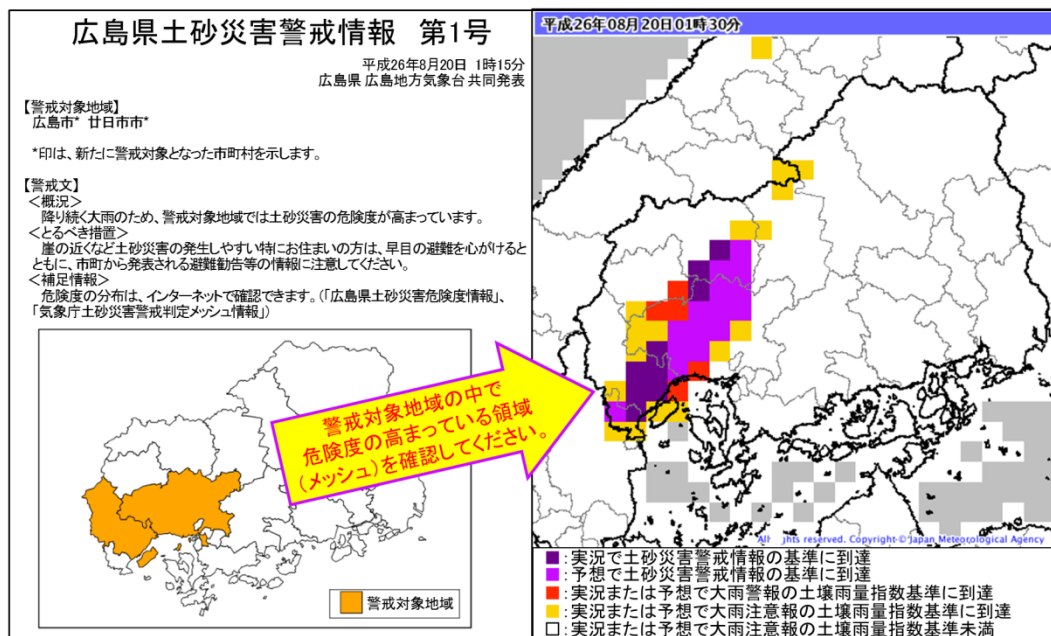


圖 10 土砂災害警戒發佈範例（日本氣象廳，2016）

避難處所區分為「室內避難」(垂直避難)、緊急避難所(鄰近的鋼筋混凝土)

土建築物)、指定緊急避難所(由市町村指定的避難處所)。災害發生時避難方式的優先順序為緊急避難處所,當無法順利到達緊急避難處所時,次佳的地點為就是自宅,在室內垂直避難。在住家附近以及緊急避難處所都有危險時,則應該移動到指定緊急避難所避難(內閣府,2014)。

以下利用日本高岡市的土砂災害應變手冊為例,說明日本地方政府土砂災害應變流程以及避難準備情報、避難勸告、避難指示發佈的基準和採取行動的流程圖(圖 11)。

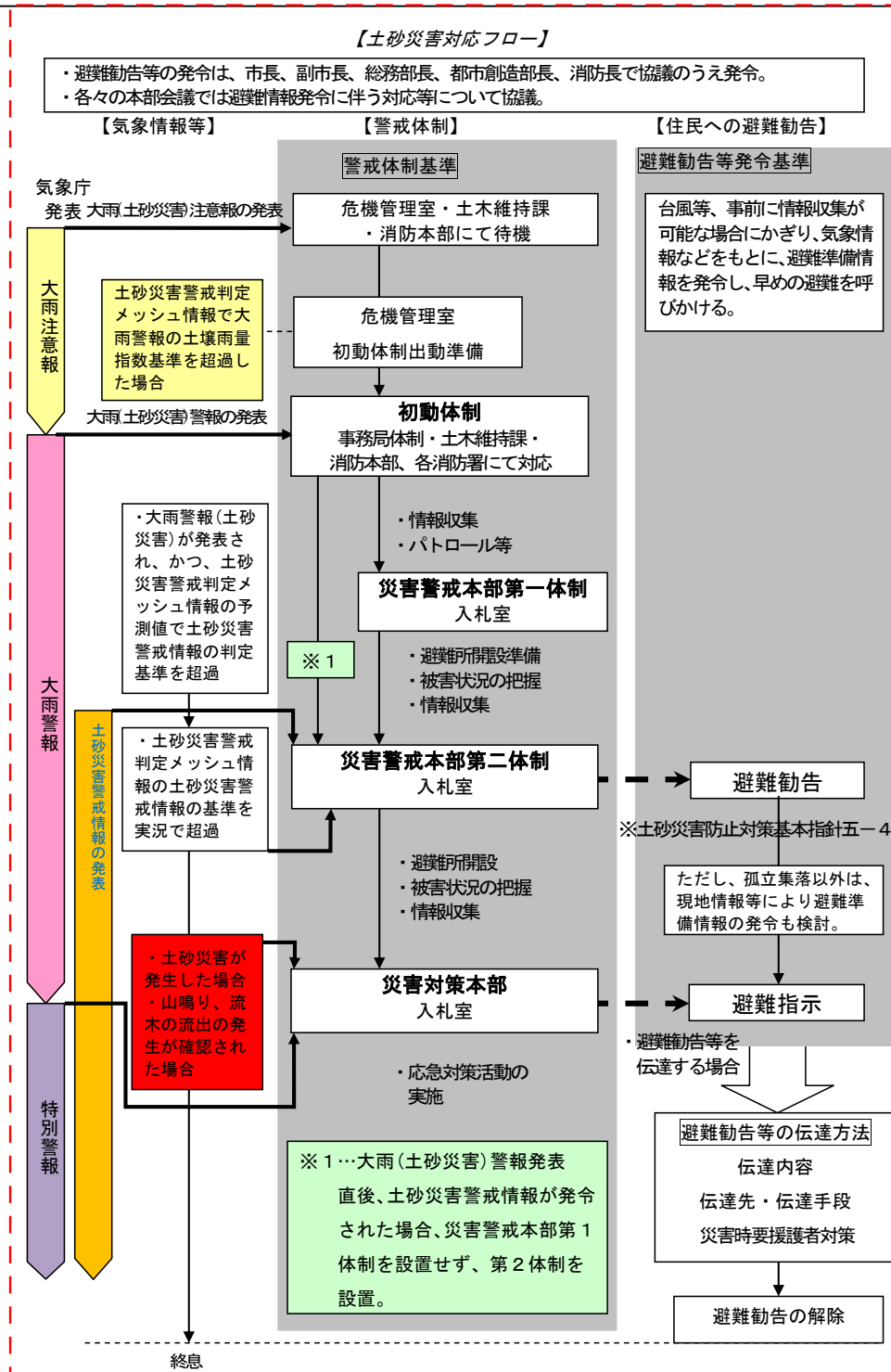


圖 11 土砂災害應變行動流程圖（高岡市，2015）

避難指令共區分為三個等級：避難準備情報、避難勧告、避難指示，指令的發佈由市町村層級的地方政府首長，如市長、副市長、總務部長、消防局長判斷後下達與發佈。避難相關指令判斷的基準如表表 3，指令發佈時的狀態與民眾的行動如表 4。

表 3 避難相關指令發佈判斷基準（高岡市，2015）

種類	土砂災害警戒情報等	網格情報	現地情報
避難準備情報	發佈（除網格情報孤立聚落以外）	預測值超過土砂災害警戒情報的判定基準	附近已出現災害發生前兆現象(湧水・地下水變濁或水量變化)
避難勸告	發佈(網格情報孤立聚落)	實際狀況超過土砂災害警戒情報判定基準	附近已出現災害發生前兆現象(溪流附近坡面崩塌、坡面位移、擋土牆或道路出現裂縫)
避難指示	特別警報發佈		附近已經發生土砂災害，有土砂移動（山鳴、流木流出、坡面裂縫）

表 4 避難相關指令發佈時機與民眾應有之行動（高岡市，2015）

種類	發佈時的狀況	民眾應採取的行動
避難準備情報	・需要特別關照的民眾、需要較長時間才能疏散撤離的民眾開始疏散撤離；民眾的受災可能性高的狀態。	・需要特別關照的民眾、需要較長時間才能疏散撤離的民眾開始疏散撤離到指定的緊急避難場所。
避難勸告	・一般民眾的疏散撤離開始，民眾受災的可能性「明顯」地高的狀態。	・一般民眾開始疏散撤離到指定的緊急避難場所。
避難指示	・災害前兆現象發生，狀況緊迫，研判民眾受災危險性非常高的狀態。 ・民眾受災已經發生時。	・下達避難勸告後民眾均已確實疏散撤離完畢。 ・尚未疏散撤離的民眾往自己家或附近堅固的建築物二樓以上避難。

3.4 日本災害對策基本法下之災害緊急應變撤離

日本災害對策基本法於 1961 年立法（昭和 36 年法律 223 號），其立法係受到 1959 年伊勢灣颱風造成 4,697 人死亡，401 人失蹤，38,921 人受傷之影響，主要在解決地方之災害復舊事業費負擔問題（上野恭男，2012）。其後也

吸取阪神淡路大地震之災害教訓，進行重要修正災害對策基本法主要內容包括防災責任明確化，防災相關組織，防災計畫，災害預防，災害應急對策，災害復舊財政金融措施及災害緊急事態（日本內閣府，2011）。災害對策基本法與人民日常生活關係最為密切者，為住民責任之規定，避難勸告與避難指示，地域防災計畫及震災發生時之交通規制等問題（上野恭男，2012），而本節所欲討論者即為避難勸告與避難指示等規定。

日本災害對策基本法第 60 條規定，對於可能發生人命損失或身體傷害之災害，市町村長認為必要時，得予以避難勸告與避難指示。同法第 61 條規定，警察官或海上保安官亦得給予避難指示；同法第 61 之一條並規定縣知事就避難指示與避難勸告，應予協助並接受諮詢。由於日本行政法上之指示，屬於內部行為（詹勝舜，2014），似無發揮強制效力之結果。因此，日本災害對策基本法並無強制避難之規定。

3.5 美日兩國土石流災害緊急應變法制特色對我國之啟示

我國災害防救法第 24 條第一項賦予業務主管機關強制撤離之權限，經多年實務實施以來，逐漸被國人認為理所當然。然而，由美日兩國法制觀察，即可發現強制撤離並非必然需要存在。細究其原因，如以美國為例，泥石流（mudslide）屬於洪災定義之一部分，而加入洪災保險時，始可受到前述美國災害救濟法 HMGP 之保障，詳述如下：

- A. 對於公共設施與私人非營利設施位於 FEMA（Federal Emergency Management Agency）署長劃設之特別洪災危險區域（Special Flood Hazard Area，簡稱 SHFA）內一年以上，而遭到洪災損害或摧毀時，如該設施竟未能納入洪災保險之保護範圍，用以修理、修復或重建該設施之聯邦救助應予減少；但不適用於因該地政府無法加入國家洪災

保險計畫，以致無法對該設施提供洪災保險保護之情形（42 U.S.C. §5172）。

- B. 當個人、住宅與商用不動產位於洪災發生區域內，則無論其他法律如何規定，申請受補助人如欲由聯邦對進行修理、修復、重建工作予以補助或貸款時，如該申請人原已加入洪災保險，卻未能維持繳納洪災保險費，以致前揭不動產未能受到洪災保險保護時，將不能獲得聯邦救助之補助或貸款。而前揭不動產於移轉時讓與人應對明白告知受讓人，如移轉日前該不動產未受洪災保險保護，則應加入洪災保險；如已加入洪災保險，則應繼續維持。若讓與人未能就此明白告知，致受讓人未能加入洪災保險，而遭到屬於重大災害洪災侵襲，導致聯邦支出救助費用時，讓與人應就此賠償聯邦政府相當於該次救災所支付之金額（42 U.S.C. §5154a）。

由此可見，美國泥流災害可能發生之際，如聽從政府勸告進行撤離，最終保障在於參加洪災保險制度所得受到之理賠，與政府 HMGP 之協助。而日本目前以國家力量建制者，為地震保險制度，地震災害雖然難以提前進行避難勸告或避難指示，但亦可減少人民滯留災區進行財產搶救之風險。我國目前僅有保險法第 138 條之一所建立之地震保險制度，其賠償金額僅有基本保障，遠不如日本地震保險之分級賠償制度，災民滯留災區搶救財產之風險相形增高。

因此，我國目前維持強制撤離規定，無論實施上有無困難，確實收到減低災民滯留災區搶救財產之風險；惟此是否造成災民心理上之痛苦？仍有待未來研究加以探討。以下茲就我國與美日兩國有關緊急應變撤離相關法制，比較並製表如表 5。

表 5 我國與美日兩國有關緊急應變撤離相關法制比較表

法律制度	撤離方式	撤離後保障	搶救財產滯留災區
------	------	-------	----------

			風險之避免
我國災害防救法	勸告或強制撤離	災害防救法補償制度與地震保險制度	較弱
美國 Stafford Act	預防撤離或撤離	HMGP 與洪災保險法保障	較強力
日本災害對策基本法	避難勸告或避難指示	地震保險法保障	地震災害保障較高

第四章 現行土石流災害緊急應變中強制撤離機制檢討

4.1 土石流疏散撤離機制現況檢討

我國近年來在土石流警戒發佈與疏散撤離的工作上持續進步、日益積極。尤其是在莫拉克颱風之後，歷次颱風期間土石流警戒發佈後，中央與地方政府均要求基層的鄉鎮市區公所落實保全對象的疏散撤離。

唯在鄉(鎮、市)災害應變體系中，實際執行疏散避難工作是由當地社區自主防災組織及警察單與消防單位執行；但目前社區自主防災組織尚未完全建置完成，而警察與消防單位的指揮權卻隸屬於縣(市)政府。因此，鄉(鎮、市)災害應變中心是否有能力在土石流災害發生前，徹底執行土石流危險區域保全對象疏散工作，應該要深入了解。以下為近年來相關的研究結果，可藉之了解一部分鄉鎮市公所人員執行之狀況。

土石流防災疏散避難作業規定中，即明訂消防、警察單位在防災疏避難應變程序中，應辦災情通報、協助弱勢族群民眾等疏散至避難處所、強制疏散警戒區內之居民、管制交通及治安維護等事宜，但上列之作為，消防、警察單位係接受縣(市)災害應變中心或鄉(鎮、市)災害應變中心指揮調度，仍有模糊地帶。因此，可以透過正式法令的規定，強制不同的組織與單位在防災應變時，能接受鄉(鎮、市)災害應變中心指揮調度。雖然救災組織體系運作經常由上而下命令或進行動員，但真正健全的組織體系功能，應由下而上強化；也就是說，愈基層的防救災組織愈應有防救災的彈性功能，愈能針對災害內容與範圍，立即採取應變作為(楊永年，2001)。

實際上在執行疏散撤離的勸導或強制作為時，基層地方政府也遭遇到不少問題。例如在疏散時機方面，莊明仁等(2011)的報告指出原水保局紅黃色警戒之規劃下的應變時間非常緊湊；相較之下，行政院災害防救辦公室的預防性疏散規劃具有很多理想性，但在臺灣的現實下又略嫌保守。由於臺灣疏

散撤離的距離較短，即使異地撤離，車程多在 2 個小時內可到達，使得居民多不希望過早撤離。

吳榮平、蕭旭宏（2013）也認為災害風險管理本來就是一種與「老天爺作對」的工作。但與其大言「防災」，倒不如認真思索如何「減災」或「避災」才是長久之策。如前述，如果公部門所下達的疏散避難決策都無法取得民眾信賴，注定都是失敗的決策。而預警資訊與應災決策若頻頻出現第二種結果，最終也將導致該決策機制失去公信力。

在內政部災害防救深耕計畫第一期執行初期，姚乃嘉等人(2010)對桃園縣與新竹縣的各 13 個鄉鎮市公所的災害防救業務相關之課室主管與該單位業務承辦人員進行了問卷調查。調查內容包含災害認知程度，人員培訓與技術移轉、地區災害防救計畫認知度與參與度、防災地圖之使用、防災工作參與意願等。該研究的結果顯示在與深耕計畫執行初期相當的時間，

多數鄉鎮市公所業務人員認為防災工作為民政課該負責之業務（71%），實際上也呈現出在推動公所內災害防救工作時，民政課以外的其他課室配合度不高，致災害防救工作推動困難之情形。該研究的調查也指出基層鄉鎮市公所人員認為所屬單位災害防救業務推動上之困難點依序為專業知識不足（61%）、經費預算不足（52%）、設備不足（42%）、人力不足（41%）、缺乏實務經驗（39%）人員流動率高（32%）。針對公所過去長期以來並未有較完整的災害防救機制，受訪者希望能獲得各項災害標準作業程序（66%）及較實務的實地搶救訓練（57%）。

中央政府在莫拉克風災之後強調的預防性疏散撤離，並此以作為「最有效」的防救災作為，在歷經了數年之後，民眾和鄉鎮市公所人員的反彈聲浪逐漸升高且配合意願也有降低趨勢。深耕計畫中現地訪視的結果也都發現此一趨勢。以過去常被作為疏散避難成功典範的南部某些鄉鎮為例，2014 年深耕計畫的期初訪視時，公所人員當場表示上級政府在海上颱風警報發佈時（甚至

於可能早於土石流黃色警戒發佈時)，要求公所開始「撤村」，表示強烈異議。其中不僅是時機的問題，也針對撤離的範圍是否是「撤村」或應僅侷限於土石流保全對象而有爭議（單信瑜，2014）。

在疏散撤離時機之掌握方面，公所認為中央政府或縣市政府與公所本身的能力都有限，尤其是沒有把現地的狀況考慮在內。當然，一部分的原因是雨量預報的精確度，另一部分是雨量站設置的密度不足和現地地形條件的影響。莊明仁等（2011）研究指出，凡那比颱風的疏散撤離經驗顯示，目前疏散撤離在山區部分執行較為成熟，但水災疏散撤離規劃則仍有相當幅度的改善空間，包含中央、縣市、鄉鎮市區各項工作分工的與需協調事項。在危害資訊取得與解讀方面，經屏東縣及高雄市政府與鄉鎮區公所的訪談，發現縣市政府與鄉鎮區公所的資訊取得仍有限，多依賴鄰近雨量筒量測之雨量資料及中央災害應變中心之建議。然而，少部分鄉鎮公所及縣市政府有較佳的資訊解讀能力，如其有能力藉由雷達回波判斷未來的降雨，然其僅能掌握短時間內的降雨情形。莊明仁等（2011）的報告指出原水保局紅黃色警戒之規劃下的應變時間非常緊湊；相較之下，行政院災害防救辦公室的預防性疏散規劃具有很多理想性，但在臺灣的現實下又略嫌保守。由於臺灣疏散撤離的距離較短，即使異地撤離，車程多在2個小時內可到達，使得居民多不希望過早撤離。

另一方面在政府部門橫向整合方面，在縣市政府層級仍有加強的空間。由於疏散撤離作業涉及多環節，需要跨部門的資訊分享及作業充分整合，但此環節目前仍存斷裂（莊明仁等，2011）。以高雄市為例，雖然水利署已針對淹水製作警報系統，可提供疏散撤離之預警訊息參考；然而，在應變中心運作過程中，負責疏散撤離的民政與緊急避難處所整備的社政單位，並未能獲得水利單位的提醒與協助，提前掌握淹水警戒資訊，因而需待實際淹水發生後，才開始相關作業程序；另外安養中心的疏散撤離作業，亦是需要多方的協調，

本單位本身人力所能負擔（莊明仁等，2011）。

在第一期與第二期各公所的現地訪視和評鑑的會議中，疏散撤離的還是各鄉鎮市區公所認為執行的爭議和困難度最高的任務。雖然所有的公所人員都瞭解甚至熟悉疏散避難的程序和法令依據，甚至有許多公所不僅有多次疏散撤離的經驗而且平時也都也都辦理演練，但是大部分還是認為目前疏散撤離的命令下達程序和時機和實際上的風雨狀況或災害威脅有很大的差距。此外，對於「強制撤離」的執行方式，實際上多半仍是以「勸導」為主。對於如何執行「強制」，例如即使請警察陪同，但是否可以請員警用強制手段「強迫」民眾撤離，對公所人員來說至今仍是無法可解的困難。因此，實際上即使民眾不願撤離而故意藏匿屋中不開門、不回應，公所人員也僅能以開立處分書、拍照存證，作為已經善盡職責的依據（單信瑜，2014）。實際上，依據災害防救法，警戒區域、疏散撤離範圍的劃定與命令下達的最基層單位是鄉鎮市公所，依法縣市政府確實也有權力下令，但卻並未如鄉鎮市公所掌握當地的天候條件、降雨狀況、地理位置、人口分佈、撤離作業條件與能量，導致基層執行上的困難。此外，部分原住民鄉公所人員，指出依據原住民部落的自主決議，風災期間共同推舉部落中年輕力壯的族人留守，負責看管族人的建築與財產。其餘均願意配合預防性疏散撤離。在此狀況下，鄉公所是否仍應「強制」撤離所有部落民眾。是否在充分溝通後，尊重部落的決定（單信瑜，2014）。

吳榮平、蕭旭宏（2013）的研究指出 2010 年 9 月凡那比颱風侵台，為免於土石流的侵害，屏東縣來義鄉來義村進行一次預防性疏散撤離行動，成功地避免掉一場可能浩劫，而受到各方的讚揚，成為後續實施預防性疏散撤離的範例。然而，居民從自發性地遵循公部門，所發布的土石流預警進行預防性疏散撤離，實施近 2 年後，陸續出現反彈聲浪，公部門執行受阻的窘況也時有所聞，直到 2012 年 8 月的天秤颱風期間，反覆的無效避難行動，對於預防性疏散撤離政策與成效，受到部份民眾的質疑與挑戰。2012 年 8 月天秤颱

風期間，嘉義、高雄與屏東等地，除了大放颱風假之外，也傳出居民不滿浮濫的疏散撤離命令，甚至傳出抗命逕自返回已被畫定土石流警戒區的居住地。

吳榮平、蕭旭宏（2013）也認為災害風險管理本來就是一種與「老天爺作對」的工作。但與其大言「防災」，倒不如認真思索如何「減災」或「避災」才是長久之策。如前述，如果公部門所下達的疏散避難決策都無法取得民眾信賴，注定都是失敗的決策。而預警資訊與應災決策若頻頻出現第二種結果，最終也將導致該決策機制失去公信力。

4.2 土石流災害緊急應變中強制撤離相關法制探討

本計畫所欲探討之強制撤離問題，過去亦有諸多爭執之處。就現行之行政規則而言，在農委會頒訂的「土石流防災疏散避難作業規定」中，規定「當某地區實際降雨已達土石流警戒基準值時，由農委會發布該地區為土石流紅色警戒，地方機關應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。」在此規範中即使是「紅色警戒」，仍是『應勸告或強制其撤離』，非僅『應強制撤離』。而依據災防法，即使是要強制撤離，還是必須「由地方機關依據災害防救法第三十一條第一項第二款，參考當地雨量及實際狀況或農委會土石流警戒預報，劃定並發布「警戒區域」，限制、禁止人民進入或命其離去。」但實際上為了「方便」「強制撤離」，地方政府多半在海上或陸上颱風警報發佈時，就把許多地區「預先」公告為「警戒區域」。這樣的做法於法有據，但並不無爭議與瑕疵。

依據土石流防災疏散避難作業規定，土石流警戒預報發布時機之規定中，不僅訂定發佈時機，且在條文中訂定疏散撤離要求：『當某地區實際降雨已達土石流警戒基準值時，由農委會發布該地區為土石流紅色警戒，地方機關應勸告或強制其撤離，並作適當之安置』。但實際上此權限係地方政府所有。依

據災害防救法 第 31 條，各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別 實施下列事項，並以各級政府名義為之：一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。

強制撤離的前提亦即法源是災害防救法 31 條的「劃定警戒區域」，但如何劃定，確實是地方指揮官的權責，土石流紅色警戒區域只是同陸上颱風警報範圍一樣，只是考量的因素之一，並非必要，且非充分條件。

不過，因水保局訂定之「土石流防災疏散避難作業規定」，依據法院判例，土石流警戒發布後，地方政府一定要有作為(應勸告或強制其撤離)，若為落實執行而民眾又恰好發生傷亡就會發生國賠問題。

但是，依據災害防救法，警戒區域、疏散撤離範圍的劃定與命令下達的最基層單位是鄉鎮市公所，依法縣市政府確實也有權力下令，但卻並未如鄉鎮市公所掌握當地的天候條件、降雨狀況、地理位置、人口分佈、撤離作業條件與能量，導致基層執行上的困難。此外，部分原住民鄉公所人員，指出依據原住民部落的自主決議，風災期間共同推舉部落中年輕力壯的族人留守，負責看管族人的建築與財產。其餘均願意配合預防性疏散撤離。在此狀況下，鄉公所是否仍應「強制」撤離所有部落民眾。是否在充分溝通後，尊重部落的決定。

另一方面，在各鄉鎮市災害應變中心以外，村里長在災害時，是否應接受派遣，主動進行災情查通報，是一個必需要釐清的問題。依據「災害防救法 第 30 條 民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。」村里幹事為公務人員，必需要接受派遣，進行災情查通報與各項任務。但村里長雖為民選，也領取

辦公業務費，但是否即為公務員身份，不無疑義。甚至於鄰長，在災害防救上的權責與權利義務，乃至於執行過程中發生意外的撫卹，應該在相關法令修訂時再詳加釐清（單信瑜，2014）。

土石流災害應變作為，包括土石流防災疏散避難作業規定，係依據土石流災害防救業務計畫訂定，然而，依據災害防救法所訂定的各種計畫，並非行政程序法第 163 條中所提的「行政計畫」。依據行政程序法第 163 條「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃」。第 164 條「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」因此災害防救業務計畫僅係各中央政府與地方政府以及中央政府的災害防救業務機關本身災害防救業務執行的參考依據。因此其效力不及於一般民眾，僅為各級公務人員災害防救相關行政之依據（行政院法務部，2013）。

此外，雖然中央政府和縣市政府依據災防法的條文，強力要求鄉鎮市公所「配合」其指令，執行勸導或強制撤離，是於法有據的：

災防法第 24 條為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。

災防法第 31 條各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別

實施下列事項，並以各級政府名義為之：

一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。

二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。

三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。

且災害業務主管機關則依據災害防救法第14條「災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。」

雖然，由中央到地方各級政府的災害應變中心指揮官有權依法下令疏散撤離，但除非是農業委員會依法開設「土石流中央災害應變中心」，否則農業委員會的土石流災害應變小組，既非中央災害應變中心，故無權命令地方政府進行疏散撤離。此外，「通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心。」也屬於中央災害應變中心的權責，並非土石流應變小組的權責。

我國於2000年災害防救法完成立法之後，逐漸將各種災害問題之對應行政行為，統合於災害防救法體系之下。因此，有關緊急應變中強制撤離之相關規定，應以災害防救法為始，劃分各種災害之主管機關之後，復由各主管機關檢視災害防救法之授權，依據授權始可訂定法規命令，作為細節性與技術性之規範。另在上級主管機關欲約束規範所屬機關與屬官之需要下，訂定非屬法律性質之行政規則。以下茲分別就各不同位階與效力之規範，探討如下：

1. 災害防救法體系下之強制撤離規定

災害防救法立法之初，著重於災防體系之組織，其後數度修法，始成今日災防體系與災防作為並重之法典。有關強制撤離之規定，首推災害防救法第24條規定「I.為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）

政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。II.直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。」茲分析如下：

- A. 本條明訂強制撤離並非唯一選項，亦可選擇實施勸告。
- B. 本條將其權限賦予各級地方政府，由直轄市與縣市政府、自治團體之鄉鎮及縣轄市公所、以及（原住民區除外）非自治團體之區公所。
- C. 除實施強制撤離或勸告之權限外，各級地方政府並被賦予「勸告或強制除去」設備或物件之處分權。然此處分權並非如同完全物權即所有權般之全面支配效力，而仍應對該設備或物件作「適當之處置」。
- D. 本條並無授權訂定法規命令（即俗稱之「子法」）之規定。

關於強制撤離之法理基礎，有認為此係行政執行法「即時強制」之特別規定；換言之，於個別法規並不完備時，行政執行法之即時強制規定即可予以援用（陳清秀，2012），即行政程序法第36條規定「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」而援用即時強制時，即產生同法第40條第一項規定「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限」所規範之補償責任。就此，災害防救法第33條第一項亦規定強制措施「致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限」，此為行政執行法之特別法。

另值得注意者，係災害防救法對強制撤離規定之違反，並無處罰之規定。該法第 39 條僅規定違法同法第 24 條第二項對地方政府處分權之遵守，始處以新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，同條第一項強制撤離規定違反之處罰竟漏而未提，強制撤離規定之效果，恐因而淪為「訓示規定」。

由以上討論可知，現行災害防救法所提供之強制撤離法源，並非將強制撤離作為唯一選項，各級地方政府仍得選擇以「勸告」方式由人民自願撤離；而縱使決定強制撤離，對於故意不遵守者亦無明文罰則。而人民遵守強制撤離規定，又無可歸責事由，竟造成財產損失，又得向政府請及損失補償。如此歸納得知，強制撤離是否為我國現行災害防救法律體系下最佳選擇？恐有討論空間。

2. 水土保持主管機關有關強制撤離之權限

水土保持主管機關之定義，由水土保持法第 2 條規定「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府」即可得知。配合災害防救法第 3 條第一項第三款規定，災害防救法中央水土保持災害業務主管機關為行政院農委會，而地方水土保持災害業務主管機關，則由上揭規定與災害防救法第 4 條可知，為直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所。又由上節討論可知，災害防救法對於強制撤離措施之細節性與技術性事項，並未以法律授權中央業務主管機關訂定法規命令予以規範。因此，強制撤離並無具有法規範效力之細部規定，而各級業務主管機關仍應以其權限辦理水土保持災害防救業務。

災害防救法第 22 條第四項規定各災害防救業務主管機關對「災害潛勢之公開資料種類、區域、作業程序及其他相關事項之辦法，由各中央災害防救業務主管機關定之。」據此法律授權，農委會於 2009 年訂定「土石流災害資料潛勢資料公開辦法」，將應公開資料分為「土石流潛勢溪流位置圖」、「土石

流警戒基準值」及「土石流災害紀錄」三種，並在邀請相關機關（構）及專家學者審查後，就以上三種資料建置土石流災害潛勢資料庫，適時更新並依法公開。上述資料可作為判斷是否應撤離之參考。

至於災害防救法第 37 條之一第二項授權訂定之「土石流災害森林火災寒害災區交通搶通或公共設施重建簡化行政程序辦法」，第 37 條之二第二項授權訂定之「土石流災害森林火災寒害災區民眾安置或重建簡化行政程序辦法」及第 48 條授權訂定之「土石流災害救助種類及標準」，其內容與強制撤離並無直接關係，故不在討論範圍之內。

由以上討論可知，災害防救法對於強制撤離之細節性與技術性事項，缺乏授權訂定之法規命令，從而各級土石流災害業務主管機關必須自行以行政規則形式發展一套規範，而此規範之效力，僅能如行政程序法第 161 條規定「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力」。至於詳細內容如何，下節有進一步討論。

3. 土石流緊急應變相關行政規則

由於災害防救法並未授權各中央災害防救業務主管機關訂定法規命令處理強制撤離問題，現行實務上土石流緊急應變相關問題，中央主管機關以訂定行政規則方式處理，即「土石流防災疏散避難作業規定」。茲就此作業規定之效果，分析如下：

- A. 該作業規定第 1 點，以「災害防救法第 24 條第一項」與「土石流災害防救業務計畫第貳篇第一章第四節」作為訂定依據。事實上，行政規則之訂定，並不需要授權依據；而上述兩者亦無法作為授權依據。至於「土石流災害防救業務計畫」之法制上定位問題，本節稍後將探討之。
- B. 該作業規定第三點與第四點以「平時整備」及災中「緊急應變」區分，對中央主管機關農委會與地方主管機關各級政府進行分工。由災害防

救法第3條第二項規定中央災害防救業務主管機關之權責為「一、中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。二、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。三、災害防救工作之支援、處理。四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。」可知於執行、指揮、督導及協調上，中央災害防救業務主管機關本有指導地方主管機關之權限。

- C. 就平時整備工作而言，該作業規定第3點第一款「建置防災資料庫」係前述「土石流災害資料潛勢資料公開辦法」所規定；第二款「研擬疏散與避難計畫」與第三款「防災整備」則係以「土石流災害防救業務計畫」規範架構下所進行之研擬。此時行政規則所扮演角色即再次闡述既有上位規定以提醒所屬機關與屬官。
- D. 該作業規定第4點為整體緊急應變程序之規定，其中第三至五款為關鍵規定，地方主管機關係據此執行勸告或強制撤離。茲分述如下：
- a. 第4點第三款為「發布土石流警戒預報」之規定，其發布之土石流警戒可分為預測雨量大於土石流警戒基準值時之「土石流黃色警戒」與實際降雨已達土石流警戒基準值時之「土石流紅色警戒」，黃色警戒時即應由地方主管機關進行勸告撤離，至於紅色警戒時，地方機關應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。
 - b. 第4點第四款為「劃定警戒區域」，由地方機關依據災害防救法第31條第一項第二款，參考當地雨量及實際狀況或農委會土石流警戒預報，劃定並發布警戒區域，限制、禁止人民進入或命其離去。

- c. 第4點第五款為「居民疏散避難與收容」，由直轄市、縣(市)災害應變中心協助鄉(鎮、市、區)災害應變中心辦理之工作如下：
- I. 廣播宣導撤離，請民眾速至避難處所。
 - II. 電話聯繫村里長或村里幹事，轉知當地民眾提早疏散。
 - III. 協調疏散交通工具、撤離時間及集合地點。
 - IV. 協助弱勢族群疏散至避難處所。
 - V. 強制疏散：強制疏散警戒區域內不肯疏散之民眾，並送至避難處所。
 - VI. 收容安置：地方機關應登記收容民眾之身份、人數，並調度與發放物資。
 - VII. 醫療救護：派遣醫療人員進行檢傷分類、醫療救護、心理諮商、急救常識宣導、提供壓力紓解方法。
 - VIII. 管制交通：請警察單位協助警戒區域管制、維持救災路線暢通，並設置標誌管制通行。
 - IX. 道路搶通：調派重型機械清除障礙及道路搶通。
 - X. 治安維護：編組輪流巡邏警戒區域與避難處所。
- d. 上述各款現行實務上各級地方政府均遵照辦理。至於上述規定是否合理？執行上有無困難？本計畫將有探討。另值得注意者，由中央主管機關訂定之行政規則，如各級地方主管機關受限於人力財力或情況緊急而無法遵照辦理，致發生損害時，國家賠償責任係由地方主管機關負擔。有關國家賠償責任，本計畫將會有進一步探討。

E. 以上討論之作業規定，大部分內容出自前述之「土石流災害防救業務計畫」，而此業務計畫即出自災害防救法第 2 條第五款「災害防救業務計畫：指由中央災害防救業務主管機關及公共事業就其掌理業務或事務擬訂之災害防救計畫。」至於此災害防救業務計畫應如何定位？是否屬於行政程序法第 163 條所稱「行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃」之「行政計畫」？由同法第 164 條規定「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果」可知，現有土石流災害防救業務計畫，並無經過同法第 54 條以下聽證程序之情形，可見並無對於多數人之直接利益影響，亦未影響土地利用，從而聽證程序並無舉行之必要。因此，土石流災害防救業務計畫之效果，主要係為使各級業務主管機關配合遵守，而非直接影響人民基本權利。但，各級主管機關若因無法遵照此業務計畫，致造成人民損失，恐如同前述作業規定般，必須負擔國家賠償責任，就此本計畫亦將會有進一步討論。

由以上討論可知，現行土石流緊急應變相關行政規則，均由中央主管機關訂定，但地方主管機關必須配合辦理。而制度上並無地方主管機關得以將實際執行困難之處，反饋為修改行政規則理由之機制。在地方主管機關必須依照中央主管機關行政規則執行，否則可能負擔國家賠償責任之情形下，土石流緊急應變相關行政規則之合理性與實用性將更形重要，從而檢討機制之建立自有其必要。以下茲就各種與強制撤離相關規定之法律位階與效果，製表如表 6。

表 6 強制撤離相關規定性質及效果整理表

名稱	性質	效果	主管機關
災害防救法	法律	強制撤離法源	農委會為「業務主管機關」
土石流災害資料 潛勢資料公開辦法	法規命令	將強制撤離參考資料公開之規定(子法)	農委會
土石流災害防救 業務計畫	可能僅具 對內效力 之行政計畫	災害防救之分工與 程序規定	農委會為中央業務主管機關，各級政府為地方業務主管機關
土石流防災疏散 避難作業規定	行政規則	無法之效力，但為 各級業務主管機關 之 SOP	農委會為中央業務主管機關，各級政府為地方業務主管機關

第五章 土石流災害緊急應變下可能之國家責任探討

在 2015 年針對 2009 年莫拉克颱風造成高雄市山區人死屋倒，那瑪夏區南沙魯里 25 位居民告政府，聲請國賠。一審法官認定當時超大雨量，市府、前那瑪夏鄉公所、行政院水保局、經濟部南區水資局無疏失，駁回聲請。二審申請傳喚當時負責通知居民撤離的 5 名員警，員警作證未挨家挨戶、逐一通知撤離，與一審市府的說法、監察院的報告有差距，二審合議庭採信，撤銷原判，認定前那瑪夏鄉公所有疏失，需賠死者遺族共 600 萬元，依據 2009 年修正增訂之地方制度法第 87 條之三第一項規定，由改制後之高雄市概括承受國家賠償責任，以高雄市政府為賠償義務機關，其餘上訴駁回，全案仍可上訴。本案造成國內各級政府機關的公務人員面對土石流應變工作上的極大壓力，一則係因對於土石流疏散撤離相關規定的執行無法落實時之法律責任產生畏懼，二則乃因對於國家賠償制度的欠缺了解。

實際上除了國家賠償制度之外，本深在災害防救法中也訂定了補償條款。依據災害防救法第 33 條，「人民因第 24 條第二項、第三十一條第一項及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之損失為限。損失補償應自知有損失時起，二年內請求之。但自損失發生後，經過五年者，不得為之。」但這部分的補償主要是在執行強制措施營救民眾時，導致受救援者以外民眾的損失為主要標的，而非受救援或被強制撤離的民眾本身之損失。

因為執行災害防救業務的公務人員對於災害防救法的補償制度與國家賠償制度均未有充分了解，因此在本計畫中有必要進一步說明國家賠償制度及其與土石流應變作業之間的關係。

5.1 國家賠償法概述

美國於 1946 年 8 月 2 日國會通過通過 The Federal Tort Claims Act (June 25, 1946, ch. 646, Title IV, 60 Stat. 812, "28 U.S.C. Pt.VI Ch.171" and 28 U.S.C. § 1346(b)) ("FTCA")，賦予私部門針對執行美國政府事務導致權益受損時在聯邦法院控告美國政府的權力。自此，美國政府不再享有治理豁免權（又稱「主權豁免」）(Sovereign Immunity)。主權豁免或皇家豁免或君主豁免(Crown Immunity)是指一司法慣例。君主或國家不可能犯上法律上的過失，以及免於受到民事與刑事起訴。在君主立憲制下，君主起初創立法庭以保護他的子民，也是法庭的權力來源；因此法庭無權強制君主遵從法庭的判決。

英國於 1947 年 7 月 31 日通過的國家賠償法令為 The Crown Proceedings Act，允許民眾對於英國皇室提起訴訟，該法於 1948 年 7 月 1 日起生效。

在亞洲國家中，日本是最早通過國家賠償法立法的國家。日本於 1947 年制訂國家賠償法（こつかばいしょうほう、昭和 22 年 10 月 27 日法律第 125 号），該法係依據日本國憲法第 17 條制訂。

我國的國家賠償法是於中華民國六十九年七月二日總統（69）台統（一）義字第 3720 號令制定公布，全文 17 條。國家賠償法第一條明文規定，「本法依中華民國憲法第二十四條制定之。」其引用的憲法第 24 條（公務員責任及國家賠償責任），條文為：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

且國家賠償法第 2 條（國家賠償責任），「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」依據本法第二條第三項：「前項情形，公務員有故

意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權」，故公務員如有故意或重大過失，賠償義務機關於完成賠償後，得向當事公務員要求賠償。另本法第三條第二項：「前項情形，就損害原因有應負責之人時，賠償義務機關對之有求償權」，意即求償權不僅負責監督管理之公務員，若私人承攬工程設計錯誤或施工不當，甚至受政府委託之團體或個人，如有故意或重大過失之情形，賠償義務機關對之均有求償權。更令公務員執行土石流疏散撤離工作時戒慎恐懼，並往往認為難以釐清當民眾不配合時，或在疏散撤離過程中出現意外時，公務人員本身是否需負責賠償。

國家賠償法之精神在於對於某一侵權行為結果之發生具有相當因果關係，不問行為人有無故意或過失，即應負其責任，以求公平。本法賠償的責任制度，向來有數種學說，其中在我國以「國家代位責任論」與「國家自己責任論」最受到重視。主張國家代位責任論者，國家賠償代位責任論，係由國家取代公務員個人之賠償義務主體地位而直接向被害人賠償。既然國家賠償責任係在代位公務員個人之賠償責任，自應以公務員個人依法應對被害人負有損害賠償責任為前提。例如本法第二條規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或過失時，賠償義務機關對之有求償權。」故賠償責任係採「國家代位」責任，即由國家或公法人承擔賠償責任，並保有對公務員之求償權。

主張「國家自己責任論」者，則認為國家賠償為國家自己所應負擔之責任，而不是代替公務員負擔賠償責任，因為公務員執行職務的權限，就是國家授與的，此由國家賠償法相關規定均直接規定由國家負擔賠償責任即可得知（葉百修，2012）。此外，國家賠償法第三條規定：「公有公共設施因設置或管理欠缺，致人民生命、身體或財產受損者，國家應負賠償責任。」此種不問公務員的過失與否，縱使無故意或過失，只要有上述第三條之原因，致造成他

人生命、身體或財產損失之情事發生，國家即應負賠償責任，除顯示本法有關公有公共設施方面係採「無過失責任」外，更表示國家係自己負起責任。

德國 1910 年帝國責任法對此，採取代位責任論，因此我國國家賠償法立法之初，我國學者多有贊成代位責任論者；然而德國 1981 年國家賠償法已改採國家自己責任論，於是國家自己責任論逐漸成為有力學說；而在我國憲法第 24 條規定「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償」，明文規定國家為請求損害賠償對象，同時完全不將公務員故意過失作為考慮要件，可見我國憲法立法時即有採取國家自己責任論之意（葉百修，2012）。然依據國家賠償代位責任論，係由國家取代公務員個人之賠償義務主體地位而直接向被害人賠償。既然國家賠償責任係在代位公務員個人之賠償責任，自應以公務員個人依法應對被害人負有損害賠償責任為前提。

請求國家賠償構成要件，係依據國家賠償法之規定，有兩種情形之國家賠償，一為人的因素，即公務員之行為；另一為物的因素，即公有公共設施的管理。其構成要件如次：

一、人的因素：（公務員故意、過失或怠於執行職務造成之國家賠償責任）

（一）須執行職務行使公權力之行為：所謂職務行為，係指公務員基於職務所執行之行為，而該職務行為須屬行使公法上之公權力，方為相當，如行政處分、行政命令及公法上契約。因此，判斷是否屬於執行職務行使公權力行為，需以公法與私法之區分為準，公法才屬於國家賠償之範圍。

（二）須有不法之行為：國家賠償法之不法行為，區分違反依法行政原則及違反職務義務行為二種。公務員執行職務時，應以法令為依歸，並應注意非依法規，不得任意限制人民之權利。在依法行政原則下，公務員有合乎權限及程序規定之義務、遵守裁量之義務、遵守大法官

解釋之義務，凡違反前述依法行政之義務，即可能構成國家賠償不法之行為。另職務義務之產生，有因法令規定而產生、有因長官口頭之命令、具體之任務分配及基於抽象之命令，如因違反這些職務義務，而對人民權益造成損失；亦屬國家賠償法所稱之不法行為。

（三）須有故意、過失或怠於執行職務：故意係指公務員有認知並有意使其發生。過失則指公務員應注意而不注意，因而違反職務義務。怠於執行職務是指公務員因消極不作為，使人民自由權利遭受損害。

二、物的因素：（公有公共設施因設置或管理欠缺造成之國家賠償責任。）

（一）須為公有的公共設施：公共設施係指供公共目的使用之有體物或其他物之設備而言，國家賠償法所謂公有公共設施必須屬於公有，亦即屬國家及地方自治團體或其他公法人所有，而非屬私有或私法人所有，方屬國家賠償法所謂「公有公共設施」之適用範圍，如公園、道路、民用航空站、體育場所、排水設施、橋樑等，均屬公有公共設施，而自來水公司、電力公司、加油站等，雖為國營公司，但其法律屬性仍為公司型態之私法人組織，故若有設施不當造成損害情事，僅能適用民法相關之規定，尚非國家賠償之責任。

（二）須公共設施設置或管理有欠缺：以設施為對象，而非以人為對象，祇要設施或管理不當，造成他人損害，即符合本項求償條件。

（三）須人民生命、身體或財產受有損害：公共設施所引起損害之法益限於生命、身體或財產三項，與第二條所規定及於人民之自由權利，範圍顯有所不同，主要理由為公共設施之損害賠償採無過失責任，故必須縮小國家賠償責任範圍，以免導致國家賠償責任無限之擴充。

（四）須損害與公共設施之設置或管理之欠缺有相當因果關係：相當因果關係，須依客觀事實決定之，例如某地區平時雨量很大，排水設施於雨季前如未能妥予管理，可預見其可能發生水災，而管理單位卻

疏於管理，任其雜物阻塞排水，致釀成災害，此即產生管理欠缺，與水災所造成之生命財產損失有因果之關係。若係天災或不可抗力之原因，而超出一般管理所及之範圍，則不可謂有因果關係。

在國家賠償法與民法其他相關規定的關係則包括國家賠償法第5條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」『適用』二字後來被公法學者批評（葉百修，2012），但，民法的相關規定，諸如：共同侵權行為（第185條），侵害生命權的損害賠償（第192條），侵害身體或健康的損害賠償（第193條），侵害生命權的慰撫金（第194條），侵害身體、健康、名譽或自由的慰撫金（第195條），對物毀損的損害賠償（第196條），過失相抵（第217條）等，在國家賠償事件上都可以適用。

若將國家賠償法與同屬侵權賠償的民法第186條的比較：依民法第186條規定，公務員違背對於第三人應執行的職務，致第三人權利受損害時，所應當負的責任，因故意或過失而有不同，如為故意，被害人可直接向公務員請求賠償；如為過失，則被害人必須於不能依其他方法受賠償時，才可以向公務員請求賠償。換句話說，因公務員過失而造成的侵權行為，如符合國家賠償要件時，被害人只能向國家請求賠償，而不能向公務員請求賠償；至於因公務員故意而造成的侵權行為，如符合國家賠償的要件，被害人可以選擇向國家或公務員請求賠償。

依民法第186條規定：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。前項情形，如被害人得依法律上之救濟方法，除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負賠償責任。」此有公務員民法侵權責任規定。然而依上開法律規定，本條僅有在公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人受損害者，方依法負賠償責任；而在過失狀況下，則須限於被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。而在國家賠

償法制定後，依國家賠償法第2條第2項規定：公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。

同法第3條規第1項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」而同法第4條第1項復規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。」因此民法適用情形，僅限於「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務」（惟此種情形亦可請國家賠償法請求），值得注意的是同條第2條尚有規定「被害人得依法律上之救濟方法，除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負賠償責任。」換言之，祇要被害人可以依行政救濟或訴訟程序救濟其權利者，如異議、申訴或覆議、複查、訴願或行政訴訟，而怠於未依上開程序救濟，不得依民法向國家公務員請求。

此外，不僅為民法第184條或同法第185條之侵權行為責任，人民亦不得依民法第188條或第28條，不得請求公務員與機關連帶負責，此部分見解，可參照最高法院67年台上字第1196號判例：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人之權利受損害者，負賠償責任，其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任，固為民法第一百八十六條第一項所明定，惟公務員係其任用機關依法任用，所執行之職務，乃為公法上之行為，與其任用機關間，並無私法上一方為他方服勞務，他方給付報酬之僱傭關係存在，自無民法第一百八十八條第一項「受僱人因執行職務，不法侵害他人之權利者，由僱用人與行為人連帶負損害賠償責任」規定之適用，而國家機關並非私法人，其所任用之公務員顯與法人之董事或職員有別，民法第二十八條規定「法人對於其董事或職員，因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶負賠償責任」，亦無從遽予援用。」

縱上所述，對於民眾因公務人員執行國家法令而導致權利受損時，國家賠償法僅為可適用的機制之一。但對公務人員來說，民眾的訴訟與請求賠償對象為國家，避免了公務人員個人面對法律訴訟；相對地對公務人員來說是較有保障的。

國家賠償制度，固可針對國家違法行為，命其恢復原狀，達成向未來警惕施政的效果，然而，面對大型災害之國賠爭議案件，就有其侷限性，主要表現在二面向：

（一）災害難以歸責：由於科技有限，災害具有某程度的不可預測性，所以有時難以在「事後」對公務員追究其「事前」決策違法之責。

（二）因果關係難以認定：災害的成因多半眾多，如何回溯源頭，指責損害是因為特定公務員或特定公有公共設施之疏失所致，在專業人士來認定即有困難，更何況一般人民？

國家賠償法第 2 條第 2 項所定之國家賠償責任，固採過失責任，尚得依「過失客觀化」及「違法推定過失」法則，界定過失責任之有無。如人民已先行主張國家機關有違反作為義務之違法，使其受有損害，並就該損害為適當之證明時，自應由國家機關證明其乃依法行政，並無不作為之違法，才能說自己無過失。」（王鼎棧，2016）。

5.2 莫拉克風災那瑪夏鄉南沙魯村國家賠償案例

2009 年莫拉克颱風造成高雄市山區人死屋倒，那瑪夏區南沙魯里 25 位居民告政府，聲請國賠。那瑪夏區南沙魯里（當時為村）李姓等 25 位居民以高市政府、那瑪夏區公所、行政院水保局、經濟部南區水資局等四機關，分別未做長期水土保持、曾文水庫越域引水工程、未依災害搶救法事先演練，涉職務疏失或怠忽職守，造成南沙魯村 6 人死亡、房屋半倒、全倒 22 棟，聲請國賠共 2505 萬元。

高雄地院一審法官根據政院公共工程委員會、國家災害防救科技中心委託調查報告，認為災害的主因是超大雨量才讓土石流掩埋，並以那瑪夏區表湖雨量站顯示總雨量為 1597 毫米，也是歷年颱風帶來總雨量之冠，非當時人力所得預見及防範。市府、前那瑪夏鄉公所、行政院水保局、經濟部南區水資局無疏失，駁回請求。但高雄高分院宣判，撤銷原判決，認定前那瑪夏鄉公所有疏失，需賠死者遺族共 600 萬元，依據 2009 年修正增訂之地方制度法第 87 條之三第一項規定，由改制後之高雄市概括承受國家賠償責任，以高雄市政府為賠償義務機關，其餘上訴駁回，全案仍可上訴。(高雄地方法院，2013)。

二審合議庭認為當時負責通知居民撤離的 5 名員警，員警作證未挨家挨戶、逐一通知撤離，是民眾未能適時疏散撤離的原因之一，公務員有疏失，國家有賠償責任。二審判決書中敘明『依災害防救法第 24 條第 1 項及當時行政院農委會所頒佈之土石流防災疏散避難作業規定可知，發佈土石流警戒區時，地方政府有以下作為義務「(4)由地方政府迅速運用村里鄰長、警察、消防人力、及巡邏車、廣播車傳遞土石流警戒通報等災害預報訊息，於災害發生前將災害資訊傳達至各單位與民眾、村里鄰社區住戶。」「(五)居民疏散避難與收容由直轄市、縣（市）災害應變中心協助鄉（鎮、市、區）災害應變中心辦理下列工作，必要時得逕向中央各相關業務主管部會請求協助：1.廣播宣導撤離，請民眾速至避難處所。2.電話聯繫村里長或村里幹事，轉知當地居民提早疏散。3.協助弱勢族群民眾等，疏散至避難處所。4.強制疏散：強制疏散警戒區內不肯疏散之居民並送至避難處所」，(土石流防災疏散避難作業規定四、應變作業程序(三)發佈土石流警戒區 2.通報方式規定及四、應變作業程序(五)居民疏散避難與收容)。』

『準此，災害防救法明文課予被上訴人機關於有發生災害之虞時，負有「通報傳遞土石流警戒通報等災害預報資訊」及「應勸告民眾撤離」之責任。而所謂有災害發生之虞的定義，參照土石流防災疏散避難作業規定，是以「發

佈土石流警戒區」時，即應認為「有災害發生之虞」，即需啟動相關防災機制，不容行政機關尚有不作為之裁量餘地。』

『由證人溫宗義證詞可知，98年8月7日至8月9日間南沙魯村當地居民並沒有收到被上訴人機關通知土石流警戒，更沒有勸告撤離之作為，依證人蔡運龍、孫明忠、孫榮雄、林清海及蔡運智所證風災當時只有按照勤務進行一般巡邏，頂多只有在路口喊叫請居民「注意安全」，並沒有上級單位指揮包括證人在內等員警，挨家挨戶通知居民土石流警戒或勸告撤離，而在颱風期間口喊「注意安全」，至多僅能認為係期間之安全提醒，與上述土石流黃色、紅色警戒發布之通知無涉。』『其中孫榮雄更是在8月8日當天放假留在民權村的家中，直至9日休假才因民權村有土石流而前往民族所，更不可能自8月7日起即接受任務編組挨家挨戶通知居民撤離之舉，況如前述，警員蔡運龍尚且不知有土石流警戒之發佈，衡情當無向居民傳達土石流警戒訊息，甚且進而通知居民撤離之情，足徵被上訴人執報告記載「自8月7日17時起，至8月9日16時止，由六龜分局民治派出所巡佐蔡運龍、三民分駐所巡佐曾天鴻、警員孫明忠、孫榮雄、林清海、蔡運智、王國雄等7名員警，以4人為一組，挨家挨戶通知南沙魯村民撤離，復在同年8月8日11時發佈土石流紅色警戒後，鄉災害應變中心隨即電知當時村長劉金和通知民眾務必撤離」各語，據為抗辯，自非足信。』

『按公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，國家應負賠償責任；國家損害賠償，除本法有規定外，適用民法規定；不法侵害他人致死者，被害人之父、母、子、女及配偶，雖非財產上之損害，亦得請求賠償當之金額，國家賠償法第2條第2項後段、第5條、民法第194條分別定有明文。』

『災害防救法課予高雄縣政府及那瑪夏鄉公所有發布傳遞土石流警戒通報等災害預報資訊、勸告民眾撤離及為弱勢族群特殊保護措施之作為義務，

此見該法第 27 條第 1 項第 1、3 款規定之精神自明，此保護人民生命安全之作為義務，公務員並無不作為之裁量餘地。渠等所屬公務員違反法定作為義務，導致被害人李杜秀菊、李嘉欣、曾明信及邱秋雄因躲避不及遭土石流掩埋死亡，依上揭規定，自應負國家賠償責任。』（台灣高等法院，2015）。

那瑪夏鄉南沙魯村的案例，關鍵在於土石流防災疏散避難作業規定，將紅色警戒發佈後地方政府的行動限縮至「應勸導或強制疏散撤離」，因而公務人員裁量權限縮至零，亦即無裁量空間。而在高雄縣政府與那瑪夏鄉公所執行勸導或強制疏散撤離時，未能落實執行，因而對於民眾之權利侵害（包括傷亡與財產損失）負有責任。

依據判決書：『依災害防救法第 24 條第 1 項及當時行政院農委會所頒佈之土石流防災疏散避難作業規定可知，發佈土石流警戒區時，地方政府有以下作為義務「(4)由地方政府迅速運用村里鄰長、警察、消防人力、及巡邏車、廣播車傳遞土石流警戒通報等災害預報訊息，於災害發生前將災害資訊傳達至各單位與民眾、村里鄰社區住戶。」「(五)居民疏散避難與收容由直轄市、縣（市）災害應變中心協助鄉（鎮、市、區）災害應變中心辦理下列工作，必要時得逕向中央各相關業務主管部會請求協助：1.廣播宣導撤離，請民眾速至避難處所。2.電話聯繫村里長或村里幹事，轉知當地居民提早疏散。3.協助弱勢族群民眾等，疏散至避難處所。4.強制疏散：強制疏散警戒區內不肯疏散之居民並送至避難處所」，（土石流防災疏散避難作業規定四、應變作業程序(三)發佈土石流警戒區 2.通報方式規定及四、應變作業程序(五)居民疏散避難與收容）。準此，災害防救法明文課予被上訴人機關於有發生災害之虞時，負有「通報傳遞土石流警戒通報等災害預報資訊」及「應勸告民眾撤離」之責任。而所謂有災害發生之虞的定義，參照土石流防災疏散避難作業規定，是以「發佈土石流警戒區」時，即應認為「有災害發生之虞」，即需啟動相關防災機制，不容行政機關尚有不作為之裁量餘地。』這個二審判決說土石流的「作業規

定」上規定的也算是「法律」，但實際上如本報告前一章所述，作業規定不是母法也不是子法，只是對內生效的行政規則而已。換言之，政府機關必須要執行勸導或強制撤離，但被勸導或被強制的民眾，並無法令要求其必須配合。也就是說，勸導與強制疏散撤離的責任完全落在政府公務人員的身上。

5.3 莫拉克風災甲仙鄉小林村國家賠償案例

高雄小林村因八八風災遭土石流淹沒，462 名村民不幸罹難，家屬不滿市府在暴雨來襲之際毫無作為，提告聲請國賠 5 億 9 千萬元，但高雄地院審結後認為，八八風災雨量及強度實屬空前，公務機關對於可能發生災害難以預見，未強制撤離不構成國賠法「公務員怠於執行職務」要件，判決災民敗訴。

本案原告主張『災害防救法第 24 條規定「為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，鄉公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。」，此規定中關於勸告或強制撤離等規定，係屬法定危險防止或危險處理之行政職務，用以增進國民生活之安全保障，故由法律規範保障目的以觀，其雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，其亦寓有保障人民之生命、身體及財產安全之意旨，國家機關所屬公務員如有怠於執行前揭各該職務致人民而受有損害時，人民自得請求國家賠償。』

『且國家機關之公務員對決定是否執行及如何執行，固享有裁量之職權，然如經斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的，而非個人之努力可能避免等因素後，已至無可裁量之情事者，因「裁量權已減縮至零」，行政機關即負有為一定職務行為之義務，如仍怠於執行，即屬違法。本件甲仙區小林村滅村之系爭災害發生時間為 98 年 8 月 9 日 6 時 9 分，惟水保局就小林村(土石流潛勢溪流編號:高縣 DF006 、DF007)所發布黃色警戒之時點為 98 年 8 月 7 日 17 時，發布紅色警戒之時

點則為 8 月 7 日 23 時，土石流紅色警戒之發布時間早於系爭災害發生時間竟長達 31 小時，且衡酌當時風雨之鉅已達危險迫切之程度，非被告等行政機關以公權力介入不足以防止侵害發生，此已非個人努力而能避免，被告機關已無可裁量之情事，其裁量權已減縮至零，被告機關猶怠於執行上開法規所賦予之強制撤離之義務，自己符合國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定所稱之公務員怠於執行職務之消極不作為為賠償責任要件。』

被告之抗辯部分，『被告共同之抗辯：高雄市政府莫拉克颱風災害應變中心成立期間自 98 年 8 月 6 日起至 98 年 8 月 9 日相關輪值人員即與各區公所災害應變中心、區長、課長等人密切聯繫，並依據土石流警戒狀態指示進行避難勸導及疏散，且主動協助各區公所聯絡各村里長視實際狀況進行疏散避難，相關通聯暨災情蒐報情形，足徵被告業已依據相關法令善盡職責而無過失，自不該當國家賠償法之要件甚明。』

小林村滅村之原因經臺灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署）調查結果，認係因獻肚山地區具有順向坡、斷層、地層破碎等脆弱地質特性，在莫拉克颱風挾帶高強度、過長降雨及延時降雨所累積破紀錄之雨量下，造成獻肚山邊坡滑動引發大規模山崩所致，而山崩為目前科技所無法預見之災難，非屬災害防救法第四章災害預防一章所規範之範疇，原告主張被告有違反災害防救法第 24 條規定之情形，顯有違誤。』

『水保局雖於 98 年 8 月 7 日 23 時發佈紅色警戒，然依小林村實際狀況觀之，至少迄至 98 年 8 月 8 日下午 19 時止，並無土石流發生之跡象，淹水部分經疏導後亦已消褪，當時狀況無原告主張被告行政裁量權已縮減至零，而負有積極強制撤離處置義務，是被告縱未為強制撤離處置，亦僅為適當與否之行政裁量問題，未達違法程度。又水保局就小林村地區所設置規劃之避難處所之小林國小與社區活動中心亦為受災範圍，是縱被告當時強制村民撤離，撤離地點不出小林國小及社區活動中心，仍會發生原告之被繼承人等死

亡之結果，故小林村滅村與被告未強制撤離並無因果關係。』

在判決書中，引述『司法院大法官會議釋字第 469 號理由書引用日本學理「裁量收縮至零」理論來界定國家不作為責任之標準。而關於「裁量收縮至零」理論，學理上提出 5 個判斷標準：即(1)被害法益之對象性、(2)具體危險之急迫性、(3)危險發生之預見可能性、(4)損害結果之迴避可能性及(5)規制權限發動之期待可能性。蓋國家違反其作為義務，導致人民權益受損，固應負國家賠償責任，然於國家機關之不作為，往往涉及國家社會資源之整體分配，不容人民個別指定，而國家機關之積極作為，則應受到憲法法律保留原則的節制，以免侵害人民的其他權利，因此行政機關因為所屬公務員之不作為，導致人民權益受損，必須符合前述要件，行政機關始負須負國家賠償責任。』

『(前略...依據災害防救法第 24 條與土石流防災疏散避難作業規定第 4 點(三)...)固然均規定行政機關負有勸告、搶救、撤離等義務，然行政機關所屬公務員依前揭規定，對可得特定之人所負作為義務是否已達無不作為之裁量空間(已否達裁量收縮至零程度，不作為即為違法)，致行政機關應負國家賠償責任，仍然必須依照前述大法官會議解釋內容所列之要件而定。』

『再者，行政機關在土石流潛勢區內是否採取勸告以及強制撤離的行動，與居民實際上疏散避難行為息息相關。強制撤離的行動，足以讓人民脫離原來熟悉的生活環境，形同對人民自由權的剝奪，在未得到人民同意之下，除非法律已經有明確授權，否則行政機關仍然必須嚴守法律保留原則，以免侵害人民之自由權。而人民於決定是否採取疏散避難行為，首先應取決於災害消息之可信度，及參照「過去經驗」、「過去面對災害的經驗」、「生活花費」、「環境徵兆」等情況，再考量避難所之環境而定，因此國家機關面臨災害，真正的作為義務，應該在於提高災害消息的可信度，健全避難所的環境，適當警示災害的嚴重程度等等，以使人民可以正確地採取疏散避難行為，而不

『在於授與行政機關遇有任何災難，即可隨意遷離人民的權力。』

『經查：系爭事故即小林村遭土石山崩掩埋的致災原因，主要是由於該地區地型利於蓄水，且具備順向坡、坡度傾角超過 30 度、斷層、地層破碎等脆弱的地質環境特性，加上高降雨強度以及過長降雨延時所累積破紀錄的雨量所導致。(以上見高雄地檢署 98 年度他字第 5833 號〔下稱他字案〕卷一第 117 頁、卷五第 162 至 253 頁之氣象局雨量資料，公工會調查報第 5-11 頁、第 5-29 頁，雄檢報告第三章第 19 至 22 頁、第四章第 27 至 32 頁、第六章第 91 至 92 頁、第七章第 134 至 135 頁)，足見高強度或高總量之降雨，尚非導致獻肚山崩塌（及因崩塌所形成之堰塞湖潰決）之單一且必然之原因。』

『(2)系爭事故發生原因之獻肚山崩塌及堰塞湖潰決，尚非屬可得預測：

綜依各情，被告所屬公務員無從預見獻肚山崩塌之發生，自無從認被告之裁量權已收縮至零，應預先依災害防救法第 24 條規定強制撤離小林村之居民。原告主張甲仙區公所及高雄市政府所屬公務人員高雄市政府，只能做出強制撤離小林村居民之惟一決定，而無不下令強制撤離之裁量空間，即不足採。』

『原告雖又主張依水保局登錄之小林村土石流危險溪流及地質資料早已顯非，小林村屬河谷出口沖積扇之地質敏感區位，不宜人居，被告機關明知卻於颱風、豪雨發生之際，未做特別避難行為，以致原告等之親人亡故，顯有疏失云云。經查：(1)依農委會 102 年 8 月 5 日水保防字第 0000000000 號函附之「土石流防災專員任務簡介」（見本院 101 重國字第 4 號卷第 542 至 543 頁），可知土石流防災專員除自主雨量觀測並回傳外，另有災情通報、警戒訊息傳遞、助疏散避難等任務，小林村土石流防災專員陳○○及劉○○，除自 98 年 8 月 6 日上午 8 時 52 分許至 98 年 8 月 8 日下午 8 時 31 分許，回傳雨量資料外（見同上卷卷第 540 頁之回報雨量明細），並未回報任何土石流災情，足見編號 DF006、DF007 溪流，固於 98 年 8 月 7 日 23 時許，經農委會水保局以第 6 報發佈土石流紅色警戒，然於系爭事故發生前，上開 2

溪流並未發生土石流災害。』

『準此，系爭事故發生前，小林村並無土石流發生之徵兆，自難認小林地區有因土石流災情或水災情或有發生之虞，而致甲仙區公所及高雄市政府所屬公務人員高雄市政府，只能做出強制撤離小林村居民之惟一決定，而無不下令強制撤離之裁量空間。』

『又甲仙區公所、高雄市政府雖經監察院調查後認對小林村滅村災情確有違失而予以糾正在案，另甲仙區區長劉○○亦經公務員懲戒委員會認就林村滅村救災情確有違失而為撤職並停止任用 1 年懲戒在案，糾正案件、公務員懲戒案件與國家賠償案件之性質不同，其成立要件亦不相同，自不得以甲仙區公所、高雄市政府經監察院糾正及劉○○經懲戒，而認被告即應負國家賠償責任。』

『綜上所述，原告主張被告所屬公務人員於系爭事故發生時，裁量權已減縮至零，只能做出強制撤離小林村居民之惟一決定，而無不下令強制撤離之裁量空間，因被告未下令強制撤離小林村居民，應負國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定之公務員怠於執行職務之消極不作為為賠償責任及民法第 184 條之侵權行為賠償責任，即不足採。原告本件之訴，為無理由，應予駁回。』（高雄地方法院，2012）

由本案例可知，就農委會水土保持局而言，因小林村掩埋事件，並非事先可預知，且該事件獻肚山大規模崩塌而非土石流造成，非水保局事先可預知防範。就高雄縣政府與甲仙鄉公所而言，亦非其事先預知且可防範之災難。就水保局和甲仙鄉公所而言，均已就土石流保全對象採取適當之作為，獻肚山崩塌則與這些作為無關，因此公務人員並無疏失，國家賠償訴求不成立。

但在判決書中，針對土石流或其他災害防救機關的責任之敘述，可作為水土保持局修訂土石流災害防救業務計畫與相關法令及行政規則之參考：『行政機關在土石流潛勢區內是否採取勸告以及強制撤離的行動，與居民實際上疏

散避難行為息息相關。強制撤離的行動，足以讓人民脫離原來熟悉的生活環境，形同對人民自由權的剝奪，在未得到人民同意之下，除非法律已經有明確授權，否則行政機關仍然必須嚴守法律保留原則，以免侵害人民之自由權。而人民於決定是否採取疏散避難行為，首先應取決於災害消息之可信度，及參照「過去經驗」、「過去面對災害的經驗」、「生活花費」、「環境徵兆」等情況，再考量避難所之環境而定，因此國家機關面臨災害，真正的作為義務，應該在於提高災害消息的可信度，健全避難所的環境，適當警示災害的嚴重程度等等，以使人民可以正確地採取疏散避難行為，而不在於授與行政機關遇有任何災難，即可隨意遷離人民的權力。』

5.4 日本天然災害相關國家賠償案例

在亞洲國家中，日本是最早通過國家賠償法立法的國家。日本於1947年制訂國家賠償法（こっかばいしょうほう、昭和22年10月27日法律第125号），該法係依據日本國憲法第17條制訂。在日本，國家賠償法、行政不服審查法、行政事件訴訟法合稱「救済三法」。日本的國家賠償法屬於行政法，法條一共只有六條。

表7 日本國家賠償法

國家賠償法

（昭和二十二年十月二十七日法律第二百五号）

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

○2 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

第二条 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に

任ずる。

○2 前項の場合において、他に損害の原因について責に任すべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。

第三条 前二条の規定によつて国又は公共団体が損害を賠償する責に任ずる場合において、公務員の選任若しくは監督又は公の営造物の設置若しくは管理に当る者と公務員の俸給、給与その他の費用又は公の営造物の設置若しくは管理の費用を負担する者とが異なるときは、費用を負担する者もまた、その損害を賠償する責に任ずる。

○2 前項の場合において、損害を賠償した者は、内部関係でその損害を賠償する責任ある者に対して求償権を有する。

第四条 国又は公共団体の損害賠償の責任については、前三条の規定によるの外、民法の規定による。

第五条 国又は公共団体の損害賠償の責任について民法以外の他の法律に別段の定があるときは、その定めるところによる。

第六条 この法律は、外国人が被害者である場合には、相互の保証があるときに限り、これを適用する。

附 則 抄

○1 この法律は、公布の日から、これを施行する。

○6 この法律施行前の行為に基づく損害については、なお従前の例による。

在日本的國家賠償訴訟中，涉及災害的國家賠償案例幾乎均為公有構造物設置或管理的瑕疵相關的案件。本城勇介（2001）彙整日本在2000年之前日本水災國家賠償訴訟，絕大部分都判定國家賠償不成立，河川治理沒有瑕疵。在日本的國家賠償法第二條中除了其他構造物以外，明確點出國家必須為了道路、河川的設置和管理的瑕疵導致民眾權益受損負起賠償責任。其中道路屬於「便益提供施設」，河川的堤防屬於「危險防止施設」。在國賠案例中，河川堤防的破壞又區分為「破堤型」、「溢水型」。

和土砂亦即坡地災害相關的國家賠償訴訟，以道路的落石或坍方導致民眾傷亡的事件為主。亦即仍是以國家對道路管理責任的瑕疵為主要的爭議（本

城勇介，2008)，其中行政機關或國家為被告的案例，仍均為道路為主。並無和土砂災害疏散避難相關。

日本國家賠償法第二條，所謂瑕疵的概念，應考慮對瑕疵認定的通常性（西荳章，1986）。所謂的通常性是指社會普遍認知的共識。因此會考量通常社會對於管理的一般水準、未完成堤防、營造物的通常狀況和失效時的行動、（危害情境）預測可能性與迴避可能性（西荳章，1986）。

表 8 日本 2000 年之前水災相關國家賠償訴訟

判決年月日	裁判所	事件名	瑕疵
1975/7/12	新潟地裁	加治川水害訴訟第一審判決	なし
1976/2/19	大阪地裁	大東水害訴訟第一審判決	あり
1977/12/20	大阪高裁	大東水害訴訟控訴審判決	あり
1979/1/25	東京地裁	多摩川水害訴訟第一審判決	なし
1981/10/21	東京高裁	加治川水害訴訟控訴審判決	なし
1981/11/5	津地裁	志登茂川水害訴訟第一審判決	あり
1982/11/19	福岡地裁	宇美川水害訴訟判決	なし
1982/12/10	岐阜地裁	長良川・安八水害訴訟第一審判決	なし
1984/1/26	最高裁	大東水害訴訟上告審判決	差戻し
1985/3/28	最高裁	加治川水害訴訟上告審判決	なし
1985/8/26	横浜地裁	平作川水害訴訟	なし
1985/9/30	静岡地裁	大田川水害訴訟第一審判決	なし
1987/4/10	大阪高裁	大東水害訴訟差戻控訴審判決	なし
1987/6/4	大阪地裁	平野川水害訴訟第一審判決*	なし
1987/8/31	東京高裁	多摩川水害訴訟控訴審判決	なし
1989/3/29	名古屋高裁	志登茂川水害訴訟控訴審判決	なし
1990/12/13	最高裁	多摩川水害訴訟上告審判決	差戻し
1991/4/26	東京高裁	平作川水害訴訟控訴審判決	なし
1991/7/19	名古屋地裁	水場川水害訴訟第一審判決	なし
1992/12/17	東京高裁	多摩川水害訴訟	あり
1993/3/26	最高裁	志登茂川水害訴訟上告審判決	なし
1994/10/27	最高裁	長良川安八水害訴訟上告審判決	なし
1995/12/27	名古屋高裁	水場川水害訴訟控訴審判決	なし
1996/7/12	最高裁	平作川水害訴訟上告審判決	なし

*一審判決後、控訴したが和解が成立

在災害相關的國家賠償案例中，主要的是水災的國賠訴訟。其中最重要的幾個案例包括：大東水害訴訟、多摩川水害訴訟、平作川水害訴訟・吉井川水害訴訟。

在日本與災害相關的國家賠償案例中，其中大東水害訴訟是最重要的案例。1972年（昭和47年）7月大阪府大東市大雨（昭和47年7月豪雨）引發的洪水導致市區內淹水，寢屋川氾濫，室內低窪地區民眾淹水超過一公尺。受災民眾提起國賠訴訟。受災民眾認為市區內的一級河川谷田川，政府治水有瑕疵，造成淹水導致民眾財產受損。民眾要求依據國家賠償法第二條對國、大阪府、大東市提出國賠訴訟。

這個國賠訴訟延續了多年，事件發生於1972年，經過三次審判，最後1984年（昭和59年）1月26日才由日本最高法院駁回上訴，判定民眾敗訴。

這一個判例對於行政責任的限制的解釋，影響到之後的許多水災國賠訴訟判決，包括另一個重要訴訟，1990年（平成2年）12月13日多摩川水災訴訟判決。大東水害訴訟之後的年代，直到多摩川國賠訴訟確定前，日本法界稱為「水害訴訟冬の時代」（谷口光臣，2006）。

法院判決思辨的有兩個面向，一為河川管理有無瑕疵的判斷基準；二維治理計畫的基準和治理中河川管理有無瑕疵（最高裁判所，1984）。

以前者而言，過去發生水災的規模、頻率、原因、損害的性質、降雨狀況、流域的地形與其他的自然條件、土地利用的狀況、其他的社會條件，都必須納入綜合考量，以評估河川治理是否具有緊急性。

以後者而言，就治理的規劃來說，同樣類型、同樣規模的河川也都在考量前述這些因子的狀況下，以一般的標準和社會的共識認定安全性的基準，決定治理的必要性和治理的程度。如果依據各種資料和過去災例的治理規劃並沒有不合理之處，之後的環境與其他條件變動也並未凸顯特別的危險性而導

致原本治理方式有顯著的變更必要，則災害的發生並非可歸咎於管理的瑕疵。綜合前述兩個面向，如果河川管理者在既有的法令下，經過評估而不需要進行治理或者因經費等考量尚未完成治理，在前述河段發生災害，河川管理者不需要負國家賠償責任。

多摩川水害是 1974 年（昭和 49 年）9 月在多摩川流域的山梨縣・東京都・神奈川縣境內，台風 16 号帶來的豪雨導致提防潰決，引發水災，沿岸的居民民宅沖毀，所幸民眾沒有死傷。在救災搶險時，陸上自衛隊設施大隊實施堤防爆破改變水路，以防止災害持續擴大。在颱風過後，受災民眾於 1976 年針對多摩川的管理疏失提出國家賠償訴訟。一審民眾勝訴，上訴則駁回民眾國賠、民眾上訴，1990 年東京高裁平成 2 年 12 月 13 日判決駁回二審判決。1992 年 12 月 17 日東京高裁判定多摩川水害事件國家有瑕疵（1992 年、東京高裁平成 4 年 12 月 17 日判決）（判例集，1992）。

判決的理由是，對於已經完成治理的河川，政府負有建立安全判斷基準、預測災害發生、防止災害發生的責任。判決有三個面向，第一個面向是政府工事實施基本計畫沒有依據新的法規進行必要的治理、整備，政府對於多摩川的治理標準的檢討和修訂以及整備的必要作為有疏失，因而判定在河川管理上的瑕疵。第二個面向是河川治理、整備之後，應該要預測水災發生的危險性，否則即有管理瑕疵。河川的治理、整備後未能預測水災發生可能導致危險的狀況和條件，屬於河川管理的瑕疵。第三個面向是政府許可河道內有其他構造物存在，是河川管理上的瑕疵。稱本案的判決是災害國家賠償的「再見光明」（長尾英彥，1990）。

平作川水害訴訟是距今較近的國家賠償訴訟。平作川是流經神奈川縣橫須賀市的二級河川，是三浦半島最長的河川。平作川的許多支流已經暗渠化。1974 年 7 月 8 日最大降雨量 70 mm/hr、總降雨量 250.5 mm。被害家屋 7,660 戶、土石崩塌 1,521 處、死傷者 36 人。平作川氾濫，久里浜、舟倉地區淹水。

受災民眾提出國賠訴訟。1996 年最高法院裁定國家沒有瑕疵(最高裁, 1996)。

第六章 地方政府土石流災害防救業務人員訪談與專家座談

為了要讓本計畫能夠充分反應地方政府第一線執行土石流應變，尤其是疏散撤離與收容安置人員的執行狀況與困難，本計畫對公所人員進行深度訪談，並對在縣市政府協助情資研判與輔導公所的深耕計畫協力團隊專家召開諮詢座談。

在深度訪談部分，係針對執行土石流警戒訊息傳遞與疏散撤離執行的第一線地方政府（包括縣市政府、鄉鎮市區公所土石流災害業務人員，包括公所之民政課或農業課人員）。

在專家座談部分，以中央主管機關（行政院災防辦、農委會水土保持局）與災害管理（非土石流機制研究）領域之學者專家，針對以土石流為對象之應變作為進行討論。討論的主要內涵包括：土石流警戒之意涵與發佈時機與內容、土石流避難之關鍵與必要性、土石流疏散撤離之時機、土石流避難與臨時安置之考量等，全盤性檢討土石流疏散避難的理論依據與執行之基本原則。

6.1 專家座談

本計畫第一次專家諮詢會議已於 2016 年 6 月 22 日辦理完畢，地點在台北市台北基督教女青年會 YWCA 807 會議室（台北市青島西路 7 號 8 樓），會議時間為下午 2 點至 5 點。會議通知單、議程、簽到單、發言單、照片、會議紀錄等資料請參見附錄一。

參與會議的專家如下：

1. 王文祿 時代法律事務所律師
2. 巫仲明 逢甲大學營建及防災中心

3. 莊睦雄 銘傳大學都市規劃與防災學系
4. 劉家男 國立暨南大學土木工程系
5. 王文清 國立台東大學資訊管理學系
6. 吳明淙 國立高雄大學土木工程系
7. 劉怡君 國家災害防治科技研究中心
8. 蔡慕凡 國立雲林科技大學水土資源及防災科技研究中心
9. 林祥偉 國立東華大學自然資源與環境學系

會議中討論的議題包括：

- (一) 縣市政府/鄉鎮市公所土石流警戒發佈與通報方式
- (二) 縣市政府/鄉鎮市公所土石流警戒疏散撤離決策模式
- (三) 縣市政府/鄉鎮市公所土石流疏散撤離勸導與強制執行方式
- (四) 基層公務員土石流警戒通報與疏散撤離任務認知與執行現況
- (五) 土石流警戒通報與疏散撤離執行方式建議

本次會議專家提出的重要事項包括：

1. 鄉鎮市區在提報土石流保全對象時，雖以水土保持局的影響範圍為主要依據，但村里長、村里幹事也會將社區中較危險或發生過災害的區域中的民眾列為保全對象。部分村里並未將籍在人不在者剔除。
2. 大部分公所都會配合縣市政府的指令針對發佈黃色、紅色警戒的村里進行疏散撤離。
3. 縣市政府或鄉鎮市公所可能在海上陸上颱風警報發佈，但土石流黃色警戒還未發佈時，就執行勸導（帶有強制性）疏散撤離。

4. 鄉鎮市區公所與村里長執行勸導疏散撤離時，可能以鄰、村里為範圍進行，不是只有撤離保全對象。實際疏散撤離人數可能較保全對象多，且通常不會區分哪些是保全對象。
5. 縣市政府與鄉鎮市區公所在疏散撤離人數統計部分，以實際撤離為主，但部分公所會將籍在人不在的保全對象人數也列入。
6. 絕大多數鄉鎮市區公所在執行勸導疏散撤離時，缺乏縣市政府在交通工具上的協助，除民眾自有交通工具外，大多請國軍幫忙。
7. 疏散撤離民眾以依親為多數，實際上由政府收容安置者較少。
8. 疏散撤離人數掌握不易，應該以民政系統在內政部 EMIC 之統計資料為主，較符合各地方政府災害防救業務之分工。
9. 政府過於強勢執行疏散撤離，與全民自主防災和防災社區推動的理念背道而馳，不利於民眾災害風險意識的提升與防災力的提升。

第二次專家座談於 105 年 11 月 4 日下午辦理完畢，地點在台北市台北基督教女青年會 YWCA 807 會議室（台北市青島西路 7 號 8 樓），會議時間為下午 2 點至 5 點。會議通知單、議程、簽到單、發言單、照片、會議紀錄等資料請參見附錄二。

第二次專家座談參與的專家名單如下：

1. 王文祿 時代法律事務所律師
2. 巫仲明 逢甲大學營建及防災中心
3. 國立暨南大學土木工程系 劉家男
4. 李心平 國立成功大學防災研究中心
5. 王文清 國立台東大學資訊管理學系

6. 劉怡君 國家災害防治科技研究中心

7. 林祥偉 國立東華大學自然資源與環境學系

8. 林郁芳 資源及環境保護服務基金會

9. 林永峻 台灣大學天氣災害研究中心

討論議題為：

(一) 地方政府土石流警戒通報與疏散撤離執行方式改進之建議

(二) 土石流（或未來納入「坡地災害」、「大規模崩塌」）公務人員應變職責範疇之建議

(三) 強化基層公務人員土石流（或未來納入「坡地災害」、「大規模崩塌」）防救業務專業知能之建議

在兩次專家座談部分，以中央主管機關（行政院災防辦、農委會水土保持局）與災害管理（非土石流機制研究）領域之學者專家共十餘位。針對以土石流為對象之應變作為進行討論。討論的主要內涵包括：土石流警戒之意涵與發佈時機與內容、土石流避難之關鍵與必要性、土石流疏散撤離之時機、土石流避難與臨時安置之考量等，全盤性檢討土石流疏散避難的理論依據與執行之基本原則。

兩次專家會議的主要建議如下：

1. 疏散撤離之決策應與警戒分割並授權鄉鎮市公所

雖經多年宣導，但一般民眾對於黃色警戒、紅色警戒的意義不必然了解，即使發佈警戒，民眾也不易掌握風險。直接勸導撤離或強制撤離，較符合基層應變需求。基層政府首長與公務人員本身對於土石流災害潛勢有一定的經驗和判斷，目前警戒與疏散撤離方式，造成災害應變（疏散撤離）權責分離的現象，且無視於當地天候狀況，不易有效執行，且不利於地方政府自主防災能力與責任的發展。目前的警戒發佈時機與應變機

制，適合疏散撤離的是黃色警戒發佈後、紅色警戒發佈前。紅色警戒發佈後，理論上風險較高，不應採取危險性較高的異地避難。大多數村里內有相對安全的區域，並不一定需要大規模離村、離鄉的異地避難。若要做到充分授權，且能在無論黃色、紅色警戒是否發佈時因時因地置疑進行疏散撤離的勸導，應針對土石流防災疏散避難作業規定中將「應勸導或強制疏散撤離」與紅色警戒之發佈切割。未來水土保持局僅負責發佈警戒（或風險等級），是否應勸導或強制疏散撤離由地方政府判斷和決定。地方政府不需轉發警戒（或風險等級、危險等級），由地方政府直接發佈避難勸告和避難指示。

2. 土石流警戒或風險發佈作業之調整

水土保持局發佈黃色警戒和紅色警戒作業方式應更為精進，以提升民眾疏散撤離的意願與地方政府公務人員執行的效率。（前期降雨考量）（無風無雨、且未停班停課時，發佈黃色警戒，基層公務人員與民眾認為不合理。）（且經常災害應變中心並未開設，人力與車輛支援不易。）未來可考慮以動態風險（危險度）取代黃色警戒和紅色警戒。此外，由水土保持局建立地方政府土石流（與坡地災害）應變作業程序指引（流程），協助地方政府建立土石流應變機制標準作業程序，從天候資料蒐集、情資研判、至疏散避難決策之作業指引。未來地方政府不需轉發警戒（或風險等級、危險等級），由地方政府直接發佈避難勸告和避難指示。

3. 土石流保全對象檢討

土石流影響範圍劃定方式應檢討、精進，以符合實際上的風險認知與災害經驗。保全對象檢討，都會邊緣地區，高樓層建築物高樓層住戶民眾，是否應列為保全對象可在檢討；並一併討論這類建築物民眾的避難方式。此外，土石流解編機制應檢討。過去土石流潛勢溪流由中央政府劃定，針對風險較低的潛勢溪流應主動解編，或由地方提報中央檢核後解編。

（並非所有地方政府都可以直接為解編負責。）

6.2 公所訪談

「訪談法」係指在研究者無法以觀察法蒐集第一手資料的情況下，藉助於受訪者的自我陳述，由研究者提出問題，直接向受訪者發問，而以得到的回答作為研究資料，特別是針對受訪者的個人經驗、價值觀、態度、感覺及觀點。而「半結構式訪談」(semistructured interviews)又稱為「半標準化訪談」(Semistandardized Interviews)或「引導式訪談」(Guided Interviews)。

半結構式訪談是介於結構式與非結構式的訪談之間的一種資料收集方式，研究者在訪談進行之前，必須根據研究的問題與目的，設計訪談的大綱，作為訪談指引方針。不過在整個訪談進行過程，訪談者不必根據訪談大綱的順序，來進行訪問工作。半結構式訪談假設，雖然訪談的問題相同，但由於受訪者對於問題本身的認知及個人生活經驗不同，往往導致受訪者的反應會有很大差異，因此半結構式訪談大綱不需要對每個討論議題預先設計非常清楚的問題，反而是以半開放方式詢問問題。透過訪談研究者能夠蒐集到涵蓋關聯主題的資料，亦能讓受訪者具有較大的彈性空間回應問題，並幫助研究者與受訪者視域產生交集。

本計畫對鄉鎮市區公所進行訪談，並視狀況針對負責各縣市災害應變中心運作的縣市政府災害防救辦公室人員進行訪談；已完成訪談的公所共 18 個，災害防救辦公室人員 1 位（表 9、表 10）。公所人員訪談問題如表 11。

表 9 土石流應變機制與國賠公所人員訪談時間

序號	公所	職稱	姓名	日期	時間	地點
1	臺東縣卑南鄉公所	民政課課長	葉麗琴	7/14	1400	卑南鄉公所
2	臺東縣成功鎮公所	民政課課長	林世騏	7/15	1000	成功鎮公所
3	臺東縣東河鄉公所	民政課課長	李弘宇	7/15	1400	東河鄉公所
4	新北市新店區公所	役政災防課	梁英源	7/19	0930	新店區公所

		經建課課長	劉孟鑫			
5	新北市三芝區公所	農經課課長	孫文宏	7/19	1500	三芝區公所
6	屏東縣三地門鄉公所	民政課課長 民政課村幹事 農業觀光課課員	呂世富 余秀琴 蘇鐵軍	7/25	1000	三地門鄉公所
7	屏東縣瑪家鄉公所	民政課課長 民政課課員	馮文明 林梅花	7/25	1400	瑪家鄉公所
8	屏東縣霧台鄉公所	民政課課長 民政課辦事員	高雅函 鄭美智	7/26	1000	霧台鄉公所
9	屏東縣來義鄉公所	農業觀光課技士	曾孝發	7/26	1400	來義鄉公所
10	新北市瑞芳區公所	經建課課員	黃凱揚	7/27	0930	瑞芳區公所
11	花蓮縣吉安鄉公所	民政課課長 農觀課課長	劉宋彬 馬振評	8/2	1400	吉安鄉公所
12	花蓮縣卓溪鄉公所	農觀課課員	陳晉國	8/3	1000	卓溪鄉公所
13	花蓮縣秀林鄉公所	民政課課長	謝福木	8/3	1400	秀林鄉公所
14	雲林縣古坑鄉公所	民政課課長 農經課課長	曾春渾 王正彬	8/9	1000	古坑鄉公所
15	高雄市六龜區公所	區長 民政課課長 民政課課員 區長業務助理	宋貴龍 莊朝嘉 林姿君 彭家德	8/19	1000	六龜區公所
16	高雄市旗山區公所	民政課課長 里幹事 農業課課長 農業課課員	王錦榮 歐真銘 田華勳 劉冠廷	8/19	1400	旗山區公所
17	新竹縣五峰鄉公所	農經課課長	彭亮墨	8/31	1000	五峰鄉公所
18	新竹縣尖石鄉公所	民政課課長	葉天將	8/31	1400	尖石鄉公所

表 10 已完成訪談之縣市政府災害防救辦公室人員

序號	公所	職稱	姓名	日期	時間	地點
1	臺東縣政府消防局	科長	廖昱眾	7/14	1000	台東縣消防局

表 11 鄉鎮市區公所與縣市政府災害防救辦公室人員訪談問題

壹、基本資料 1. 姓名： （報告中不會呈現姓名，受訪者以代碼表示） 2. 任職單位與職稱： 3. 職系：

4. 年資：
5. 重要經歷：

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工
2. 防災社區推動狀況
3. 土石流防災專員聯繫狀況
4. 教育訓練與演習狀況

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？
2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？
3. 土石流疏散撤離頻率？
4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）
5. 土石流疏散撤離交通工具？
6. 避難收容方式？
7. 避難收容比例？
8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？
9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？
10. 收容安置面臨的問題或困難？
11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？
2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

歸納目前鄉鎮市公所訪談結果可知：

1. 鄉鎮市區在提報土石流保全對象時，由農業課、農經課、經建課等與各縣市政府負責土石流的局處對口的課室負責。實際上勘查與確認，由村里幹事會同村里長執行。提報保全對象時，雖以水土保持局的影響範圍為主要依據，但村里長、村里幹事也會將社區中較危險或發生過災害的區域中的民眾列為保全對象。部分村里並未將籍在人不在者剔除。

2. 大部分公所都會配合縣市政府的指令針對發佈黃色、紅色警戒的村里進行疏散撤離。
3. 少部分縣市政府或鄉鎮市公所可能在海上陸上颱風警報發佈，但土石流黃色警戒還未發佈時，就執行勸導（帶有強制性）疏散撤離。
4. 部分鄉鎮市公所並不會依據水保局發佈的黃色警戒，針對所有已經發佈黃色警戒的村里都進行勸導疏散撤離；而是針對過去發生過災害或研判較危險的村里或保全對象進行勸導。鄉鎮市公所據實回報縣市政府，縣市政府也不會強迫撤離。
5. 鄉鎮市區公所與村里長執行勸導疏散撤離時，可能以鄰、村里為範圍進行，不是只有撤離保全對象。實際疏散撤離人數可能較保全對象多，且通常不會區分哪些是保全對象。
6. 縣市政府與鄉鎮市區公所在疏散撤離人數統計部分，以實際撤離為主，但部分公所會將籍在人不在的保全對象人數也列入。
7. 鄉鎮市公所執行勸導疏散或強制疏散撤離人力不足，執行頗為困難。
8. 絕大多數鄉鎮市區公所在執行勸導疏散撤離時，缺乏縣市政府在交通工具上的協助，除民眾自有交通工具外，大多請國軍幫忙。
9. 疏散撤離民眾以依親為多數，實際上由政府收容安置者較少。收容安置需要的人力不足，收容安置期間的物資涉及的經費頗多，公所負擔沈重。
10. 疏散撤離人數回報以民政系統為主，與 EMIC 一致。
11. 黃色警戒、紅色警戒接收最早的都是水保局的簡訊通知最快。

12. 水保局各地分局在颱風期間並未都有直接聯繫公所農業課、農經課、經建課等負責土石流應變的同仁；並未接獲疏散撤離人數上報的電話。僅有縣市政府農業局等負責土石流防災業務的人員詢問。
13. 鄉鎮市長較直轄市區長執行土石流防災態度更積極。
14. 政府過於強勢執行疏散撤離，與全民自主防災和防災社區推動的理念背道而馳，不利於民眾災害風險意識的提升與防災力的提升。民眾疏散撤離時，都要靠公所人員苦口婆心勸說。民眾的態度是「勉強配合」，而不認為自己實際上有風險。因此在態度上，對於疏散撤離的交通工具、避難收容的待遇就會更嚴苛，對公所人員態度也較不友善。
15. 由上而下要求執行疏散撤離，除了未能考慮基層地方政府執行之人力與經費成本之外，對於辦理防災業務公務人員的壓力過大，導致流動率較其他公務人員高出許多。
16. 災害應變期間，中央災害應變中心與縣市政府要求填報資料太多且過於頻繁；公所人員忙於救災難以因應。

第七章 結論與建議

本計畫探討土石流應變機制之法制，並透過文獻蒐集了解美國、日本執行的狀況，並進行訪談以了解地方政府實際執行的狀況與困難，以便提出更有效率與效能的應變機制建議，俾利土石流災害業務主管機關參考並據以修訂相關法令規範。

目前計畫研究的成果顯示，我國土石流災害應變機制相較於國外已經相當嚴謹，但在執行上過度強調政府責任，且由中央政府、縣市政府，由上而下強勢作為，執行疏散撤離。因為並非由民眾本身強化自主防災意識，判斷災害風險而採取自主性疏散撤離，因此在疏散撤離的執行上，讓實際執行勸導和強制的基層公務人員面臨巨大的挑戰。

經過本計畫初步針對國內土石流災害防救法規與制度的檢討可知，在土石流疏散撤離的法制上，土石流防災疏散撤離規定較其他災害業務主管機關明確，地方公務人員執行雖有明確依據，但卻因為本規定僅係行政規則，效力不及於人民。土石流災害防救業務計畫並非行政計畫，僅屬於執行災害防救業務的參考依據；而據以訂定之土石流防災疏散避難作業規定僅為行政規則，效力僅及於下級行政機關所屬公務人員而不及於人民。此外，土石流黃色警戒、紅色警戒發佈時之狀態與疏散撤離之要求，並不符合行政程序法中「即時強制」之要件。因而，依據此作業規定，政府公務員有執行土石流警戒發佈時勸導或強制疏散撤離之責任，但人民並無配合土石流疏散避難之義務。

透過深度訪談與專家諮詢會議發現，在疏散撤離時，僅要求公務人員單一方面積極或強勢作為，卻無法令要求民眾配合，造成基層公務人員執行困難，但卻又面臨法律與國家賠償的雙重責任，壓力龐大。由上而下要求執行疏散撤離，除了未能考慮基層地方政府執行之人力與經費成本之外，對於辦理防災業務公務人員的壓力過大，導致流動率較其他公務人員高出許多；此一無

形的成本，實際上對基層地方政府造成巨大影響，導致災害防救業務人員的經驗無法累積，成效無法持續精進。

依據本計畫的研究成果，建議農委會檢討並調整土石流災害防救業務計畫以及所屬相關作業規定，將土石流的警戒或警報發佈與勸導或強制疏散撤離之間適度切割，以提供地方政府基層公務人員更大的彈性，做出因地、因時制宜的疏散撤離決策，以提高疏散撤離的執行效率與效益。

參考文獻

國內文獻

- 內政部，2011，災害防救法施行細則，民國 100 年 02 月 21 日修訂
- 內政部，2016，災害防救法，民國 105 年 04 月 13 日
- 內政部消防署，2010，大規模災害後災害防救法制之研究，內政部消防署委託研究報告，PG9903-0651，2010 年 12 月。
- 內政部消防署，2013，深耕地方永續安康：災害防救深耕 5 年中程計畫成果輯。內政部消防署：新北市。
- 王鼎棧，2016，災害防救與國家賠償《災害防救，刻不容緩》系列專文，2016 年 04 月 16 日，<https://plainlaw.me/2016/04/16/disaster1/>
- 台灣高等法院，2015，臺灣高等法院高雄分院民事判決 104 年度原重上國字第 1 號
- 行政院法務部，2013 行政程序法，民國 102 年 05 月 22 日修訂
- 行政院研究發展考核委員會，2013，災害防救深耕 5 年中程個案計畫效益評估撰擬政策建議書，RDEC-PLN-102-001 (委託研究報告)，中華民國 102 年 12 月。
- 行政院農業委員會，2004，土石流防災疏散避難作業規定，農授水保字第 0931843335 號函頒，99 年 11 月 18 日農授水保字第 0991880373 號令修正
- 吳榮平、蕭旭宏，2013，土石流災害疏散撤離運作經驗之研究—以屏東縣來義鄉來義村為例，臺灣警察專科學校警專學報，民國 102.10，第五卷第六期：95-128 頁
- 呂維翰，2005，日本的災害防救法制簡介，海洋論壇。
- 林潤榮、黃文仁、林廣榮、許建德、許中立，2005，「台灣土石流災害防救體系之探討」。《坡地防災學報》，第 4 卷第 2 期，頁 53-70。
- 姚乃嘉、許文科、朱峻平，2010，提昇我國地方政府災害防救作業能力之探析—以桃園縣與新竹縣為例，前瞻科技與管理 特刊，47—58 頁（2010 年 11 月）
- 馬士元、林永峻，2009，強化地方災害應變中心協調聯繫整合功能之研究，內政部消防署委託研究報告，計畫編號：PG9802-0514
- 高雄地方法院，2012，民事判決 101 年度重國字第 3 號

高雄地方法院，2013，高雄地院民事判決 102 年度原重國字第 1 號

張錦家，2002，我國土石流災害防救業務現況及未來，土石流防災應變對策研討會論文集。9-14 頁。

莊明仁、盧鏡臣、許秋玲，2011，凡那比颱風的疏散撤離執行現況分析與對策建議，災害防救電子報 2011/06，第 71 期

陳清秀(2012)，行政程序法之即時強制章存廢之探討，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告，2012 年 11 月 8 日，available at <http://www.npf.org.tw/2/11591>。

單信瑜，2014，基層地方政府防災能力提升之困境與展望，大數據時代下複合型災害治理研討會，2014.09.26.，台北大學，新北市。

新竹縣政府消防局，2011，新竹縣政府因應天然災害疏散撤離收容計畫

新竹縣政府消防局，2014，新竹縣颱風期間執行災害防救法第三十一條第一項第二款、第三款實施要點，府消管字第 1030013502 號函

楊永年，2001，建立以地方政府為主體之救災組織體系－以九二一大地震與八掌溪兩岸比較。警學叢刊 32(3):245-268。

詹勝舜(2014)，特別權力關係演變之探討－以學生與學校間之關係為例，東吳大學碩士論文，2014 年 9 月。

國外文獻

本城勇介，2001，国家賠償法 2 条と社会基盤施設の安全性について

判例集，1992，民集 第 44 卷 9 号 1186 頁

長尾英彦，1990，多摩川水害訴訟最高裁判決，中京法学第 25 卷(1990 年度)，第四號

西埜章，1986，国家賠償法二条の瑕疵概念における「通常」性について

大久保駿，2009，日本の土砂災害対策(砂防)について

日本内閣府，2014，避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（平成 26 年度）

日本氣象廳，2016，土砂災害警戒情報・土砂災害警戒判定メッシュ情報，<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/bosai/doshakeikai.html> (Last accessed 2016/7/24)

高岡市，2015，土砂災害対応マニュアル【改定版】平成 27 年 6 月改定（平成 22 年 2 月作成）

- 最高裁判所，1984，最高裁昭和 59 年 1 月 26 日判決・民集 38 卷 2 号 53 頁
- 谷口光臣，2006，大東水害訴訟を顧みて，2006 年 4 月の講演録
- 最高裁，1996，平成 8 年 07 月 12 日判決・民集第 50 卷 7 号 1477 頁（平作川水害訴訟・吉井川水害訴訟）
- 日本內閣府，2011，日本の災害對策(簡體中文對照)，2011 年 2 月。
- 上野恭男(2012)，災害對策基本法概觀，BCM，2012/12/18, available at http://www.newton-consulting.co.jp/bcmnavi/column/20121218_disaster-measure-law.htm (last visit Jul 22, 2016)
- 国土交通省砂防部，2007，土砂災害警戒避難ガイドライン，国土交通省砂防部 平成 19 年 4 月策定。
- Bruce R. Lindsay and Francis X. McCarthy(2015), Stafford Act Declarations 1953-2014: Trends, Analyses, and Implications for Congress, CRS Report for Congress, R42702, July 14, 2015.
- Freedmanmar, A., 2014, Why the U.S. Lacks a National Landslide Warning System, by Andrew Freedmanmar 26, 2014, <http://mashable.com/2014/03/25/despote-deadly-history-u-s-lacks-a-national-landslide-warning-program/#WgZ1uEHctmqX>
- Keith Bea (2010), Federal Stafford Act Disaster Assistance: Presidential Declarations, Eligible Activities, and Funding, CRS Report for Congress, RL33053, March 16, 2010.
- Mitchell Moss and Charlie Shelhamer (2006). The Stafford Act: An Agenda for Reform Center for Catastrophe Preparedness and Response, New York University.
- Mitchell Moss et al (2009), The Stafford Act and Priorities for Reform, Journal of Homeland Security and Emergency Management, Volume 6, Issue 1, 2009.
- Radbruch-Hall, D.H., R.B. Colton, W.E. Davies, Ivo Lucchitta, B.A. Skipp, and D.J. Varnes, 1982, Landslide Overview Map of the Conterminous United States, Geological Survey Professional Paper 1183, U.S. Geological Survey, Washington.
- USGS, 2016, Early Warning System for NOAA/USGS Demonstration Flash-Flood and Debris-Flow, <http://landslides.usgs.gov/hazards/warningsys.php>
- William Cumming (2009), Toward a National Disaster Recovery Act of 2009, Natural Hazard Observer, Volume XXXIII, Number 3, Jan 2009.
- Yamhill County, 2006, Yamhill County Natural Hazards Mitigation Plan: Landslides

附錄一、第一次專家諮詢會議資料

國立交通大學 開會通知單

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國105年6月2日
發文字號：交大工土字第1051005816號
速別：速件
密等及解密條件或保密期限：普通
附件：

開會事由：行政院農業委員會水土保持局「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」第一次專家諮詢會議

開會時間：民國105年6月22日 14:00

開會地點：台北市台北基督教女青年會YWCA 807會議室（台北市青島西路7號8樓）

主持人：單信瑜副教授

聯絡人及電話：單信瑜(副教授) 0918082082

出席者：王文祿律師、吳明湜教授、巫仲明教授、莊睦雄教授、劉家男教授、林永峻教授、李心平教授、王文清教授、許中立教授、劉怡君研究員、蔡慕凡 博士、林祥偉教授、許文科教授、尹孝元主任、羅文俊工程司

列席者：

副本：洪寶發工程司

國立交通大學(校戳)

本案依分層負責規定授權單位主管代為決行

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議議程

會議主持人：單信瑜

討論議題：

- (一) 縣市政府/鄉鎮市公所土石流警戒發佈與通報方式
- (二) 縣市政府/鄉鎮市公所土石流警戒疏散撤離決策模式
- (三) 縣市政府/鄉鎮市公所土石流疏散撤離勸導與強制執行方式
- (四) 基層公務員土石流警戒通報與疏散撤離任務認知與執行現況
- (五) 土石流警戒通報與疏散撤離執行方式建議

第一次專家諮詢會議簽到單

行政院農業委員會水土保持局

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議 簽到單

開會地點：台北市台北基督教女青年會 YWCA 807 會議室（台北市青島西路 7 號 8 樓）

開會時間：2016/06/22 1400

單位	姓名	簽名	
時代律師事務所律師	王文祿	王文祿	✓
逢甲大學營建及防災中心	巫仲明	巫仲明	✓
銘傳大學都市規劃與防災學系	莊睦雄	莊睦雄	✓
國立暨南大學土木工程系	劉家男	劉家男	✓
台灣大學氣候天氣災害研究中心	林永峻		
國立成功大學防災研究中心	李心平		
國立台東大學資訊管理學系	王文清	王文清	✓
國立高雄大學土木工程系	吳明溟	吳明溟	✓
國立屏東科大水土保持系	許中立		
國家災害防治科技研究中心	劉怡君	劉怡君	
國立雲林科技大學水土資源及防災科技研究中心	蔡慕凡	蔡慕凡	✓
國立東華大學自然資源與環境學系	林祥偉	林祥偉	✓
國立中央大學災害防治研究中心	許文科		
水土保持局土石流防災中心	尹孝元		
水土保持局土石流防災中心	羅文俊		

第一次專家諮詢會議照片





第一次專家諮詢會議

會議紀錄

單老師:對這部分我們就想說是不是可以用一個很小的計畫來做一些討論,因為在過去的幾次,尤其是八八風災之後有兩個國賠的案子,可能是比較麻煩一點,那另外像是水利署、消防署,因為最近的氛圍是公務員在國賠的部分,他們可能認為他們已經做得很好了,為什麼還碰到國賠的東西,也會有些疑慮,所以說是不是從法制上面,能過先把這個部分做個討論,那另外一個就是從縣市政府這一端,大家對於疏散撤離的部分,實務上的做法大概會分為兩部分,一個是今天的專家會議,因為大家都是深耕的夥伴,或者是有在水保局那邊協助做應變的,了解一下縣市政府這端,在做土石流疏散撤離部分,以及樣執行狀況這些回饋。另外就是我們去做鄉鎮承辦人員訪談的時候,瞭解說他們在實務執行上的狀況,我比較是希望知道事實的真相,到底大家做的狀況如何,因為從數字上,大家都做得很徹底很好,之前跟吳老師跑分局也才知道,包括水保局那些人對於鄉鎮市實際上怎麼做疏散撤離是完全隔閡的,這些事我今年作計畫想要釐清的,這裡面我的合作夥伴是王文祿律師,在法律方面會請他幫忙,我今天邀請的深耕團隊,因為你們會在應變中心開設時進駐,而且協助災情研判,但是根據你們研判的結果,一直到縣市政府範圍怎麼劃定,後面追蹤執行怎麼做,我們並不清楚,將藉由這次機會了解說縣市政府這端,從各位不是行政機關的角度,他們執行過程是如何,另外對於民眾的自主防災,實際上我們跟民眾的講法是不是好的或對的,要聽各位的意見,因為時間有限,希望根據各位的專業,假如各位認為現況好也沒關係,我跟王律師反而想說,假如真的要強制疏散,我們是在法治上讓他更完整,我就把這東西不是透過行政規則,而是效益急於人民的方式在法裡面把它修進去,就是讓模糊地帶減少,什麼情況下會碰到國賠搞不清楚,這是我今天的目的。

台東大學王老師:以下發言是基於台東縣過去的實務經驗跟一些看法。第一個法制面在台東的操作，目前在治理路上是沒有防制法，沒有假設都是依水保局預防疏散的規定，那其實不是防制法。可是在目前操作上，有他的需求。我們目前在疏散限制土石流這部分延伸的相關問題，我先把問題提出，看看這部分可以集資廣益，幫忙解決這個問題。我們在台東，土石流黃色警戒預防疏散的時候，大部分都撤走了，因為縣長指示鄉政公所，這是鄉鎮公所跟縣府的配合態度，可是到民眾端，很實務的問題，鄉公所在疏散民宿是可以掌控的，反而是一些少數個案，不願意疏散，等到風雨開始的時候，電話下來了，說他們在哪個區，那這就是因為沒有法，這是第一個，沒有法就沒有強制力，我們在演練的時候告訴警察把你架走，可是在實務上，不太可能，沒有動用警察強制撤離，可是真正風大雨大都在山上，尤其是山區，感受不到，等到真正風雨來的時候，電話下來了，要人去了，那當下決策長很難為，因為派人去山區，道路狀況很不理想，這是災害人員面臨災害的險境。如果現有的作業標準，已經有告訴我們怎麼做，而且透過實務上去並重，下令要疏散，可是他沒有疏散到，如果有發生意外，他也很歉疚，在災中要求被疏散，可是沒有能力去疏散他，發生災害，在法律上會不會反而有問題。所以是兩個面，一個是對民眾的法治面，一個是百姓在疏散過程當中發生狀況，對公務員的法律請求權。第二個是延伸出去，不見得是土石流，台東有兩個民航局，很多觀光客，預防去疏散的時候或是颱風警報發布的時候，船或飛機就快速疏散，可是少數願意自願簽署切結，不願意離開，可是颱風天來的時候，民宿不收了，跑到應變中心、鄉公所，要求要物資，那鄉公所受不了，這也是面臨很實務的問題，也許是各地區比較偏離島型態，他比較沒辦法去支援完整，這部分也是實務上的困難。目前鄉公所，我們在綠島，兩個離島處理不太一樣，綠島基本上不收，蘭嶼不收，因為種族不一樣，就變成一國

好幾制在作業，這個問題到目前無解，那這部分有沒有能的去併法，或者是透過法警，因為我們都知道很多旅遊透過旅遊保險，這種非天災抗拒，其實他是可以透過保險公司或相關合約去提供旅遊，這種天然災害戶之補償，就是未來這種特定的旅遊，有沒有可能像登山一樣要求加保，如果是可以，那災害過程當中對觀光客的處理，台東這幾年觀光客需要被照顧到的面向的問題，那這個怎麼去解決，就變成很多觀光客的實務問題，如果是颱風或者是下豪大雨有發佈警戒，事實上是可以設隔離區或者是警戒區，警戒區域目前有沒有強制性的法源，目前好像沒有，因為他就在島內，整個島化成警戒區，他就在島上，他就是不走，你也沒能力去把他撤掉，那這個法源上怎麼處理。再來就是這些觀光客在疏散過程當中，所有所需的經費怎麼去解決怎麼去追討，這都很實務，因為都外來的，這不在我們可以控制的這些睡在民宿的，這很麻煩，尤其這幾年來客量很大，我想這是法治面上，一個是政府公務們，另外一個是百姓夥伴。那我再額外提一個案例，我們八八風災國賠總共一千多萬，可是那不是疏散問題，那是產檢疏失，那最近又有一個案例，不是天然災害，是火災要起訴公務員，是設備的疏失，那設備疏失事行政疏失還是，不曉得，可是產生的這種災害損失由公務員承擔。那另外一個實務面，我接觸的是台東縣水保局，我跟他們談過疏散避難的原則，她們說應變不是他們的事，應變是縣政府的事，那今天再做土石流預防疏散他們扮演的角色是局裡的前制研判達到應變的整個實質作業事務。所以究竟水保局在這個角色扮演上是什麼概況，那縣政府或鄉政公所的實質研判都是依據水保局發布的警戒燈號，來做為我們的疏散研判，那協力機構在台東縣，我們都會建議縣長優先疏散，對象是我們認知的高危險社區聚落，不限保全對象。另外在最近這幾年，都看到字面上的疏散人數越來越多，水保局追求的是人數的追加績效還是實質上有效的疏散，這部分是一直有問題的，第二個人數的竄深，看起來好像民眾的配合度很高或概念建立越來越好，有沒有辦法提供一個更精

準的疏散控制方法，我想水保局應該可以再著墨一下，那目前決策者的概念在台東是反正下令就是聚落，不會管是不是保全對象，那就衍生一個問題，理論上是根據保全戶來撤，實際作業不是，避免麻煩就全撤，那會造成有一些不必要撤的撤，那這部分要檢視怎麼是好的撤離行為與疏散作業。

單老師:王老師我順便請教一下，我們在縣府那端，當說撤離的時候，你們請公所去撤，無論是協力機構會縣府其他單位，在人數的統計上是否會跳過公所直接去問，還是說公所直接報上來？

王老師:目前就軍方，沒有要求協力機構去做追蹤確認。

東華大學林老師:王老師提的大家都有數，差不多就是這種狀況，我們自己是沒有參與協力機構，因為我們是在水保局，早些沒有協力機構的時候是在縣政府幫忙，那我們的議題是討論疏散避難，我想了三個問題。人數的這件事，我總是覺得，當我看到人數是 827 人，我就知道是假的，因為不可能，數字精確到個位數，這是不可能的事情，因為在實際疏散避難的時候，不會有實際數字給你，即便我是疏散避難的管理人，現在問我說裡面有多少人，我其實是不知道的，那這們多不知道可以湊出一個數字，這其實是非常詭異的，不可能的，我不相信任何一個縣市的數字是真的，至少花蓮做不到，但是這件是可不可以讓長官知道，因為長官要知道現在有多少人要疏散，那這件其實是教育，一方面教育社區民眾與長官，你現在跟我要數字就是逼我騙你，不會有一個數字的，我現在可以告訴你能夠掌握的人數，可是跟實際疏散人數，可能不到兩成的正確率，這件事情我常常覺得，剛剛王老師他也講碩大就是美的問題。我想要因應這件事情提一個辦法，就是說長官需要實際的數字，底下的鄉公所又只有一個人，他同時要面對各個單位打電話來問，現在到底疏散避難多少人，這件事情可不可以透過資訊看板自動完成，有點像是醫生有沒有掌握你有沒有打預防針這件事情，既然你是保全戶，那你到哪個

位置，其實我是可以知道的，透過這個資訊看板來掌握你在什麼地方，我的意思是這是正確的資訊，當然他涉及了技術，但是我覺得他比較偏向於我心目中理想的方式，不要煩到各個單位。第二個我想到的是蛋黃區蛋白區的概念，現在的保全戶不是在土石流影響的範圍裡面，因為保全戶是各鄉政公所提報的，可是鄉政公所沒有能力去界定誰是保全的對象，那只畫土石流下游的潛示區域，其實是不合實務的，但責任卻是在他的身上，我提的建議就是這個資訊的調查，對於鄉政公所承辦人員其實是比较重要的，我們能透過比方說可以看 google earth，幫你畫蛋黃區蛋白區，甚至第三層，但是設計多少人避難是你的責任。第三個問題跟鄉政公所的能力有關係，現在一個鄉可能有很多村，每個村都有疏散避難的場所，有的場所在學校裡面，一待就是三天，這三天的水電費都是學校出，校長吃不消就找鄉政公所要，公所就沒有錢，他就說我就是要你疏散，不疏散到時候有責任你要擔，這思維跟縣政府要鄉政公所疏散的思維是一樣的，我認為沒有相對的補助跟人力是不合理的，那我提的方案是如果有正確的避難人數，那就按照公務人員發錢的方式，一天多少錢，一餐多少錢，補助到鄉政公所，那這經費哪裡來，那就每一年有一塊這樣的錢，有多少人疏散，我就發多少人到縣市到鄉政，那鄉政公所依申報的人領取這個錢，考慮到統一撥付的方式。

單老師:謝謝林老師，其中你提的一個方法裡面，有一個是大家都碰到的是，我們認這些數量的時候，因為我們都會去對疏散人數跟生還人數，其實落差很大，那鄉政承辦人員都說他們去依親了，但是我們沒辦法去挑戰說，依親是在騙我，無法去查證，也是一個困難點所在。

王老師:在實務上操作，這些保全戶上車點人頭，到了點以後是不是人有下車，人下車以後是不是還在這個點，究竟疏散定義是什麼，人要持續多久才算，這有沒有一個基準值，怎麼去認定，不曉得，所以才有剛剛依親的。第二個我想問一個例外的問題，國內因為防災開始做以後，我其實是很佩服水保局，

啟動避難疏散的概念，那水利署開始作以後，那縣政府衛福部也有自己的管理系統，結果發現都不一樣，實際上操作的都不在列管理面，那這些設施怎麼去整建它，究竟誰說的準，那水保局有沒有去檢驗究竟之前的避難處所，究竟是不是實際的避難處所，系統沒有統一，水保局有沒有看到這個事實，要不要再來檢驗一次。

逢甲巫老師:水保局從 94 年開始，就沒有再去提了，不要說水保局了，縣政府內部民政跟社政都不一樣了，水保局做了一個圖台，疏散避難圖要鄉鎮公所自己改，基本上公所有沒有這個能力，能想出來得不多，所以這個東西就一直擺著，所以水保局不會在去碰避難處所這塊。我的感覺是大家對於不管是行政命令、法令，大家的詮釋都不一樣，到底定這個法意是什麼，到底鄉鎮公所協力團隊看到這個規定到底該怎麼解釋他，我覺得基本上的邏輯原則，政府有比較多的資訊，要怎麼把這個資訊傳遞給有需要的人，其實現在應該是這樣規範，紅色警戒應勸導或強制撤離，今天我們應該探討的是，這樣跟我們的法律甚至憲法是不是有抵觸，那包括我們輔導的團隊，大家要有一致，才不會像剛剛黃教授說的，現在定的越清楚，你叫他走的時候他不走，那你現在有沒有實質，公所或許沒有那個能力，會不會造成失職。

雲科蔡組長:我來說明一下，因為我本身也是執行南投分局土石流應變計劃，南投分局有一個專用系統，我們會打開開始對外聯繫，聯繫地方政府，可能列入豪雨警戒，問下去地方政府沒有開設應變中心，像我們這次 0611 很多都沒有開設應變中心，但是以前的颱風呢，一樣我們進去就開始調查縣市政府到公所開應變中心了沒有，問完之後開始進入到應變期間，開始問疏散撤離，問的方向有三個地點，一個是縣府一個是公所一個是村長，因為有很多的村長電話都在那本手冊裡面，兜起來的數字可能是錯得，可是我們南投跟埤頭

鄉的數字一定要一樣，不然發出去就通通是錯的，我就建議他們從 EMIC 找資料，我不知道與 EMIC 有沒有辦法開一組帳號給水保局，以這個為一個標準。第二個部份是說，水保局一發布土石流警戒區域，我覺得縣府公所要視為有災害發生之於，開設應變中心，可能是我們雲林縣彰化縣土石流警戒就不多，我舉雲林縣的例子，他們找好幾家的民宿，統一撤村下來，就住這個民宿，預算就編在古坑公所，一人六百塊，旅館對外一人收一千五，縣府開口合約一人收六百，預算編在災害應變金。我覺得是說第一個是警戒區域發布地方政府就應該有作為，第二個是我們應該訂強制疏散的標準出來，到底是不是紅色警戒地方政府就應該強制疏散，如果沒有應該要有勸告得動作，所以我們雲林縣只要在發布土石流紅色警戒就直接疏散，公所社會課會把名單報回來，第三個基層公務人員做任何作業要留下紀錄，因為國賠會抓你很多空洞，另外一個是說要給地方政府一個觀念，災害是沒有辦法預測性的，如果用就責的方式，在法律上是用事後來看這件事情，但是緊急情況當下法律的觀點不是這樣的，但是後面的追究感覺很不好，法律人也要知道災害是沒有辦法預測性的，中央跟地方的權責劃分要很清楚，疏散本來就是地方政府的責任，所以水保局沒有疏散的責任。

暨南劉老師:最近的案例跟大家分享，六月十三號的時候，南投縣信義鄉就開設了自主二級，可是他不是縣府的，水保局打電話去關心，您剛剛有提公務員留下紀錄，我覺得還不錯，從這邊就可以知道的知道，值班人員是誰，接到了一個電話，鄉長的指示開設了二級的應變中心，而且也登打在 EMIC 系統上，這全部都有紀錄，我們 EMIC 訓練了很多次，我覺得他們已經非常成熟，所以公務人員登打這部分已經非常注意，那在南投這邊，完全是依上級的指示，講老實話你要他們自己決定是不是要撤了，沒有他們完全是看紅色警戒黃色警戒的劃佈，這是今年 0610，那我現在要講的是去年整體的情況，其實在信

義鄉他們很習慣會撤，可是實際上如同各位先進講的，他們遠離山上是不是真的去依親不曉得，不過他們在紅色警戒發佈一定會撤離，在南投縣容易形成孤島的地方有三處，對於容易形成孤島的地方我們有特別要求，在黃色警戒就要開始就疏散撤離，所以南投縣平均疏散人數有五六百人，公務人員一定會做通知，據說居民也相當配合，我們這邊的問題是道路會有預警性封閉的，所以只要雨開始大，他們就會先就撤離依親的動作，目前的情況是這樣，但是，公所也常接到民眾抱怨預警不準確的問題。跟這沒有關，我也想跟大家分享昨天的事情，速報系統的問題，因為昨天氣象局也被噓，某一個縣市的代表說預警系統不准，會有狼來了的問題，我想說的是，預警系統有它價值，不能因為依兩次不准就磨滅之前的努力，以上是南投縣疏散的狀況。

單老師:劉老師請教一下，有碰過鄉長比較被動，要縣府去？

劉老師:其實我們跟課長聯絡比較多，對於鄉鎮長他們不會去反對，像這次縣府沒有開，指示報上來，大家會提醒一下，跟縣府沒關係。

銘傳張老師:我這邊是訪談宜蘭跟新北市的經驗分享，第一個是疏散撤離的時機跟執行，目前還是以水保局黃色紅色警戒為主，普遍公務人員認為紅色警戒是已經有法依據，不過沒有疏散出事的畫，責任很重，所以認知很清楚，紅色警戒一定會撤離，執行方法是黃色警戒以勸導為主，會列管老弱婦孺或重症，在縣府應變中心開設的時候，會通知鄉鎮公所要特別注意優先考慮；在紅色警戒一定強制撤離，縣府應變中心會通知鄉鎮應變中心處理，在執行時機，鄉鎮指揮官認為哪個時間點該發布紅色警戒，這裡面有比較大的問題，如果黃色警戒發布在下午六點，那紅色警戒就在半夜，在半夜要強制撤離怎麼可能，而且一的要撤離完成，對公所來說是不可能的任務，所以在執行的時候，如果半夜會達到紅色警戒，事實上白天就會撤離完成，可是會遇到一個問題，因為還沒達到紅色警戒，民眾若不配合是沒辦法強制撤離的，在認

知裡是沒法源依據的，會透過里長的力量勸說，如果入夜的時候達紅色警戒，還有保全戶未撤離，相關人員還是會冒險撤離，至於收容場所各方面的經費問題，他們還是會想一些辦法處理，責任要釐清為主。另外有一些公所會想到，因為每次疏散撤離都有收容場所開設的問題，尤其是大同鄉依親的比例不高，如果颱風多來幾次，公所的預備金就被吃完；在因式村，會依經驗在黃色警戒雨量達 350 時，會先的強制撤離，在這個時間點誤判的機率不高，至於保全戶部份會依經驗全部請下來，不限保全戶。另外在人數統計部分，基本上 EMIC 大家都十分熟悉，市府會上傳，會列管資料，會去核對追蹤。

單老師：其實莊老師提到的 EMIC 的部分，我們跟水保局有建議，希望將來人數從 EMIC 去撈就好，但是長官這邊可不可以接受還需要說服。

高大吳老師：保全對象在實際上不能只限土石流這塊，因為撤的時候是全區一起撤，高雄市這幾年一直在爭議一個問題，包括這次 0610 奧運，市長就動怒，因為一次發生一樣的事情，人數掌握很難確實，局處的資料、公所報上來的、EMIC 看到的，三個兜不起來，因為縣市的保全清冊只有土石流影響範圍內或者中斷道路所影響的村里，事實上在撤的時候都是一起撤，另外還有籍在人不在的問題。我另外提水災的問題，高雄市也有一樣的問題，可以作為土石流的借鏡，因為水災的保全對象三個區標準不一樣，所以這幾年水利系統也在檢討說，尤其在操作自主防災社區，怎麼社區的保全人數跟公所的保全清冊數量不一樣，所以現在有一個氛圍出來，定義變成在淹水範圍的話用哪張潛勢圖，在淹水範圍內有弱勢族群的就的一定都是，淹水範圍內有兩層樓以上的就不是，這些都還不成文，我回應剛剛巫老師提的，我會認為要定清楚，因為在高雄市的作法是只要撤出來的人比定的方法個人多就可以了，因為有一個問題是說除了畫定保全對象爭議以外，還有被畫了不願意下來，所以掌握很難確實，不過不用法令去確定他一定要被保全，就會流於各區各自為政，

那我們還有原民區跟官派的問題，作業上就會很混亂，那訂完之後反過來說就更明確了，哪些人是一定要掌握的，我認為里長跟區公所都沒有專業去決定誰該訂進來，只要法令可以，法令訂完之後，學術團隊有能力去就這部份的執行，否則數字都會兜不起來。那我也說明高雄市撤離的情況，實務上面有三個問題，第一個是啟動的機制，在縣市合併之後，都是由市長直接決定，區長也不敢比市長早的，甚至區的應變中心都比市的應變中心晚啟動，包含原民區也是一樣，對於應變中心的啟動是比較消極的，那啟動後就要考慮到時機，盡量在下午入夜之前，但這部分是靠協力團隊跟官員聯絡，黃警要撐到什麼時候，什麼時候發紅警，市長講話沒有中央資料背書，後來就是在警戒單裡，還是發黃警但會告訴你哪些地方隨時會發紅警，用這種方式來變通，目的就是讓指揮官下決心，讓局長執行的時候有支持。第二個問題是原民區的撤離，籍在人不在、掌握不確實、被動，這種其實市長很無奈，因為原民區是民選的區長，但是中央政府法令規定，災防還是歸直轄市長負全責，變成就是說配不配合被政治資源分配影響；非原民區的問題是有很多當初留在甲仙、六龜是受災戶，有給永久屋但不願意住，因為山上還有農舍，而且不容易撤下來，所以會希望水保局、林務局不要再把地租給人，讓那些地方不要再開發。另外是撤離的時候，用一些誘因會更有效，是不是能夠跟民宿簽開口合約，這部分就是這樣子。

國家災防劉小姐：今天我們講到土石流的黃色紅色警戒有講到勸導跟強制，那為什麼淹水的一及二級沒有要疏散這件事，就是說法令要不要訂得這麼清楚，就包含說線要怎麼畫、人要怎麼訂，我自己也覺得說碰社區這麼多年，很難有一個很合適的，我今天會從兩個部分來發表個人的意見。第一個是說，發不發佈強制疏散，警戒我覺得都可以發佈，可是要不要發布強制疏散，值得好好的的考量，因為有要不要很精準的問題，科技上有沒有辦法很精準，實

際的狀況，我也很常聽到社區說，明明大太陽，可是政府強制要疏散，多了幾次就變成狼來了，像我在訪談高雄原民區的這時候，村長去敲門躲在家裡面，或者撤了以後再馬上溜下來，那這樣到底好不好，我們一直很強調要用法令去強迫誰要疏散。那再來就是疏散避難這個觀念，我的想法跟大家不一樣，如果不站在官方學者的立場，對於危險的山區一定要考慮異地疏散，我知道有吳老師提到民宿這件事，可是一定要下山嗎，我們只能靠很多的誘因來讓他下山，那這樣的誘因，縣市政府有沒有能力負擔，這些都是定下去之後要考量的，我也聽過很多原住民是不想下山的，因為要保護他的家，正在政府的立場，一定會用人命關天的說法，可是我們沒有辦法在科學上確定一定會出事，大災難後的一兩年還可以用人命關天，但之後呢，我知道像桃園區在莫拉克之後，前面還有之後就不撤了，然後我去訪談的結果，連鄉公所自己也不願意撤，就讓他們的原地，我的意思是說，要不要這麼精確去抓人數，其實有些地方的全村是很零散的，你要他全撤，他是不願意的，常常一撤就是一個月，回來作物就死掉了，所以他寧願躲在山上，那我們針對這些到底是不是要有一個，我強制都讓你下山，在這個安全的地區，但往往只有強制的時間沒有解散的時間，然後我聽到很多回不去的問題，幾次之後他就不願意下來了。有沒有可能是有一些部落有相對安全。其實疏散避難一直是很特別的議題，如果我們都一直走往山下撤離，那對於來不及的情況怎麼處理，所以我剛剛才提為什麼淹水沒有強制而土石流有，有沒有可能，我們去發警戒而已，像水保局的立場，而鄉鎮公所有必要將避難處所開設好，但疏散過程有太多變數，有沒有必要讓法令這麼嚴格，還是說把責任回歸到僅告知開設，讓民眾自付責任。

王律師：我把那瑪夏為什麼要判國賠，法官也是會叫人來問，警察就說因為有實質上的困難，所以站在村子的路口喊要撤了，而沒有接觸到那一戶，所以這樣就賠了，國賠是由高雄市政府買單。我在講到南投縣的判決，把救難人

員叫去問了，就說去過哪一區好像沒去過哪一區，最後法官就說因為路線沒有好的規劃，所以南投縣消防局就賠了。其實國賠法本身並不是惡法，應該導正長官的觀念，國賠法的訂定就是不希望公務員被這麼重的責任，除非有重大過以上，才要被行政機關求償的，所以公務員在不得已的情況做不到，由國家買單。長官會覺得被針對否定了，這完全扭曲了國賠法的本意。

第一次專家諮詢會議發言單

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

建議諮詢對象：

南投縣消防局災管科張登旺科長
仁愛鄉公所建設課宋三郎課長
信義鄉公所民政課王國慶課長

疏散撤離現況

1. 只要有風、風威脅，信義鄉神木村現在都會預先疏散撤離，仁愛則是看易成孤島地區（廬山為主）也會希望他們先行撤離，而因為多數道路也會由公路局做預警性封閉，故疏散情況還蠻配合的。
2. 土石流易發災區（仁愛信義水里四姓）配合度較好，其他公所較少災害，所以會視情況來疏散。
3. 目前各公所和相關單位仍依照水保局的黃仁預警做為執行的依據。
4. 居民回家前會先問村長或公所。
5. 常接到民衆抱怨，有預警不準確的問題。

單位

暨南大學

姓名

劉永男

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項	
1. 依據土石流警戒區，地方政府視為有災害發生之虞而立即啟動應變機制，不可有任何作為。 2. 若已達強制疏散之標準，公務機關、地方政府到做到勸告作為。 3. 公所、縣市政府各項作為均留下紀錄。 4. 違反法律人：災害不可預測性很高，不應事後追究決策。 5. 中央與地方應在防災權責上，需要很明確，例如：疏散為地方政府之責任，中央僅需要知道人數即可。 6. EMLC是否可請消防署開給中隊及分局~~中~~中長密。 7. 是否可考量列入不願撤離者，增加不願撤離之切結書的可能。 8. 強制撤離已有規定在縣市政府中心，不需要公所。	
單位	國立雲林科技大學
姓名	蔣朝 0958100135

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項	
1. 在高雄市土石流行政區計有13區, 實地上緊急應變強制撤離之實務問題大致分三類: (1) 啟動的機制: 原則上各行政區在縣市合併後, 均由市長下令撤離, 各區應變中心始進行撤離工作之啟動, 惟時機上, 為方便區公所作業, 市府希望如有必要, 撤離之啟動時機宜於下午入夜前啟動, 因此, 均透過協力團隊用水保局與災中心頻繁聯繫, 以促使警戒資訊發佈內容, 能讓指揮官下決心。 (2) 原民區之撤離: 長期存在籍在人不在的問題, 因此在避難疏散時, ②撤離人權, 每掌握不確定的問題, 發生。 (3) 非原民區之撤離: 在危險區域的民眾, 儘管已分配永久屋, 仍常時居住在危險地區, 令第一線執行強制撤離的公所市地方警消單位, 涉險且效率不彰。	
單位	國立高雄大學
姓名	吳明渠

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項	
1. 建議本書在防災社區相關法令上應加上免責條款。 2. 建議本書應加強對相關人員對於操作的認知。 疏散撤離法令。	
單位	逢甲大學
姓名	李伊明

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 疏散撤離時機與執行方式

目前是以水土保持局之黃色警戒與紅色警戒為主。

a. 通常黃色警戒以勸告撤離，對於老弱婦孺優先考慮。

而且社會局與衛生局也會同步啟動，對於列管的人，優先考慮。

b. 紅色警戒是一定強制撤離，由縣市政府中心會通知鄉鎮區安

中心執行，但是執行時機會以鄉鎮區書記哪個時間是調查

例如：半夜時間才達到紅色警戒，可能執行有困難。

因此，鄉鎮區會以白天撤離完成為主。

但如果半夜還有些保全戶未撤離，相關人員還是會執行

所以公務人員比較期待，紅色警戒之時向安，不要再半夜或入夜撤離。

應該提前在白天啟動。

這些問題是紅色警戒強制撤離目前大家都認為有法源有依據。

不執行，怕有責任問題。

c. 也有些公所，因為每次疏散撤離，都對應收容所開設運作經費

如果風雨多來幾次，對於公所經費之負擔就有困難。

所以他們會以350mm為，雨量很大時，就動員人力，全村疏散。

2. 保全對象 通常除了土石流保全對象以外，公所會以歷史經驗。

對於有危險範圍以及孤島之地區都會執行。

3. 人數統計：目前公所都要上傳EMIC，而縣府單位也會追問是有列管人員都有撤離。

單位 銘傳大學都防系

姓名 莊睦雄

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 建議以鎮公所為對象為杏林鄉農業科承辦人
2. 建議應強化鎮公所保全對象的劃定能力，提供學習地圖，含鄉冊及土石流。
3. 建議不要強調人數的統計，統一採用EML內數字即可。水保局、水利署、原民會... 都一直在打電話問太擾民。
4. 地方經費不足以支付多次的疏散避難，建議考量疏散人口，由中央給予依人頭計算的補助。

單位

東吳大學

姓名

林福慶

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第一次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

- 一、土石流疏散避難的相關執行規定，目前已有諸多規範，但目前對黃色警戒的疏散欠缺強制性法源。由於法源涉及責任的釐清，但實務執行疏散作業時，有時難與法源規定具一致性（例如紅色警戒應須強制撤離或撤退，但受限於日夜作業的安全性，有可能需於黃色警戒即進行疏散^{疏散}）。
- 二、雖有土石流保全名冊，但實務撤離時（尤其是小型聚落）通常採全數撤離模式，現有撤離疏散模式是否仍有檢討空間。
- 三、疏散收容場所有多單位設置，建議整合。
- 四、建議思維法制規範強度亦與救護能量間的平衡性。

單位 台東大學

姓名 王文清

附錄二、第二次專家諮詢會議資料

開會公文

國立交通大學 開會通知單

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國105年10月19日
發文字號：交大工土字第1051011639號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：普通
附件：

開會事由：行政院農業委員會水土保持局「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」第二次專家諮詢會議

開會時間：105年11月4日(星期五)下午2時00分

開會地點：台北市台北基督教女青年會YWCA 807會議室 (台北市青島西路7號8樓)

主持人：單信瑜副教授

聯絡人及電話：單信瑜(副教授) 0918082082

出席者：王文祿律師、巫仲明教授、劉家男教授、李心平教授、王文清教授、許中立教授、劉怡君研究員、林祥偉教授、許文科教授、林郁芳先生(財團法人資源及環境保護服務基金會)

列席者：

副本：行政院農業委員會水土保持局(監測管理組法制科)

國立交通大學(校戳)

本案依分層負責規定授權單位主管代為決行

簽到單

行政院農業委員會水土保持局

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議 簽到單

開會地點：台北市台北基督教女青年會 YWCA 807 會議室（台北市青島西路 7 號 8 樓）

開會時間：2016/11/04 1400

單位	姓名	簽名
時代律師事務所律師	王文祿	王文祿
逢甲大學營建及防災中心	巫仲明	巫仲明
國立暨南大學土木工程系	劉家男	劉家男
國立成功大學防災研究中心	李心平	李心平
國立台東大學資訊管理學系	王文清	王文清
國立屏東科大水土保持系	許中立	
國家災害防治科技研究中心	劉怡君	劉怡君
國立東華大學自然資源與環境學系	林祥偉	林祥偉
國立中央大學災害防治研究中心	許文科	
資源及環境保護服務基金會	林郁芳	林郁芳
水土保持局土石流防災中心	尹孝元	
水土保持局土石流防災中心	羅文俊	

國立臺灣大學天災中心 林永峻 林永峻

發言單

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 台灣有許多聚落對外僅有惟一通道，災前採預防疏散其疏散量通常造成鄉鎮公所過度負荷，但對可能有孤島可能性的聚落，不宜採全面疏散，建議於聚落中評估相對安全空間進行疏散。
2. 目前對土石流潛勢溪流，係依降雨量作為發佈警戒依據，但若依實際操作狀態，通常會配合疏散操作的安全性及可行性，提早至黃色警戒發佈即進行疏散。但依近幾年降雨趨勢，由於是山區，大雨至豪大雨發展的時間很快速，相對壓縮了疏散操作時間；此外，依雨量作為警戒發佈依據也造成需疏散的人口數量增加，建議逐步衡量目前發佈警戒的方式，期當下降雨狀況結合地形、地質敏感度發佈危害程度，讓基層能更精準作為疏散判斷依據。

單位 國立臺東大學

姓名 王文清

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 疏散撤離工作的檢討，由水保局召開時，水保局則是中央的代表單位，許多非水保局的權責問題無法解決反而會被要求承擔更多的作為，建議研議未來可以邀請內政部民政司與原民會一同參與。
2. 建議未來可以加強縣深耕輔導學院的溝通，做為與地方政府間的另一條溝通橋梁。
3. 保全對象應要求公所於 EMIC 系統上建立做為未來人數通報之應用。

單位

逢甲大學

姓名

巫仲明

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 目前土石流強制撤離作業和國法源應加強,以保護第一線執行人員能力。
2. 土石流警戒發佈與避難疏散關聯性是否有脫鉤造成運作的可能,該地之政府有較多的操作空間。
3. 現行土石流警戒採用紅、黃色警戒,和俗名詞的使用讓一般民眾不易瞭解,是否可改為其他最讓民眾更易理解的名詞。
4. 對於現行土石流警戒範圍,應有重新予精進的機制。水保局應提供各級地方政府精確較好的基本資料品。現行土石流潛勢區,中低原存在工程治理優先順序之參考。建議水保局後續應針對土石流潛勢溪流避難疏散標的另行調查。
5. 對於第一線操作人員進行簡章、疏散作業人員的法律責任應進一步討論。避免執行人員因業務執行而遭罰款。

單位

土石流災害中心

姓名

李仁平

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 依10/12豪雨引致之土石流黃/紅警戒,以新北市之操作,若無人在家則於屋門口貼上黃、紅色警戒單告知。其中有~~4~~4人認為無立即危險不願撤離。對於相關操作宜重新檢視相關SOP。
黃色
2. 土石流警戒發佈之時間,未來可考量以白天發佈為主,入夜後疏散困難且危險,且山路難行。若有可能發佈黃色警戒可提早通知縣市政府,以利執行。
3. 大規模崩塌未來是否由水保局負責?如何預警?影響範圍與保全戶為何?
4. 現行土石流黃、紅警戒,基本上均以~~疏散~~疏散為主,預防性疏散均以全部撤離為主,建議可詳加調查常在之保全人口,以免人數之落差。

單位 國立台灣大學氣候天氣災害

姓名 林永峻

研究中心

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

土石流災害應變的疏散撤離在法制與實務操作上有許多
 矛盾,以至於在事件發生時各地常有任意作為"或"無所適從"
 的極端情形,可分層、地域三方面進行改善。

(一)人:發布警戒單位層級保后,但執行者層級政府聯合
 國軍地方自治法中,縣市政府及鄉鎮公所有其權責,但
 若發布單位不清楚地方 real-time 資訊,僅依賴報章媒體
 發布,地方若無判斷能力,責任歸廖常往上述建議發布
 (臨時)權在保后係,到撤離職權是在"縣市政府",再由
 (撤離)後撤公所依各地疏散撤離作業規定辦理。
 應撤的人,則由撤公所判斷,該撤保全並對受
 危害的人。

(二)時:警戒發布宜提早,但撤離時間則交由地方判斷

(三)地:撤往何處,依親者不在統一管理的權責中,統一避難
 處所者,在該地應確認是否更為安全。

一切疏散應變不應視為權責區分標準,而應強制執行可行法規
 大規模崩塌的訂定不應是應變的疏散撤離,而是由国土計
 畫法功能分區之劃設,將之納入國土保育區中透過其他機制權利
 增進溪流除了紅黃警戒,宜再加上風險優級分析

單位

姓名 林 郁 芳

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 土石流不應單靠撤離，只靠撤離潛勢區域的調查，而警察的介入。
2. 疏散命令：由縣府消防隊等主管撤離命令，消防隊要求全縣各鄉土8點前完成疏散，疏散避難，通常更早於紅黃色警戒。
3. 公所執行單位不一定，以花蓮為例，有民政、農會、觀光，甚至清潔隊，明確權責的執行應如何賦予。
4. 疏散避難應以社區、部落為單位，才能更有執行力，如齊村、卓溪、竹仔寮、吉安等。
5. 路邊區域其他調查的改善。
6. 除高橋外，精神病院、老人院等無人管理，
+ 社會福利機構等。
7. 國小學校同時執行避難所，時常無力處理。

單位

東華大學

姓名

王振豪

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

- 一、疏散避難收容安置涉及了政治決策與行政體系課題，也許應該與現行之土石流潛勢溪流、紅黃警戒發布等分開討論，以期土石流的潛勢分析與預警資訊能回歸科學分析基礎。
- 二、地方政府可依土石流潛勢資料、當地環境條件與社會特徵，進行更細緻化的規劃，以確立疏散避難原則與收容安置計畫。
- 三、特殊需求民眾的收容措施應另行由權責單位規劃。
針對 (因其疏散收容收容設備)
異於一般民眾

單位 國家災害防救科技中心

姓名 劉怡君

「土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究」

第二次專家諮詢會議發言單

討論與建議事項

1. 基層公務人員土石流課程開設，在南投縣的作法是主要針對村里長及幹事還有公所承辦開設課程。目前公所承辦的農林課人員亦納入教育訓練，而訓練的課程主要是疏散撤離實務運作（陣式隊、混清站）以及收容實務運作（紅十字會），目前的作法覺得不錯，但是若能有更多的公務人員（單公務人員，例如村里長）的權責等規定，會更有幫助。
2. 持平而言，因為南投多年沒有土石流災害，所以之前的經驗不見得現在適用，會有目前主持人語焉不詳的現象（或是亂狀），所以还是要由法規面制定合理可行的疏散撤離方式。
3. 建議土石流警戒發佈不要由村里長代為執行，因為村里長會有執行壓力（若是通知到每個人），另外警戒發佈太不準確，檢有公所或村里長（長自身經驗來做決定這是種責任轉嫁的作法，其實對基層公務人員不太公平）。
4. 目前的疏散撤離工作在公所村里執行不確定（包括連保令住戶都不能掌握名單）就是累積太多不準確警報及撤離的經驗，所以先求準確度提高才能要求基層公務人員。

單位	暨南大學	姓名	劉家男 車信賢
----	------	----	---------

會議照片



發言記錄

1. 李心平

- (1) 目前土石流強制撤離作相關法源應加強以保戶第一線執行人員壓力
- (2) 土石流警戒發佈與避難疏散關聯性是否有脫鉤實施運作的可能，讓地方政府有較多的操作空間
- (3) 現行土石流發布採用紅黃色警戒，相關名詞的作用讓一般民眾不易了解，是否可改為其他讓民眾更易理解的名詞
- (4) 對於現行土石流影響範圍應有更新與精進的機制，水保局應提供各級地方政府精度較好的基本資料，另現行土石流潛勢高中低原應為工程治理優先順序之參考，建議水保局後續應針對土石流潛勢溪流避難疏散標的另行調查
- (5) 對第一線操作人員進行勸告疏散作業人員的法律責任應進一步討論，避免執行人員因業務執行無謂的壓力

2. 王文清

- (1) 台灣有許多聚落對外僅有唯一通道災前預防疏散，其疏散量通常造成鄉鎮公所過度負荷，但對可能有孤島可能性的聚落不宜採全面疏散，建議於聚落中評估相對安全空間進行疏散
- (2) 目前對土石流潛勢溪流是依降雨量作為發布警戒依據，但若依實際操作狀態，通常會配合書單操作的安全性及可行性，提早至黃色警戒發布即進行疏

散，但依近幾年降雨趨勢，由於是山區大雨是豪大雨發展的時間很快速，相對壓縮了疏散操作時間，此外依雨量作為警戒發布依據也造成疏散人口數暴增，建議逐步衡量目前發布警戒的方式朝當下降雨狀況 結合地形、地質敏感度發布危害程度，讓基層能更精準作為疏散判斷依據

3. 劉怡君

(1) 疏散避難與收容安置涉及了政治決策與行政體系課題，也許應該與現行之土石流潛勢溪流、紅黃警戒發佈等分開討論，以期土石流的潛勢與預警資訊能回歸科學分析基礎

(2) 各地方政府可依土石流潛勢資料，配合地方環境條件與社會特徵，進行更細緻化的規劃，以確立疏散避難原則與收容安置計畫

(3) 針對特殊需求民眾與機構，因其疏散與收容方式與設備異於一般民眾，應另行由權責單位規劃

4. 林郁芳

土石流災害應變的疏散撤離在法制與實務操作上有鴻溝，以至於在事件發生時，各地有任意作為或無所適從的極端情形，可分為人時地三方面進行改善

(1) 人:發布警戒單位為水保局，但執行者為地方政府聯合國軍地方自治法中，縣市政府及鄉鎮公所有其權責， 但若發布單位不清楚地方 real-time 實況，僅依預報發佈地方若無判斷能力，責任歸屬常往上追，建議發佈權在水保局(給

可能時程者)後，到撤離職權在"縣市政府"再交由"鄉政公所"依各地疏散撤離作業規定辦理

應撤的人則由鄉鎮公所判斷，該撤保全對象+受危害的人

(2) 時:警戒發布宜提早但撤離時間則交由地方判斷

(3) 地:撤住何處，依親者不在統一管理的權責中，統一至避難處所者在該地應確認是否更為安全

切結書簽署不應視為權責區分標準而強制執行可行法規

大規模崩塌的討論不應是應變的疏散撤離，而是配合國土計畫法功能分區之劃設，將之納入國土保育區中，透過其他機制遷村

潛勢溪流除了紅黃警戒宜再加上風險層級分析

5. 林祥偉

(1) 水保局不應負責撤離，只需負責潛勢區域的調查和警戒的發布

(2) 花蓮為例，由縣府消防體系主導撤離命令 eg.縣長要求全縣晚上 8 點前完成預防性疏散撤離，通常更早於黃紅色警戒

(3) 公所執行單位不一定，以花蓮為例，有民政、農業、觀光甚至清潔隊，明確權責的執行如何賦予

(4) 疏散避難應以社區部落為單位，才能更有執行力 eg.秀林、卓溪做的好，吉安差

(5) 潛勢區域基礎調查的投資

(6) 除急重症外，精神病院、老人院等無人管理 eg.社會局、衛生局狀況外

(7) 小學校同時賦予避難所，時常無力負擔水電

6. 巫仲明

(1) 疏散撤離工作的檢討由水保局來召開時，水保局則是中央的代表單位，許多非水保局的權責問題無法解決，反而會被要求更多的作為，建議研議未來可以邀請內政部、民政司與原民會一同參與

(2) 建議未來可以加強縣市深耕輔導團隊的溝通，作為與地方政府間的另一條溝通橋樑

(3) 保全對象應要求公所於 EMIC 系統上建立做為未來人數通報之應用

7. 林永峻

(1) 依 10/12 豪雨引致之土石流黃/紅警戒，以新北市之操作若無人在家則於門口貼上黃紅色警戒單告知，其中有 4 人認為無立即危險不願撤離，對於相關操作宜重新檢視相關 SOP

(2) 土石流警戒發布之時間，未來可考量以白天發佈為主，入夜後疏散困難且危險，且山路難行，若有可能發布黃色警戒可提早通知縣市政府以利操作

(3) 大規模崩塌未來是否由水保局負責?如何預警?影響範圍與保全戶為何?

(4)現行土石流黃紅警戒基本上均以疏散為主，預防性疏散均以全部撤離為主，建議可詳加調查常在之保全人口，以免人數之落差

8. 劉家男

- (1) 基層公務人員土石流課程開設，在南投縣的做法是主要針對村里長及幹事還有公所承辦開放課程，目前會將公所的農業課人員納入教育訓練 而訓練的課程主要是疏散撤離實務運作(陳式尉、羅清端)以及收害運作(紅十字會)，目前的做法覺得不錯，但是若能有更多的服務人員(準公務人員，例如村里長)的權責等規定，會更有幫助
- (2) 持平而言，因為南投多年沒有土石流災害，所以之前的經驗不見得現在適用，才會有目前主持人訪談後歸納的現象(或是亂狀)，所以還是要有法規而制定合理可行的疏散撤離方式
- (3) 建議土石流警戒發布不要由村里長代為執行，因為村里長會有執行壓力(若是未通知到每個人)，另外警戒發佈太不正確才會有公所或村里長依自身經驗來做決定，這是種責任轉嫁的作法，其實對基層公務人員不太公平
- (4) 目前的疏散撤離工作在公所村里執行不確實(包括連保全住戶都不能掌握名單) 就是累積太多不準確警報發布的經驗，所以先求正確度提高才能要求基層公務人員來落實

附錄三、鄉鎮市公所訪談記錄

鄉鎮市公所訪談照片



台東縣卑南鄉公所民政課葉課長訪談照片



台東縣成功鎮公所民政課林課長訪談照片



台東縣東河鄉公所民政課李課長訪談照片

鄉鎮市區公所人員訪談記錄-公所 A

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

(當水保局把水土保持潛勢溪流影響範圍劃定出來之後，公所是由哪一個單位負責訂定保全戶或保全對象?)由經建課負責。

(辦理的方式?)影響範圍的部分，有一個土石流整備系統，將所有潛勢溪流影響範圍訂定，包含圖資的部分，以及他也將這個範圍的相關地址也會顯現出來，我們就是依照這些地址去做清查。由民政課里幹事來做清查，由經建課來做資料的統籌。

(在清查的過程裡，是很嚴格的用影響範圍的邊界劃分嗎?就是說影響範圍內的都劃定為保全對象，影響範圍外的都沒有；還是有一些判斷說影響範圍附近的也會劃定?)現在都是以影響範圍為主。因為現在的保全對象很多，所以就以影響範圍的為準。

(在這些保全對象裡面，避難弱勢像獨居老人或其他的部分，會特別去查嗎?或是做註記?)有做註記。

(大概分做幾類?因為水保局那邊有分做幾類?你們有不一樣的分類方式嗎?)主要針對行動不便。水保局是以老弱婦孺為弱勢族群，但是真正在做撤離的時候，需要其他的協助來撤離的，第一個就是老年人，第二個就是身障，婦孺通常就是一起走，所以我們主要就是針對行動不便的人。

(當村里幹事把資料匯給你們的時候，經建課有怎樣的機制去做確認嗎?)沒有做確認，資料匯進來之後，我們就是做更新。

(民政課這邊，當保全對象產生之後，你們會把資料給他們嗎?還是就是經建課這邊做資料的管理?)人員的資料會給民政課。

(民政系統這邊針對已經建完的保全對象名冊，會去做怎們的動作嗎?)

我們有律定一個資料校核的頻率，三月份會做資料的更新，五月份防汛期會做資料校核的更新，七月跟十月也會各做一次，大概是這樣一個校核更新的頻率。

(清冊建立完畢之後，被列為保全對象的民眾，他們自己知不知道被劃定為保全對象?)以往我們會做宣導和演練，以往就是以單里做演練。就以新店地區為例，目前我們有二十五條土石流潛勢溪流，分布在十三個里，我們以前的作業方式是:像 101 年的時候我們是做○○里，102 年做○○里，就單里單里去做宣導。當然就會有所謂說，所有的民眾是不是知道自己是保全對象。但是像今年演練的部分，我們就是採全區，一次十三個里全部的保全戶，有點像是誘導式的宣導跟演練，等於說，我們不一定強迫你一定要來避難處，里幹事、消防、警察就是一個疏散撤離小組，針對各個保全戶挨家挨戶做宣導。宣導的部分，我們會跟民眾說:在規定的時間，我們要來避難處所，可以領一個宣導品。以目前的部分，我們可以說，各個保全戶都知道自己是保全對象。

(所以意思就是說因為今年有做全面的清查跟演練，所以都知道；之前的話就比較不確定。)之前的話我們會發放疏散避難地圖，發放是由里幹事發放，也曾經利用正式公文發放到個人。這樣的方式就是我們會確保說，他們依定會收到。

(另外額外的問題就是，我們發放給他們的時候，是發給水保局的那份地圖，還是簡易的疏散避難地圖?)是發水保局的那張正式的疏散避難地圖。

(圖上的避難收容處所，也是我們公所這邊報的?)是社會課那邊報的。我們每年都會再做電話抽測機制，就是里幹事那邊宣導完畢之後，我們會打電

話給其中一戶，就問兩個問題:請問你知道自己是保全戶嗎?你知道你的避難處所是哪裡嗎?

(第一次聽說，所以市公所自己做的嗎?)是，是由經建課這邊負責。今年第二年。

(所以是在蘇迪勒之前就做了?)對

(當時是誰想到要這麼做的?)公所自己做的。

(問的結果的比例大概是如何?)知道的比例比較多，還是有不知道的。或是有知道自己是保全戶，但是不知道自己的避難處所在哪裡。常常說，雖然拿了疏散避難地圖，但他們還是不知道自己的避難處所在哪裡。

(所以我們大概抽測的比例是多少?)我們目前是採約十分之一。

2. 防災社區推動狀況

(轄區內有做過土石流防災社區嗎?)99年的時候有做過○○，跟○○那邊，在這之後就有一段時間都沒有。我們這邊接收到的就是消防系統那部分的，就是99年那兩個，不知道有沒有報上去，那就是空了一段時間都沒有。在今年我們有報三個，就是蘇迪勒颱風那時候的受災戶。○○的消防防災社區，他們有做統籌:農業、水利、工務、警察、消防，那我們就報了三個上去，有兩個獲選:○○跟○○。

(所以水保局那邊，防災社區的推動跟維運那邊，都沒有經過你們這邊嗎?因為他們歷年已經有做過大概四五百個防災社區，可能都沒有跟你們有聯繫。)只有一次，就是在去年，希望我們聯絡一下里長，在這之後，都是由他們委託的協力團隊直接下里。

(那做完之後，也不會讓你們知道嗎?所以我們不知道那些土石流的保全戶或保全對象或這些社區裡，有哪些做過土石流防災社區的。)現在才從梁課長那邊才開始有公所的。我們的連續性沒有那麼強，就是他們(水保局)做他們的，我們做我們的(消防局)。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

(水保局那邊有在訓練防災專員，防災專員的名冊會讓公所知道嗎?)知道。

(那公所那邊會特地去聯繫嗎?)主要是里長去受訓，所以平常不會就專員的部分作聯繫。

(譬如我們公所這邊在颱風期間開設應變中心的話，會有土石流防災專員回報訊息嗎?還是就自主疏散的狀況?)都沒有。就是透過里長系統回報。

4. 教育訓練與演習狀況

(在我們土石流相關的社區、村里或保全戶的部分，除了抽測、發放地圖還有今年比較全面性的演練的部分，水保局之前會給經費去做相關的教育訓練或演練，那個部分在你們公所是由哪一個課室去做承辦?)經建課。

(一般來說，他們給那個經費你們會是有怎樣的方式去承辦?大概是怎樣的形式?)一年度大概選定一里去做宣導。今年是宣導跟演練一起，以前的方式是教育跟宣導是分開的。宣導的方式有點像講座，我們會邀請保全戶、里長過來，請講師針對當地里的土石流潛勢溪流的狀況來跟民眾做一個說明，還有土石流發生的情況要怎麼做因應。

(講師的背景?)成大的李心平。

(演練之前的訓練或編組?)經建課會做統籌聯繫。社區的部分沒有做另外的編組。

(就是我們下達疏散撤離的指令，他們就直接練習疏散這樣?)我們之前的演練就是，他們會有一個劇本，就是雨量到了多少，我們會有紅色警戒，就是按照劇本走，然後保全戶的演練很簡單，他們就是跟著我們走。

(所以原則上公所會介入主導?)對。

(那我們在土石流防災社區的演練公所這邊就是不會去參與?)對。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

○○對象有 247 戶，444 人。

○○里有弱勢 1 位，行動不便。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

(一般來說，水保局在發布紅黃色警戒的時候，會通知縣市政府，那公所這端的接收訊息的方式可能有很多管道。就公所來說，接到紅黃色警戒，會先是縣市政府，還是水保局，還是水保分局?)一般接到之前，就已經先做預防性撤離了。

(黃色警戒還沒發就先撤了嗎?)黃色警戒預估都到晚上才會達到，幾乎市府都會開會決定要撤離，大概都會在六點之前公布。在蘇迪勒之前，都是以黃色警戒作為疏散撤離的依據，那時候印象很深刻，半夜十二點發黃色警戒，當天的下午就先針對幾個里做預防性撤離。

(那個時候的決定是公所這邊說要撤還是市府那邊說要撤?) ○○府下達指令要撤。那天下午已經針對五六個里先做預防性撤離，一些比較山區的里。

到晚上十二點水保局發布黃色警戒，農業局他們和市府指示要做撤離的部分。在蘇迪勒以前，或是蘇拉颱風，都是以紅黃色警戒來做疏散撤離的依據，當然紅色警戒是強制撤離，不過我們會在黃色發布之前就先做了，像蘇迪勒颱風是半夜十二點接到黃色警戒，所以我們就又上去做撤離。像今年這次尼伯特颱風來，我們就改變型態了，就不再以紅黃色警戒作為依據，是直接用氣象預報作市府撤離的依據。

(所以現在是由市府作研判，公所這邊做撤離。)是。

(在紅黃色警戒通報的部分，我們會先接到市府還是水保局的通知?)水保局會更快，會先收到水保局的簡訊。水保局農業局都會有簡訊。

(○○分局那邊會有聯繫嗎?)不會。

(在疏散撤離的部分，自己在接收到紅黃色簡訊的時候，會再給保全對象嗎?)會用網站公告的方式，黃色警戒下來，會再打電話給里長，如果要做預防性疏散撤離，會請里長做廣播，那我們的人員再跟里長依同去做撤離。

(當時發黃色警戒，我們通知里長，會再請里長把訊息傳達給民眾嗎?)沒有，只是通知里長。

(發紅色一定疏散撤離嗎?)是。

(那發紅色一定疏散撤離是過去里長的習慣，還是市府要求的?)市府要求的。

(發紅色要疏散撤離的通知是由哪個體系去通知?是由里長去挨家挨戶通知，還是我們會連同警察或國軍去協助里長去通知?)我們收到之後，一定會劃定警戒區，是○○府劃定，像淡水河流域，範圍很大，這個部份我已經有去反映過了，這個範圍很大。那再來我們會上網公告，還有我們○○有智慧里長系統，app，會同步發布訊息出去。有的里長會不習慣使用，

這個正確數字沒有去統計，但大致上我們是透過這樣子去發布通知。如果到實際撤離的部分，我們會由經建課集結各組撤離小組，集合國軍、警消會同里幹事，四人一組，一起上去做撤離。

(所以撤離小組是我們公所有編組嗎?是由我們公所的人力去做編組還是怎樣?)有，公所的人力還有外單位的人力這樣，就是國軍、警消。

(是什麼時候開始有編組的制度?公所自己的嗎?因為好像其他地方沒有這樣子的方式。)其他地方都有。在水保局、市府，他們有一套系統下來，一直到公所，公所當然就針對這個系統去做執行、填報，在這個土石流整備系統裡面的資訊就是:保全對象的資料，可以去做更新；還有疏散撤離小組的編組；還有防災專員的資料，所以我們公所就可以知道裡面有誰；然後疏散避難的範圍還有資訊都在系統裏頭。所以我們都會以這個系統作為主要。

(所以疏散撤離小組是有一組嗎?還是分為好幾組?)分為好幾組，水災的就有十七還是十八組；單土石流的部分，包含兩個部落是十五組。

(人力是以民政系統為主嗎?)民政各組一人，再來就是警、消、軍。分十五組，民政就是十五個人，以里幹事為主，警的部分就是全部都配一個，才能去做執行，再會同當地里長。

(蘇迪勒之後是一個分界點，蘇迪勒之前，會用黃色警戒去做疏散依據，那我們一共十三個里，都會撤離嗎?)都是○○指示，會發布，但不是全部。

(知道市府指示的依據是什麼嗎?)不知道。

3. 土石流疏散撤離頻率？

(那一般十三個里都會撤嗎?)不一定，但通常都會撤。之前○○都沒有疏散撤離過，一直到近五年才開始做疏散撤離。我們都有這些疏散撤離的資料，但是真正進行疏散撤離。

(那座疏散撤離是十三個里四百多個人都會撤嗎?)都會撤。

(所以這個頻率是，這五年來，只要有發黃色就會撤?)對。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

(在疏散撤離的時候，我們分組去通知跟協助的人力夠不夠?)吃緊，硬著頭皮做，做完之後會再去支援，有的轄區大，執行的時候會調動人力小組協助。

5. 土石流疏散撤離交通工具？

以前是公務車、警車、消防車做資源，國軍的資源也有用過，之後組數越來越多，原本 13 里 13 組，後來擴大為 15 組，自己公務車會報廢掉，公務車越來越少，這個車輛資源部分就比較吃緊。我們本來有提一個方案，就是由市府這邊去統籌跟各機關去要這些資源，但是這些機關團體自己也要用車，所以沒辦法釋放出來，所以這部份經建課會跟秘書處去找開口廠商幫忙公務車輛，預算的部分是由公所其他預算科目去做勻支，不是另外的。

6. 避難收容方式？

(會開哪裡?會有幾處?)原則上有五處，但不會全部開。我們目前大豐社子館一定會開，原民部落會下來去住我們這邊，○○那部分不一定會開。

(所以不一定是會開疏散避難地圖上面，或是原本規畫比較近的避難收容處所?)對，因為這也是人力考量。

(所以避難處所大概會開幾天?因為黃色之後不一定發紅色，那我們是會什麼時候讓民眾回去?)一直到陸警警戒解除才會讓關閉收容所，沒有強制性不讓民眾回去。

7. 避難收容比例？

印象中不多。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

(所以我們分組人員到當地會再找里長陪同，那我們去實際到當地接觸到民眾，是要確認民眾有接收到訊息嗎?因為假如說里長系統是有用的，原則上紅色警戒發布要撤離，是里長這一端想辦法去通知到民眾，是里長他們走自己的，還是我們的小組跟里長一起去通知?另外我們把紅色警戒的訊息給民眾，理論上一部分的民眾，他們只要能夠接收到訊息，不見得是我們一定要告訴他，理論上有些人會自己走，所以目前的狀況大概是?)目前的狀況大概是，這個訊息給里長之後，里長用廣播系統廣播，但是實際的利用情形不清楚。但是現在進行預防性撤離的時候，我們就是整組的人馬就上去，會同里長一起上去。所以會有兩個線，一個線就是里長先廣播，他有沒有自己先去我們也不知道，另一個線就是，我們進去之後就會同里長他們一起去執行。

(我們現在就是黃色警戒發布之前就先做預防性疏散撤離，那民眾配合的意願?)去年蘇迪勒之前都很抗拒，經過蘇迪勒之後就比較不會。但因為我們做預防性撤離的時候，風雨都還小，還是會有一些民眾會抗拒，所以時

間都會拉到很長，要一直勸，但是我們都有在開勸導單，舉發單是還沒有動用，盡量都是以柔性勸導的方式。像○○里的那個坐輪椅的，我們是以大車載去，去年是載到旅館，今年他就是說要到親戚朋友家，我們也是就載去。執行大概就是這樣。

(一般通知到民眾以後，民眾通常是以自己的交通工具下來嗎?會需要我們派車子去載嗎?)大部分都是，派車子的話大概就是原民部落那邊，就是溪洲那邊。

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

(有些民眾比較不願意被疏散下來，我們會用什麼方式去勸離，一般來說會怎麼去應付這些情況?我們會不會用到強制的手段?)沒有動用到強制的手段，因為警察也不願意執行，消防就在旁邊看，軍方警衛，那我們很難去做到強制，法令依據也有問題，我們只能一直作柔性勸導，一直跟他籲，勸導到說好，然後就離開他家，但是我們也不能確定說他有沒有又跑回去，因為有些區域我們不能拉封鎖線，有些區域範圍滿大，有些是保全戶有些不是，這部分就很為難，可是照規定是撤離之後，要有警察在那邊，但是也不可能，因為警察也沒那麼多人力，原則上封鎖之後他們要在那邊禁止人民在進入，但也沒有這樣，目前實務上是這樣，就是確認所有的人都離開了。

(會有里長或公所的人說保全戶附近的人也很危險，要一起撤嗎?還是我們就是很嚴格的針對保全戶在撤?)去年蘇迪勒的時候比較嚴重，再後來的颱風我們有擴大，把受災戶也加進來，今年就針對土石流的。

(當執行疏散撤離之後，理論上會統計撤離的人數，是由經建課還是民政課在做統計?)民政課回報。

(在回報的時候會去區分是保全戶還是非保全戶嗎?)沒有，會以保全戶為主。

(EMIC 上登打的疏散撤離人數就等於是保全對象還是有一些是非保全對象?) 那應該是說那次撤離有沒有包含非保全戶，像上次有非保全戶就會包含，如果以土石流部分做撤離的話，我們給他們的名單就會以保全戶做對象。

(那你們會再去做核對確認嗎?就水保局來說，你們撤了多少人?裡面有多少是保全對象?對水保局來講他要確認的是保全對象有沒有撤，非保全對象他本就不關心，所以像劉課長這邊，應該會接到水保局或○○分局這邊的電話去問說疏散撤離的人數?)應該都是問農業局，沒有直接打到公所來。

(所以○○分局沒有直接打電話過來問說，疏散撤離的狀況?)對，都是市府農業局的承辦人員打電話來問我們撤的狀況怎麼樣。水保分局那邊不會打。

(所以問狀況的時候會回報什麼?)因為最後的人數都是報給市府。以現況來說，要報 EMIC、市府農業局有另外一個報表，所以至少有兩個以上的通報單位要去做處理。狀況應該是說，以這次尼伯特，我們會分幾個，一個是土石流保全戶，一個是以之前的崩塌地點的影響住戶，一個是水災的保全戶，有重疊的部分。像原民部落，我們的○○部落和○○部落，他們是水災的保全戶，再來市區也有自己的水災保全戶；蘇迪勒颱風的時候，是連我們山區，像廣興地區，也有我們水災的受災戶。易崩塌的地點，他們在蘇迪勒颱風的時候曾經發生崩塌過，是公所自己列管的，我們自己會做一個紀錄。這三個部份我們在尼伯特颱風的時候，在做疏散撤離的時候，這三個名冊我們都會備給里幹事，就是疏散撤離小組。整個程序是，我們

民政課那邊主導原民部落的撤離，以實際狀況是，我們在中午的時候先撤原民部落，撤完之後，下午開始撤土石流保全戶、易崩塌地點，山區的水災受災戶。回報的時候是全部都算在裡面，沒有區分，都算在 EMIC 裡面。

(所以三個名冊會有交集、重疊的部分嘛?還是都會分開?算的時候會是把三個名冊的人數加在一起嗎?) ○○、○○有交集的部分，但是不多，就是名冊加在一起的人數。

(所以是這個區域做完勸導，該走的都走了，我們就把名冊上的人數加總，就是這次疏散撤離的人數?)是。

(所以包括了一些籍在人不在的部分?)有可能，因為沒有去確認。

(所以我們疏散撤離的人數是名冊上的人數，不是實際去點到的人數?)對。

(我們有收容安置的部分，所以那部分就是用人頭去算?)對

(水保局有算疏散撤離的達成率，不見得是人頭數而是名冊上的數字的達成率?)是。

(所以我們保全戶的部分，大部分都是籍在人也在，還是有很多籍在人不在的部分?)我們以實際居住為主，籍在人不在不會列在保全清冊內，在做校核的時候就是以實際居住為主。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

(收容安置的規模?)原民部落就一百多個。單指土石流的部分，就沒有那麼多。

(困難的地方?)從側面去了解，社會課在開設的時候就要二十四小時待著，那邊人力的部分，負擔很重。

(所以在針對土石流的部分，就沒有跟社會課想說，是不是要就近開設?讓民眾就近自行開設，譬如說原本規劃避難收容處所，理論上我們規劃是開得比較分散的，就是哪一個里就到哪一個地方去，所以是社這邊比較不願意這樣去開，所以才集中開?)主要是管理的問題，之前我們在做保全戶避難收容處所的管理的時候，我們開設不只五個。針對水土保持疏散地圖，我們在前兩年有做全面的更動，變動的部分很簡單，有些里的避難處所我們要開設是有困難的，包括在人力的部分是很困難的，所以我們跟社會課討論這邊最大可以開設的是多少個，最後討論出來就是五個，所以我們在讓這五處再散掉，分散給十三個里。所以我們在這兩年的疏散地圖才再做一個翻新，甚至重劃避難處所。

(原本規畫、推動防災社區的這個部分的時候，原本的想法也比較理想的想法是說為了人力協助上開設比較方便，所以以集中的方式比較方便，但是我們跟民眾跟公所講說，我們要自己學會去開避難收容處所，所以才會說一個村里或是幾個里一定要有一個收容處所，尤其以土石流來說，有一些里曾經水保局有補助一些經費，去做裝備的充實等等，我們也希望當地里長或是民眾，尤其有做過防災社區訓練的，自己能夠管理跟開設避難收容處所。所以我們比較沒有往這個方向走?)這個是一個理想的情況，但其實，社區要能達到這個部分，就是整個社區要有共識，又有後面當地的企業能進入，不然很難延續下去，像是之前我們訓練之後，幾乎兩三年就會有一個斷層。像這次我們在辦鄰里防災社區的時候，就有花園新城，他之前有推過防災社區，但是他們現在的總幹事跟警衛的保全的組長，他們就是沒有已經辦過的訊息，然後希望我們把他們編入下一次推薦的，就是會產生一個斷層。目前是最不希望這樣，推了一個防災社區之後，當然滿辛苦的，好不容易凝聚起來，但碰到每四年里長變更，不一定會再維持下去，所以這部分應該是目前碰到的困難。

(所以我們今年剩下兩個，就是○○跟○○?)對，另外還有一個是工務局自己辦的，○○。

(那這幾個我們今年在推，會希望社會課來幫忙嗎?假如說今天所以社區不是只有推疏散撤離，也不是推潛勢了解，就收容安置的部分，要不要請社會課進來，其實這都是可以思考的。因為對我來說，對社區的訓練不要只是有疏散撤離而已，在後面的收容安置，假如說這個社區真的風險很高，那疏散撤離的機會也比較高，那就要學會自主管理，因為像住也是你在住，吃也是你在吃，為什麼一定是我買給你吃，你應該要自己平常在那邊備糧備什麼東西，不是都說是政府叫我走的，所以你什麼東西都要幫我弄好。)對，現在的觀念是這樣子，那現在來說，來上課的幾乎也是朝著這個方向，教授講的這個，我們沒有去碰到這個點。

(因為這也跟我們現在警戒發布疏散撤離的行為會有關，他越相信這件事情不會發生，越早撤，他就越不願意自己去做這件事情，因為他會覺得我是配合你撤，不是我真的覺得危險撤，不是我真的覺得我這邊危險，我每一年都得下來的時候，他會自己去準備這些東西，所以那個態度上面的影響是因為我們的操作上面。)對，現在只做前半段，後半段沒有，就是我把你趕出你家就是了，他們的想法就是這樣子。

(那是整體政府的思維，所以我才會聽到兩位課長講說，○○把這些東西提到這麼早，我真的嚇一跳，黃色都還沒發就要大家撤，又不是屏東高雄又不是台東花蓮，那個動作也這麼快這麼大，這應該是不容易的。)

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

因為市府再推這個政策，所以警消都會來，至於說執行力的狀況，有各有好意的見解，但是他們至少都會配合。

(另外像疏散撤離的人數回報的部分，就變成是公所課長這邊，EMIC 每三個小時回報一次，就不用再跟水保局或水保分局回報了。那農業局多久打來一次?)蘇迪勒的時候是一個小時報一次，開始做疏散撤離的時候就一個小時傳真一次報表。不只蘇迪勒，之前也都這樣。在之前的機制是這樣，經建課直接對到民政課，民政課去鍵入 EMIC，我們經建課這邊會當土石流的對口，所以我們經建課這邊會去跟民政課確認疏散撤離的人數，大概一個小時傳真給他們一次報表。

(所以一樣不會分保全戶跟非保全戶的部分?)沒有，我們就是針對土石流保全戶去做回報。是蘇迪勒颱風之後才分易崩塌地點跟受災戶的部分。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

其實民政課他們提出來也滿多，第一個不管執行面的部份，強制的時候會不會有國賠的問題，會不會被人家告。

(所以課長的意思是說，強制作為過程裡面的瑕疵?)對，因為他們會覺得這個法令依據在哪裡，當然有刑事的強制罪的問題，也有民事的賠償的問題，會牽涉到說，如果知道他們人在裡面，要不要強制疏散，要不要破門這個問題，都有提出來討論。

(我們怎麼去處理的，有沒有遇到說人在裡面，不願意應門不願意出來的?實際上有遇到嗎?)是有提出來討論。實際上如果在裡面我們盡量都是叫到你出來，那他們再提說，如果都不出來怎麼辦，我本來是說，在預防性撤離的時候，如果去破門是真的會有問題，但如果是紅色警戒那種危險的狀態的話，是可以採取，但是機關首長比較不傾向採取這樣激烈的手段。

(所謂的機關首長是區長還是只再高層的長官?)應該是指說,我們沒有這麼大的權限,我們要採柔性勸導的方式,如果沒到達那種狀態,不要去碰。如果真的遇到,像火災,消防隊破門,那就只是損失賠償的問題,就沒有國賠的問題。實際上還沒碰到這樣的狀況,只是大家提出來討論。其實像那瑪夏,我們自己有做書面資料。

(那劉課長這邊?)剛剛有提到,就是民政課里幹事他們作為疏散撤離小組的一員,也要當疏散撤離的主導者。因為像是警察、消防、國軍他們比較採取配合的角度來作疏散撤離,所以我們公所對於法令依據的部分,希望能再清楚一點。

(是哪個部分要再清楚一點?)水保局其實他在 99 年的時候有修,預防性撤離的部分,他只是針對預防性撤離啟動標準而已,他的依據是什麼?他們再勵依據的時候主要是第 24 條,但是沒有罰則也沒有執行依據。

(24 條第一項是主要針對比較危險的狀況底下才會賦予公權力的部分,但是預防性的部分在 24 條裡面是沒有提到的。)對,看不到。他們把第三十一條警戒區劃定,理論上應該要以三十一條為主,還有他會產生後面補償或賠償問題應該是以這一條為主,那他把預防性撤離的藏在這裡,其實一般人很難去看到這個,那他的依據是什麼,也有問題。

(課長之前是法律背景的?)對,是書記官。

(那剛好我要請教你,就是我研究案也有提到這個部分。所以當我們公務人員,或是我們公所的基層人員,這一個土石流防災規範作業規定裡,你個人或公所的同仁,他針對公所他的執行或規範的強度,他的適當性如何?就我個人的認知,他不是法律,不是命令,他是行政規則。)但是我們內部機關,還是依照行政規則。

(但是他對於一般民眾的適用性如何?他規範了我們要做的事情，但不會去規範到民眾應不應該去配合執行。他就是說紅黃色警戒的時候公務員該怎麼做，但其實不涉及到民眾那一端。民眾只受災防法的規範。)所以一般他們至是在作為的部分要引用的部分，他們應該以災防法來作判斷，這個只是我們內部作業說你們有規定這麼做，你有沒有去做，檢驗你有沒有過失。像那瑪夏二審的時候，就有這個，就是他們會說，你們沒有去警戒沒有去做這個部分，但這就是內部規定。像農業、土石流經建課這些是一條線下來，我們還是要去遵守，因為還是上級這樣下來。我有去做過一些質疑的部分，但是文下來大家還是打迷糊仗，更扯的是有些法條錯誤的還是下來。

(我有時候會覺得，公務機關裡面的法制人員好像沒有那麼嚴謹。)好像沒有透過法制，就是他們承辦人員自己發，當然製作的時候就是回文的時候他們這部分應該要透過法制的部分，不過有沒有去我就不是很清楚。

(所以課長剛剛指的要比較明確嚴謹指的是什麼?疏散撤離的時機嗎?)教授會過來直接問到公所，應該也知道大部分問題都出現在執行面。所以就可以單純的，就以這個狀況來說，不管我們收到疏散避難的指令也好，我們開始準備疏散避難，開始所謂的集結，然後疏散小組出發去做疏散避難，疏散避難的過程中當然會遇到很多的狀況，剛剛有提到的民眾的不配合，然後遇到身心障礙的人，身心障礙的人的處置，民眾不配合的處置，到收容安置的部分的相關管理的部分，那這邊事實上在法律規定的部分都是模糊的。所以我們同仁夥伴再去做疏散撤離的時候，相對來說很多時候，他不知道他要怎麼做，怎麼去因應現場很多的情況，他唯一能做的就是兩位說的，柔性勸導，一直盯在那邊盯到他走，對於基層的疏散撤離的人員或是防災工作來說都是一個負荷，在以基層的防災工作來說，土石流潛勢溪流的調樹是一個政策，一定是越畫越多，所以我們防災工作的負荷聖依定

是越來越多，以基層的人力、資源都是有限的，譬如說原本我們 20 條潛勢溪流，增加到 25 條潛勢溪流；原本 13 里 13 組慢慢變 15 組，然後不外乎有什麼原民部落的部分，所以我們會越來越多，人不夠了，車不夠了，社會課那邊收容避難處所開設也不夠多，也不能就近，所以我們負荷上越來越多，所以這些規定上跟程序上來說是非常不夠的。

(兩位有什麼建議?撇開作業規定，就實務上的建議?是發警戒讓民眾主動疏散撤離，他要不要走都沒有關係，還是就基層來說，怎樣是比較合理，比較能夠兼顧到災害的風險跟我們所謂公務員的責任，你們覺得怎樣才會比較好?就法律依據我們打他明確化，你們的負荷還是會越來越重。)其實應該是不該住人的地方就不要住人。

(所以是土地利用的管理。所以就像土石流潛勢溪流影響範圍內，就應該去針對他的土地利用的行為去管制。)我還是認為，法律的規定上還是要很明確，當然就像剛剛提到，防災的負荷也會越來越重。時機點，強制力，而不是讓夥伴說，在現場民眾不走，怎麼辦。因為警察的部分，他們會覺得對於法規的解釋他們沒辦法去動到。

(所以你們碰到的警察的部分是不會用到強制力?)對，不配合。這些都是身體上會累是一定會累，但是心裡的壓力是，我們擔著這樣一個責任出去，同時的壓力跟責任是一直在那裏，沒辦法做釋放。就一直柔性勸導柔性勸導柔性勸導。他沒有任何法律說，不能說保護，我們有這個權利去做什麼樣的事情，我可以直接有裁量權直接下指示，該怎麼樣就怎麼樣。應該說類似警察行使職權的辦法一樣，類似之類的，訂定一套全國執行統一的標準，在基層會比較好處理。就像我去行政院の開會，其實大家對法條沿用部分都是有共識的疑問。但是實際面有其他難度都是在執行面的部份，他們都是採柔性勸導，都是歸到執行面採取的問題，不管法規面的問題。

鄉鎮市區公所人員訪談 – B 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

公所這邊是有一個災害應變中心，災害應變中心下面有很多組，例如說作業組、農經組、工務組、社文課的社文組，它就是疏散的部分，還有警消-警政組、消防組等等，總共有十幾個組別。

(所以疏散像應變撤離那邊是屬民政那邊在處理?)它是一個統籌作業的一個窗口。規劃疏散是農經組在規劃。

(那平常來說，減災整備這個工作的部分呢?一般來說水保局大概都會給我們土石流潛勢影響範圍，那我們保全對象的確認是農經課在作還是民政?)農經課。

(那我們是由課裡的承辦人員去負責的，還是說要請村里長或里幹事?)都要，從我們這邊發動，跟各里的里幹事、聯絡警察、警消。

(在畫保全對象的時候，不是疏散，是一開始在規劃的時候。)在規劃的認定的時候，我覺得大部分都由上而下。可能是之前有發生災害，那可能水保局或市府這邊，就報到水保局說哪裡有災害了，要劃定這個區域作為潛勢區域。

(當你們拿到這個區域之後，水保局只是給你們一個區域的範圍，那這個對象的調查是由我們這邊做嗎?)對。我們先調門牌，然後再做訪視，當然訪視我們就跟里長、里幹事甚至警員一起。

(所以是農經課負責?)對。

(那我們在劃入這個保全對象的時候，是會很嚴格的去比對水保局劃定的範圍，還是可能影響範圍雖然很明確，但旁邊可能有幾戶也是很危險的也納入?)之前有。原則上是以這樣的潛勢範圍來把它劃定。之前有把一些可能會淹水或可能會發生災害的也有把它劃定進去。有些區域像是○○，○里我們有把它列入保全戶裡面，它雖然沒有列為潛勢範圍內，但是有發生災害過。

(所以它現在還是再保全戶裡嗎?)沒有，我們現在把它給解除掉了。

(但是過去有把它列入保全範圍?)對。

(大概有幾戶?)大概七八戶。

(之後每一年的核對、訪視，都是由農經課負責?)是。

(那針對這個部分，有戶籍在人不在的情形，那我們這邊是以戶籍為準還是以人居住為準?)以戶籍為準，籍在人不在的也算。因為他可能一兩個禮拜回來一次，我們也把他算進去。因為我們也很難免說他剛好回來剛好發生災害，這樣我們也是要統計調查一下。

2. 防災社區推動狀況

(那我們之前水保局有做防災社區的推動。那我們公所這端跟防災社區的關係怎樣?水保局要推動防災社區的時候會知會我們公所嗎?)會知會公所，會參與。

(大概有哪些社區?)我們現在有三個防災社區。○○、○○、○○，這三個為主要。○○里是最近的，去年有請○○團隊。

(所以這是水保局的計畫嗎?)不是，這是消防局的計畫，類似深耕計畫。

(那有水保局的防災社區計畫嗎?)曾經有，是店子里的，請雲科大的團隊來上課。

(那他們會知會公所這個部分?)都會。

(除了水保局他們做這個教育訓練之外，我們公所會針對這些曾經做過教育訓練的社區做一些什麼樣的互動嗎?)例如說每年我們有五個里有潛勢區，都會做演練，公所固定一年編 10 萬，水保局固定補助 30 萬，原則上是一個里，其他做宣導。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

(土石流有防災專員，是水保局里面去做統籌訓練的。那公所這端跟防災專員在平常的時候有甚麼樣的互動嗎?)有互動，例如說下大雨或者是颱風天的時候，就會回報雨量，他也會回報給水保局。但是我們平常有雨量的時候就會問，各區的雨量大概是多少。是我們主動打電話去。

(區裡面大概有多少防災專員?)目前有十幾個。並非以里長為主。

(人員掌握的來源是透過水保局的系統得知三芝區有這些防災專員，是我們主動去了解的嗎?)是。在水保局的系統裡面就有這些防災專員的提報。是我們主動去提報。

(那我們公所這邊主動去聯繫防災專員的嗎?他們會覺得很突然嗎?)對，但不會覺得突然。因為他們防災專員也算是公所的防災專員。算是共用的，他們測量這些雨量也會提供給我們公所知道，所以算是一體的。

(那十幾位防災專員都是這麼配合，還是會有幾位比較不那麼配合?)大部分都配合。一個里有好幾個防災專員。

4. 教育訓練與演習狀況

(除了防災社區、防災專員的部分，我們就是利用水保局補助的三十萬跟我們自己的十萬，去做這些年度的教育訓練跟演練。那我們這些教育訓練跟演練是否都有涵蓋到所有的保全對象。因為像是一些防災社區比較熱心的民眾會比較常參與，有一些不見得會參加。)原則上演練是有涵蓋。我們是由里長去發動，去邀請這些保全戶去參加。一個里作演練的時候，也會邀請其他里一起觀摩。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

150 幾人。弱勢的人口約占 1/4，都有造冊。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

(那我們水保局在發動紅色警戒、黃色警戒的時候，水保局是先發給縣市政府，理論上是縣市政府再發給公所，那但是水保局可能也會直接發給公所做聯繫?)水保局直接。

(那水保局第一報的時候會是從哪邊先得到訊息?)應該是水保局直接，由應變中心直接發訊息。後來市政府也會發通報單進來。

(那我們接到黃色警戒、紅色警戒，先不管後續的動作，我們接到警戒訊息的時候，會轉發給哪些人?例如說村里長或一般民眾?)其實還沒到黃色警戒，在一級開設、二級開設我們就會用簡訊通知保全戶跟里長，內容是颱風來要有一些自主地準備要做、要先預防。在一級開設的時候就會以電話通知保全戶。

(每一位?)每一戶打電話。我們這裡是習慣這樣做。

(針對色警戒、紅色警戒這個訊息本身，我們會再通知一次嗎?)我們黃色警戒發布之後，就會做預防性的疏散撤離。因為我們新北市是說，不要等到紅色警戒或是風雨很大的時候再去疏散，避免風雨大的時候才做疏散。疏散的權責單位最大的就是指揮官，他要先去判斷，因為市府跟水保局可能都還沒有做強制疏散或預防疏散的時候，我們自己就會講說是不是要先做預防性疏散。等到水保局或市府那邊公布要強制疏散撤離的時候，我們就一定會疏散。那如果沒有的話，我們會考慮這邊的狀況，由指揮官來決定。不完全依照黃色警戒來做判斷。

(那通常我們不會去轉發紅黃色警戒的訊息就是了?)我們還是會轉發黃色警界訊息，在簡訊上還是會有。

(所以我們現在的操作往往是再發布黃色警戒之前就已經先啟動疏散了。所以我們先啟動了之後就不會再去告知他們黃色警戒的訊息了，因為就已經疏散了。)之後再去就是強制撤離。

(所以原則上這些通知都是打電話或是用簡訊?)兩者都有，先簡訊再打電話，一定會電話確認到。

(那這些打電話的都是我們農經課的同仁嗎?)里幹事跟農經課的同仁一起分工。依五條潛勢溪流去分配打電話。

3. 土石流疏散撤離頻率？

平均一年一次(至少)。這四年來有一兩次有發到紅色警戒。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

(我們啟動疏散撤離的時候，實際上這個訊息是由電話或簡訊通知，還是由人員直接去疏散?)也會通知里長，因為是跟里長一同進行疏散撤離的工作。(公所這邊是另外有編組嗎?)公所這邊編五個組，有五條路線。

沒人在然後拍照，不是強制撤離時，如果她願意跟我們下來我們就下來，如果不下來就給他勸導單，要簽名，如果紅色警戒下來就要撤離，如果不撤離就要開罰，有兩次強制撤離(發布紅色警戒)，警察那便有點半恐嚇要開單了，還是有順利撤離了。黃色如果人不在紅色警戒時還是會再去敲一次門，從去年開始盡量不要在晚上和風雨大石去撤離，但是有一個風險是無風無雨時民眾比較不願意，有找到人都會先給勸導單。包括車輛都是農經課再做規劃，農經課做規劃，里長里幹事消防警政必要時國軍，社文課負責收容。以實際為主去報，他疏散但他不是保全戶也算，可能是住附近的，按照現場做判斷，敲門人不在的他就不算在疏散撤離，依親自行撤離的大概會估一下，確定到收容處所的多少人，水保局、EMIC、農經系統都會報都會一致，不一定是保全區的。都是市府比較多，水保分局很少大電話幾乎沒有，大部分都是市府農業局打電話來問人數，水保局有打防災專員過，

5. 土石流疏散撤離交通工具？

有公務車和社區巴士去載，也可以自己走，就是依親；或是自主疏散。

(所以我們會去載然後會一戶一戶敲門確認是不是都離開了。)不過也是有人躲在家裡不出來，我們會貼一張告示牌，告知我們已經來這邊疏散過，會拍照下來，因為如果出問題到最後的責任歸屬。

(有遇到民眾比較不願意撤離、不配合的狀況嗎?)當然。有些民眾會認為風雨不大，覺得擾民。

(處理方式?)原則上還沒到強制撤離的時候是勸導撤離，如果是強制撤離之前的話就會尊重他，讓他留著。

(會做其他的紀錄嗎?)會，有勸過會開勸導單、會簽名。到紅色警戒的時候要撤離，來強制撤離的時候不撤離就開罰。

(有執行過強制撤離嗎?)有，這兩三年有執行過兩次。兩次強制撤離都是因為紅色警戒發佈。強制撤離的民眾雖然不願意但還是有配合撤離，因為警察再那邊半恐嚇說要開單，就有點強制性。強制撤離的情形都還算順利。

(有碰到當勸導的時候人不在，當紅色警戒發佈的時候，還會再去敲一次門嗎?)會，不會再多貼一張，以之前貼的為主。

(是不是像去年蘇迪勒或哪個颱風之後，我們新北市這邊針對強制撤離這塊是比較強力執行的狀況?像颱風之前就希望能夠都撤離。)是，現在是這樣。從去年之後有這樣的趨勢。就是盡量不要在風雨的時候、不要在晚上的時候，就是趁早。但這樣有一個情況就是無風無雨的時候就要進行撤離，民眾會覺得擾民。

(所以像這兩年的狀況，我們還是用勸導的方式，不撤離的民眾我們也不會去強迫他嘛?)勸導的時候有找到人就是開勸導單，紅色警戒就一定是強制撤離。

6. 避難收容方式？

以集中收容為主。在我們公所五樓。避難收容由社文課負責。

(在整個疏散撤離跟收容的過程，理論上很多公所是民政課在主政，但我們這邊是農經課主導嗎?)農經課去規劃怎麼疏散撤離，去安排疏散車輛。作業組，也就是民政課，他們主要是做就土石流的部分的相關防災訊息的提報。假設一個潛勢溪，一個疏散作業小組他們的作業成員可能包括:里長、里幹事、司機、消防、警政，必要時國軍。

7. 避難收容比例？

平均大約 30~40 人，大約 1/5 。

(在整個過程裡面，會需要統計人數，要填報資料，在公所這一端，疏散撤離的時候我們是用什麼方式統計人數?是用實際走的人數，點人頭統計；還是用保全對象的數字去報?)以實際人數為主，因為他可能不是保全戶，但他也疏散了，也有這樣的狀況，就是他住附近，勸他以後他也覺得有危險，也一同撤離。

(當時所謂的勸是什麼?我們用怎樣的標準去說這些也應該走?)因為住附近。有時候也想說如果民眾覺得危險，公所也有地方可以讓大家休息。

(是固定會有幾戶人家嗎?)按照每次颱風情況。看現場人員判斷。

(所以報疏散人數的時候也有將這幾戶也算入嗎?)是。

(無論是勸導或強制，敲門人不在的，那些人頭也會算在疏散撤離人數嗎?)不在就不算，只算實際撤離的人數。因為我們疏散的時候十個，收容人數十個，這樣才會吻合。

(那依親走的人數呢?)依親的算是撤離的部分，應該說兩個部分，一個是依親，一個是他們自主撤離。這些人數大概估一下，在把這兩個人數相加。所以疏散撤離人數有估計的成分在。

(在水保局那端會需要知道保全對象撤多少人數，那我們公所這端會去區隔說保全對象撤多少人，非保全對象撤多少人嗎?)不會。就直接算一個總數。EMIC、民政系統、社文系統都會報相同的數字，盡量都會相符。

(颱風警報發布之後，有曾經接到水土保持局或分局打電話來問說你們開設了沒有?或是做任何的通報嗎?)幾乎沒有。都是市府農業局。

(有沒有台北分局特別打電話給村里長或防災專員?)有，會打給防災專員，但公所的部分比較少。可能我們的分工系統是屬於新北市向下的。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

(那我們在過去在應變中心開設的訊息、黃紅色警戒的訊息，訊息傳遞的本身有沒有困難。像是說簡訊發了，打電話又沒找到這個人，那你們會擔心嗎？就是說他們有沒有接到這些通知。就是說你們怎麼去做這方面的確認？)我們在黃色警戒，或是在之前做預防性疏散撤離的時候，其實就是一個宣導，在宣導的時候我們就會去做確認，大概會問他們說：剛剛有打電話來，有沒有收到訊息。或是你們這戶怎麼都沒有接電話...之類的。

(幾乎每一次我們都會上去做疏散撤離，所以比較沒有發生說，發了警戒，然後人沒有上去的情況。這個問題就比較少。)

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

10. 收容安置面臨的問題或困難？

目前就是可能有重大疾病，需要輪椅；需要比較大的空間，電梯也沒那麼大，可能在身障的部分就沒有辦法那麼順利。但還是讓他們住這裡。

(那像社文課那邊沒有另外的安排請這些比較不便的人，住其他地方？)我們是請消防隊用救護車救下來，有人說是可以去民宿但是目前沒有這方面的預算，有想說可以去民宿談看看可不可以價格不要這麼高，但目前還沒有編入這方面的預算。

(那另外就是像，我不知道○○這邊有沒有像是安養場所這些？)第一順位是公所下面順位也有宮廟。

(每次在收容安置的時候，我們怎麼去決定讓民眾回去的時機？)原則上至少陸警解除才能離開，不然要簽切結。

(所以收容安置的部分都是由我們社文課這邊開設，沒有像在土石流防災地圖，或是村里簡易疏散項目裡的那些場所，都沒有開設?)那是屬於比較臨時的，設備也比較不齊全，還是以公所為第一考量。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

沒有什麼太大問題。

(現在會做疏散撤離，是市府那邊下達的指令，還是區長這邊的主動判斷，哪邊比較多一點?)蘇迪勒以前是區長判斷為主，蘇迪勒之後市府會下通報單說現在就是強制撤離，也會用電話通知。

(紅色警戒後我們一定會強制撤離，那黃色警戒發佈的時候我們會啟動勸導嗎?)一定會啟動勸導。但可能民眾不一定會下來，我們也不去強制。

(那我們有五個里，會說哪一些里我們覺得比較危險的才去執行勸導嗎?)五個里同步。因為如果不這樣做，可能會有責任在。像是如果出問題了，他可能受傷了，就會說:為什麼都沒有人來勸離我，或是公部門的人在哪裡。但是我們這樣的 SOP 要出來，什麼時候該去宣導，什麼時候要去做勸離，這些動作都要做出來。

(所以執行上大家心裡面就會有一個意識就是說，可能在這個法律下面我們是會有責任在的。)當然。這些 SOP 都一定要做的。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

最基本法就是災害防制法，其他都是一些相關的延伸的法令。當然這跟國賠有關係，如果他是保全戶，我們沒做通報、去現場貼單子等等，他受傷或是怎樣。他可能就會去申請國賠。

(那我們有曾經面臨到說，民眾說這邊有什麼東西要顧，或是有什麼東西要看著，那你現在叫我下去，我養的雞、鴨在颱風期間因為我沒有看管，

而造成了損失。而實際上，這個颱風真的風雨沒有那麼大，他們會有這樣的說詞或心態來跟你們說嗎?)沒有。他們只會躲起來不讓我們找到，我們就是貼單子。

(貼了勸導單，代表我們人到了但當時疏散的時候找不到住戶，所以我們報疏散撤離人數的時候沒有再去區分保全對象。可是我們在水保局的那端，因為現在被要求的是要去呈現土石流保全戶疏散撤離的達成率。所以他們的分母基準是保全人數，所以這個部份就不會被算在裡面。)但是大部分都會是保全戶為主，有加公所開的 line 群組，我們的這幾條溪流，像是八連溪，因為有巡溪隊在巡溪護魚，水位上升或溪流狀況我們都第一時間掌握，他們都住在旁邊，第一時間就會拍照，很主動，他們有交通費補助。我們人不用到其實也能看到水位的狀況。我們這邊關係都算滿緊密的，很不錯。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

建議:疏散撤離的時間點，現在是由市府統一做這個動作，當然很好，但是會不會造成民眾覺得根本不需要撤離。或事實上是不用撤離，但是你卻撤離了。指揮官會認為上面都下達撤離了，萬一怎麼了，沒有人願意付這種負責。指揮官是有權力判斷不撤離，市府那邊說要撤離，但指揮官可以判斷說不撤離，因為他是在地的，知道現場的狀況、氣候，但是負責是他要負。

(收容安置的時候，我們會直接聽到民眾的抱怨嗎?)一定會聽到民眾抱怨，無風無雨會抱怨，上去撤離他們不撤離的會覺得擾民。

(在民眾之中，有沒有人會站在比較積極的立場?)清華里就比較沒那麼配合，當時水保局要去劃定警戒區域的時候，他們就非常反彈。講說這裡從來沒災害過為什麼要劃定，一直想要解編。

(防災專員會去幫忙勸嗎?)不會，他們原則上測量雨量、環境氣候來回報我們。

(陸上颱風發布之後，沒什麼風雨，防災專員很多就跟這下來了，不一定會持續做回報。)因為防災專員他們不一定是保全戶，所以還是有一些是留在上面。

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – C 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

保全對象界定：主要由公所去界定，與過往前端資料做整合並安排各里幹事協同里長做現地調查，後續由里幹事製作執行並與公所作回報核章。

劃定保全對象範圍：先以水保局劃分為主，若有新增對象由里長做決定，因里長較了解現地狀況，針對需要提出申請，公所將全力配合。

新增對象比例：新增比例沒有很高，因涉及主觀意識，有些地方過往曾發生災害經歷，有些則沒有，主要以里長的意見為主，客觀條件公所會配合里長。

2. 防災社區推動狀況

土石流防災社區的教育訓練：主要是由水保局辦理，農業局近期也有參與。

教育訓練辦理的狀況：公所會派人去了解狀況，透過辦理教育訓練的機會讓民眾居民知道公所的定位，且主要是由承辦單位去說明，但公所部分也會簡單的去說明。

承辦單位：主要由逢甲大學承辦，

社區經訓練後之編組資料：公所不去登入，主要由社區自主去運作。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

防災專員從土石流潛勢溪流共有 12 個里，防災專員共有 17 個左右，有些是里長，有些則不是，且里長的重疊率算高。

防災專員名單：公所有掌握。

防災異變期間防災專員是否會跟公所回報：例如颱風來時，公所會發簡訊給保全戶、主要防災專戶或防災專員，但防災專員的主動回報是較少，幾乎可說是沒有。可能防災專員是直接回報水保局，而不是回報到區公所。所以公所主要的雨量資料還是透過網路。

4. 教育訓練與演習狀況

每年都會提報教育訓練及演練情況，且每年都會通過，每年都是一場演練及兩場教育訓練。

演練部分：將挑大約 3 個里配合本署或者外部單位像是台電、自來水或中華電信等進行演練。

教育訓練部分：則會挑 2 個里進行，邀請講師，主要都邀請台北分局的水保局內部長官來宣導，透過影片宣導增加警惕及戒心，在偏鄉地區則講師會比較要求台語流利，效果才會顯著。做教育訓練時，也會發 DM 去做宣導，且在場的民眾也可以轉發 DM 給不在場的。DM 由水保局提供經費，公所委託廠商協助製作。

演練部分經費：水保局補助 30 萬。

演練推演流程：先做颱風來前宣導及準備，再來請里長或相關單位做廣播，

而各內部單位也要同時準備好且觀察各指標(例如:水位、雨量)，若已經發布紅色或黃色警戒，則要進行疏散等一連串過程再到搶災(搶水、搶電)。

演練部分民眾端：原則上直接在土石流影響範圍內的保全戶的民眾有參與感，也希望里長邀請在地民眾、學校，去宣導可以紮根讓民眾多做參與，演練事前作業也會邀請，防災專員或土石流潛勢溪里的里長做參與。每年從 12 個里挑 1 個里做演練。民眾端，里長也會分工排定其角色給民眾去做演練。

防災社區部分：分工的角色這幾年有跑過一輪防災社區，主要的執行者還是里長為關鍵角色，不是公所去要求，但防災這方面還是以公所為主。

公所端：除了經建課外，民政災防課扮演參與的部分：土石流還是由經建課主辦，但災害類型不只土石流，有些複合性災害等會透過民政災防課提供的資料來交叉運用，以上教育訓練與演習之工作部分還是由經建課為主，調查部分由民政災防課，若遇到黃、紅色警戒時期就得動員整個區公所，有一半人員在所外進行疏散及收容，一半則在所內進行資料整理及通報。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

保全對象：12 個里中有土石流潛勢溪流保全對象有 1000 多人 實際居住 700 多人，700 多人中弱勢人口(行動不便及病患等)需協助大約 100 個人左右。

土石流保全對象在水保局登入部分：基本上全部 1000 多人都登入進去，但登入系統上有選項可以做勾選是否有實際居住，這樣也可以做區別。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

公所收到紅、黃色警戒部分：第一個會先從農業局傳到公所紅黃色警戒，但區公所自己也會自己持續觀察雨量的狀況，因為(水保局+農業局)利用傳真的方式相對網路來說也較慢，必要時公所也會自己在網路上，下紅黃色警戒。

水保局或○○的分局是否會用簡訊 or Line 通報？主要還是用傳真方式通報，但水保局也是有用簡訊方式，而水保局及農業局都有用傳真方式。

公所端針對保全對象通知紅、黃色警戒的方式：會先以簡訊發給每一戶保全戶，公務員系統有簡訊平台，把資料匯入後，簡訊統一作發送保全戶民眾、里長及防災避難小組成員讓他們趕快到公所集合疏散，但也是會有資料不全造成遺漏的現象，例如有些人沒有手機，針對沒手機這部分做補強會用電話方式去連繫。

3. 土石流疏散撤離頻率？

在受訪者任職期間是否有發過紅色警戒？A:只有發過黃色警戒，沒有紅色警戒。

針對黃色警戒疏散撤離部分如何操作：只要接收到黃色警戒，公所一定會去現地執行撤離保全對象，公所會去完成這行政程序，但保全戶不一定會去做撤離，黃色警戒並沒有強制性民眾去做撤離，但公所會盡力讓保全戶知道事情的嚴重性，而近幾年發布黃色警戒時間都偏向晚上，疏散上不易，所以有針對此情況修正黃色警戒疏散程序，可能雨勢累積雨量在下午就接近黃色警戒，所以會在下午就進行撤離疏散，避免在夜間時進行疏散，也相對較保險。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

在執行疏散勸導公所如何去編組分組：分組上主要以各課室，除了公務課以外，各課室會去分組，一個里一組，有 12 個里分 12 組，所以一個里會搭配至少一名警消(一名警察及一名消防同仁)，準備完畢後，再去現地與里長會合，有車輛會去載保全戶去避難處。

在受訪者過去每一次黃色警戒就會分組去做勸導：事前就會做好分組，在這期間也不會以民政災防課為主，而是大家都混合在一起去做分組，且經建課部分主要是做前端，例如事情規劃及防災資料準備，接下來執行是透過民政災防課同仁，安置收容部分以社會課為主。

5. 土石流疏散撤離交通工具？

疏散交通方式部分：部分民眾有危機意識，主動就會載走自己長輩先撤離了，部分民眾會留在里內，公所也會利用免費巴士載到疏散避難處，且公所與免費巴士有簽訂合約。

有的有，有的沒有，12 個里加起來大概 50 多個人，畢竟只是黃色警戒，沒有強制性，只是勸導的方式，但能增加危機意識。只要是黃色警戒就會開勸導單，會拍照。

6. 避難收容方式？

12 個里會開 12 個避難收容處所，且開設的收容處所距離居民不會太遠，

開設收容所開設方式：利用同步進行，里長會先去協助做疏散，而社會課同仁會同步進行開設收容所做布局及整理，等撤離到收容所後，里長也會觀察收容現場還缺乏什麼，若有什麼物品缺乏也會透露給公所做協助配合。

7. 避難收容比例？

當黃色警戒時，12 個避難收容處加起來大概 50 多位。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

畢竟只是黃色警戒，沒有強制性，只是用勸導方式，且多重管道下也能增加民眾的警戒心，但只要是黃色警戒就會開勸導單，也會做拍照，完成行政程序。對於實際撤離人數上的掌握沒有辦法很確定，因為去敲門勸導時，有些是沒有人回應，不確定是依親走了還是自己撤了，像最近一次尼伯特颱風時，在民政系統端 EMIC 的回報撤離人數，通報上是回報說全部撤離了。

在回報撤離人數統計部分：通常都是回報疏散撤離 700 多位，收容人數 50 多位，且在民政系統 EMIC 就要做回報。

而經建課回報水保局或農業局部分：雖回報表個有所不同，但都是報一致性的數字。

在經建課方面，在疏散撤離時受訪者會被農業局要求回報，但水保局還沒被問到過，受訪者推測或許水保局是問到民政災防課。

警戒傳達上面還有碰到什麼其它困難：黃色警戒是還好，但還沒遇過紅色警戒，因為考量到法源性的部分不足，無法確認由公所或是警察執行行政裁罰，公所與警察的立場不同，所以在法源面上若沒做好，在疏散撤離方面會有可能上的困難。

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

避難收容處所在就職前已經就選定好了，之後的曾改還是會有考慮里長的決定。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

安置收容處所主要有學校、活動中心及公廟等。人力、物資部份還沒有什麼困難，但在地區上可能有些地區會有困難，例如猴硐地區光復里，車輛是無法開進去，避難處所是在光復里裡面，但在避難處所的選擇上不是在影響範圍內，可能運送物資，比較需要人力去搬運，公所也會協同各單位去設法掌握這些狀況(例如弱勢族群及車輛無法進入的地區限制)，也會把這些情況通知疏散避難小組。

避難收容處所的選定：受訪者在其公所就職前就已選定好，據他所知是以里長意見為主，但前提還是不能在災害的影響範圍裡。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

因該區土石流潛勢溪里較多，但警消人員跟車輛不足，造成要進行疏散避難時，警車或消防車數量不足夠，且警消的人員異動頻繁，要不時的去更新資料。最主要的困難還是警消方面出席人數不足，因為每個里需要搭配一個警消

另外一部份是回歸到法律面部份，勸導單到底是由誰來執行？目前還沒有統一的定調，若公所在開立處分單時，可能立場也就顯得不足。

公所端主導疏散撤離或下達命令是以區長還是市府為主？最主要市府下達命令時就需去執行，而各區長的態度也不盡相同，很難去拿捏各區長想法，但主導疏散主要還是依區長的想法和當時天候條件做判斷。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

責任方面：在責任方面需要小心看待，在每個環節都需要共同來承擔責任，並非只有單一承辦人員來負責。

制度或在執行部分需要改進檢討的地方：改進主要還是法律面的問題，像是開立處分書的適法性如何都還沒有定調和執行系統，適法性如何也會造成前線執行的阻礙，同時也讓疏散人員自己也暴露於危險當中。

處分書或勸導單的部份：災防最主要由消防局的相關表單數量也有不足的部分，勸導單、處分書公所去要的時候有時也供不應求，應開放權限列印處分書或勸導單的部份。

災害業務考核部分：新北市災害業務的考核在呈現上無法完美，勢必要要一些更好的流程工具。

建議部分：目前新北市各區，各地區在疏散撤離的資料整備上作法都有差異，希望可以經過交流分享後，能訂定出一套完整且很好的制度。

受訪者有給農業局建議：由於里長是民選的，無法去要求里長做什麼，所以希望以獎勵的方式進行帶動防災，不然也是有遇過里長黃色警戒時沒有出來執行疏散流程，不然以目前的方式只能苦口婆心去跟里長溝通而已。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – D 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

Q: 水保局會給公所土石流潛勢溪流還有他的影響範圍，我們要去調查保全對象，在五峰公主這一端，這個工作是由哪個課室在負責，有關於保全對象的調查？

A: 其實是由民政跟農經一起去主導，有時候因為課室的人力比較不足，我們沒有辦法去一一調查這些人，因為有很多都是籍在人不在，那我們也很難去調，我們通常事先跟戶政核對資料之後，如果有異動的話就會在系統上去做修正

Q: 所以跟戶政資料的比對，是由農經課在負責嗎，還是請民政協助？

A: 我們農經負責，但是也沒有每一年都這樣做

Q: 不是每年都有去？

A: 對

Q: 在影響範圍的這個部分，我們是從圖上面去看我們的門牌號碼，然後戶政那邊去把這些人口的辨識出來，那我們會在做這些作業的時候，我們會做現場的調查嗎，也就是說今天我們除了戶政資料比對完畢後，會去每家每戶再去問一下或看一下？

A: 不會

Q: 所以像村長村幹事我們就沒有麻煩他們去做這件事情？

A: 沒有

Q:我們在做到套疊比對的時候，因為水保局所劃的空間範圍是一個面積的範圍，但是有一些譬如說有一些聚落或者是部落，其實有一些住戶也許他就在影響範圍的外圍，可是在邊緣，我們在訂定保全對象的時候，是很嚴格的以水保局給的範圍去定，還是說我們會去判斷一下說，有些住戶我們也覺得危險也會把他納進來？

A:我這樣子講，所謂的保全對象這只是水保局針對土石流，像我們遇到災害的時候，其實它是複合性的，它不是只有土石這問題，它有可能是會變成孤島，會變成路斷掉，還是有什麼樣的狀況，崩山崩塌那些，所以我們平常在實際遇到災害我們在疏散的時候，我們都會憑經驗，哪裡比較容易，去做疏散，不會只有那個區域

Q:但是名冊上的話只有那個範圍？

A:對

Q:另外一個是說，剛才有提到說用戶籍資料去比對，所以我們在常住人口這個部分，也就是去區分常住人口跟籍在人不在的部分，我們怎麼去做區分，因為在水保局的整備系列裡面是有要去做區分去勾選？

A:這個很難做，這個是比較沒有

Q:所以都是以戶籍去做？

A:對，然後再去憑一些經驗，來判斷哪些比較會出事的，那邊還是要幫他們做這個

Q:但是就是不會放在保全對象裡面，就是水保局範圍？

Q:那像水保局的保全對象的資料，我們除了在整備系統那端有登錄以外，公所這邊也會保留像這樣資料的備份嗎？

A:沒有，我們就是災害來的時候從系統去撈

Q:那另外一個接下來是有關於我們在，剛剛課長有提到，我們會有一些額外對象的這個部分，那些都是平常沒有在檢測的，就是我們是都按照個別災害來時候的狀況去判斷請他們疏散撤離？

A:對

Q:沒有另外建冊？

A:對

2. 防災社區推動狀況

Q:水保局過去曾經委託過暨南大學、逢甲大學 在推動土石流的防災社區，課長是不是知道在五峰這邊，我們的社區是不是有推動過防災社區，例如說他們可能會去找村長，或者是社區的一些人，做一些宣導教育訓練，然後有些編組，像是避難引導班，或者是警戒班、收容安置班等等，課長有沒有聽說過他們在做這些事情？

A:我知道以前系統要寫疏散避難計劃，那他就會有列什麼班、什麼班，寫計畫是有，真正在執行還是要靠因為你說那些其實有些颱風一來，他們有的就依親了，就不在了，那有的因為颱風天要叫別人來幫忙也很困難，一般我們是找村長，會協調鄰長

Q:我是說平常他們的這些訓練你是不清楚的，不知道他們是不是有來做過在推動的過程？

A:訓練的話我們以前是水保局都有推

Q:那個是另外的經費，防災社區這個反而不知道？

A:他們自己要掏經費是

Q:他有沒有發公文來說，譬如說逢甲大學發公文來說，他們這邊要來拜託村長鄰長要來做防災社區，沒有印象就對了？

A:我們有，但是可能沒有到這邊是在民政課還是社經處，沒有到我們這邊

Q:沒關係因為這是很多公所都有這樣的狀況，那除了水保局的以外，五峰鄉這邊有申請過，譬如說是內政部消防署的防災社區的這種計畫？

A:這個就要問民政了，○○消防單位是民政那邊自己對口

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q:再來是土石流防災專員，土石流防災專員的部分，在我們○○這邊大概有幾位？

A:各村都有 1~2 位，

Q:他們都是自願還是公所推薦的以○○來講？

A:我們這邊已經很久沒有主動去要求他們那邊就是報名單，不過歷年來都有人參加，我們就是一直延續

Q:他們名單我們這邊是有掌握的，就是現任的還是有效的土石流防災專員的 這種名單我們是有公所這邊？

A:都村長

Q:所以我們是以村長為主？

A:對

Q:那他們平時跟公所這邊的聯繫有保持聯繫嗎？

A:有

Q:一般來講都是在什麼時候或者什麼事情上面我們會跟他們聯絡？

A:只要防災的時候我們都會那個

Q:是指颱風期間疏散避難?

A:對

Q:像土石流防災專員,這些人的資訊除了農經課以外,民政課那邊知道嗎,我們會把這資料也給民政那邊?

A:不一定,應該是有

Q:所以像剛剛課長提到,就是像這部分等於說我們在像防災社區,就算是民政那邊有推,也沒有跟你們講,會有這樣的狀況?

A:對

Q:那在颱風豪雨的期間,我們防災專員跟公所之間聯繫,會聯繫哪些事情,應該是說他們有可能會跟水保局回報雨量,但是我們是直接從系統上看,還是說也要求他們要跟公所這邊回報,像雨量的部分或者是災情?

A:比較沒有,像我自己是會報雨量到水保局,但是防災專員會不會跟我們講,比較沒有,那我都是看這邊附近點的雨量站哪些,網路上就可以直接抓?

Q:所以在疏散撤離的過程裡面也沒有特別跟他們聯繫過?

A:他們是身兼多職,有時候沒有關係,也不一定要是村長

4. 教育訓練與演習狀況

Q:在水保局那邊,每一年都會有經費辦土石流的宣導跟演練的部分,那我們○○這邊辦理的狀況怎麼樣,那宣導的每一年多少?

A:通常我們演練的話，最近是到 101 年，因為我們這裡場地比較不好找，我們就想說把以前演練的那些影片在宣導期間放出來就可以了

Q:那像宣導的話，我們每一年都辦的話是只要有土石流潛勢溪流的都會辦，還是我們宣導的方式大概是怎麼進行？

A:沒有，就是先看經費可以辦幾場次，最好是一村一場次，這樣對他們來講比較好，但是有的時候每年只有一場次、兩場次、三場次，就會挑誰最近有辦的就先不要辦，前一年有辦的先不要辦 就是輪流這樣

Q:這個辦也是我們農經課主要在負責？

A:對

Q:我們大概在辦的時候民眾參加的狀況怎麼樣？

A:20 幾個左右

Q:每一場次？

A:每一場次

Q:那我們在辦的內容的話，我們大概都會用什麼樣的方式辦，是以靜態的講課方式，還是有其他的方式，以宣導來講的話？

A:講課、看影片大概是這些

Q:那我們請的講課的講師或獎的內容是大概以什麼為主？

A:就是什麼時候該疏散撤離，要讓他們有這些觀念，不然我們去做撤離的時候他們會不是很清楚，黃色警戒、紅色警戒

Q:所以像講師的來源呢？

A:找學校有○○還有一個退休的中興大學水保系的教授，常跑加拿大的那個，胖胖的

Q:那演練的部分，我們每一年都有申請嗎？

A:最近就是 101 年

Q:到現在也四五年的時間了

A:差不多

Q:申請是我們公所這邊主動申請嗎？

A:對

Q:所以是我們覺得比較場地難找？

A:再加上我們人力真的也不足

Q:是指公所這邊本身的人力？

A:對

Q:最近會想要申請再辦嗎？

A:不會，因為最近人力比以前又更少，你去問隨便一個課室，各鄉鎮市公所有哪個課室是一個承辦人員一個單位主管的，沒有啊至少也是三個承辦人，有開始要提 106 年，我是有請民政課看他們要不要提，沒有提的話大概只會提宣導

Q:所以就看民政課要不要提演練的意思？

A:對，因為他們本來就專程設置一個防災人員

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

Q: ○○有幾個村有潛勢溪流，保全對象大概有多少人？

A:保全對象有幾戶我忘了

Q:大概，因為水保局網站上其實光從網站上抓不到，系統裡面有，大概不用很精確？

A:我真的已經想不起來了，潛勢溪流大概 16、17 條

Q:所以大概有到 100 以上，保全對象？

A:超過

Q:沒有到 200？

A:300 多有

Q:大概 200~300 人

A:對

Q:那在這裡面有行動不便、身心障礙？

A:有

Q:比例高嗎？

A:不高，但是像這種狀況，我們衛生所會掌握這樣的人數

Q:這邊是由衛生所來負責這個部分？

A:對，然後只要颱風前宣布要徹底的時候，那邊就會派救護車直接送到農民醫院

Q:所以直接送到竹東榮民醫院去？

A:對

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

Q:我們在公所這端，我們的黃色警戒紅色警戒，應該說課長你這邊也會接到，這個部分就你印象所及，黃紅色警戒你是比較先接到縣府那邊的通知通報還是直接水保局的通報會比較快？

A:他們傳真來都比較慢一點，第一個他們會發簡訊(Q:這是水保局直接發)這是最快的，第二個我會一直看那個網站

Q:那我們接到黃色警戒簡訊或紅色警戒簡訊，我們接到黃紅色警戒以後，在公所這一邊，我們先不講疏散撤離這部份，是本身警戒這個資訊，我們會再把這個警戒轉給村里長或者一般的民眾嗎，針對本身警戒的部分怎麼去做後面的傳達？

A:我們在開會時都會講

Q:是應變中心的整備會議嗎？

A:對，只要有黃色警戒紅色警戒的時候，我們這邊會通報給指揮官，指揮官看他有什麼指令會直接跟地方，村那邊去聯繫要怎麼做

Q:是由誰聯繫是你們這邊還是民政哪邊？

A:民政那邊

Q:由民政聯絡村里長？

A:對

Q:那你知不知道他們除了聯絡村里長之外，針對民眾個別的保全對象會再另外再去譬如發簡訊或者其他方式處理嗎，還是我們都是請村里長通知？

A:對，就村里長，還有警政消防

Q:我們這邊有廣播系統嗎，像每一個村裡面有廣播系統？

A:沒有，他們都是用消防車，還有警察車的廣播器

Q:等於是請警察跟消防開著車出去廣播宣導，用這樣子的方式在做？

A:對

Q:那紅色警戒的時候也是類似的方法在宣導？

A:對

3. 土石流疏散撤離頻率？

Q:我們在過去這幾年，土石流疏散撤離我經常做嗎？

A:有，我們這裡很常做，我們這裡一定比他給我們的警戒值，到達警戒值之前我們就要先預防性疏散

Q:你是說黃色之前還是紅色之前？

A:黃色

Q:應該說黃色發了就走還是黃色發了就催？

A:黃色我們警戒是 300，但是通常還不到 300，大概 150、200

Q:黃色是預報，預報的雨量到，你說的是預報？

A:紅色，實際的雨量到 150、200，我們就要開始

Q:黃色的時候我們就有撤了嗎，黃色警戒，我們這邊的作業習慣？

A:還是看當下實際雨量

Q:所以我們不見得是發了黃色警戒就撤？

A:對

Q:這個判斷通常是誰做，是鄉長還是說課長這邊會建議？

A:我們會建議

Q:所以是你看這邊實際上雨量狀況去建議?

A:對，我們會提醒鄉長

Q:那一般因為八八風災之後，實際上可能在中央那邊跟在縣府都會比較緊張，要做所謂的預防性疏散撤離，所以他們很有可能在黃色警戒發布的時候，就希望民眾撤離，那你們會接到這樣子訊息，比如縣府說黃色發佈了你們要撤，在這個部分是我想了解實際上的狀況，因為很多的縣府會要求說黃色發佈了就要開始執行勸導撤離，○○這邊的狀況是怎麼樣?

A:執行勸導我們很早就開始勸導了，強制撤離我們這邊的考量是萬一還沒達到紅色警戒，我們當然是預估會，黃色警戒只是預估一個值，那鄉長他的考量是萬一現在這個雨量沒有達到那麼大，我們去撤離，民眾會反彈，但是有的時候他看時間，如果我們預測雨量快要到達 200 的時候，那時候已經晚上了，但是晚上我也沒有辦法撤離，所以還是要提前

Q:所以會實際上看降雨的趨勢跟時間點?

A:對

Q:所以這個部分歷年來在我們公所都是由鄉長去下這個決策?

A:對

Q:那由我們譬如說 主要會提供建議的幕僚 單位是農經課這邊?

A:民政，雨量的話是民政和農經這邊都會建議

Q:那有曾經碰到說，你們覺得還不需要撤，可是縣府或其他單位都打電話來拜託你們撤和要求你們，過去有這樣的狀況?

A:應該是沒有，都即早撤，盡量是即早撤

Q:在這個過程裡面，像從黃色警戒發布一直到剛講到實際上執行疏散撤離的過程裡面，像課長你這邊，你曾經有接到過，譬如說縣府農業局或者是

水保局(○○分局)的，會直接打電話來給你或者是村長那邊去做詢問或者催促嗎？

A:會

Q:主要你會接到誰的電話為主或者是任何其他的方式？

A:農業處、原民處都會打電話來問

Q:都會打給你？

A:對

Q:問撤了沒有還是說會請你要撤？

A:注意雨量

Q:就提醒關心而已？

A:要撤的話他會直接打給民政

Q:那○○分局那邊，你有接到他們電話嗎？

A:比較少都是簡訊

Q:你個人是沒有接到他們打電話來問，譬如說應變中心開了沒有？

A:有，印象中有

Q:但是不是每一次

A:對

Q:你知道像是村里長，村長有跟你講過說他們有接到這類關心的電話？

A:沒有

Q:我們一般來講，當我們決定要撤的時候，可是那時候已經算是強制還是勸導，因為前面黃色警戒的時候，理論上就有廣播了，黃色就算是廣播了，但是我們這邊決定要撤的那個時機點，算是比較強制還是用勸的？

A:那時候一定還是黃色警戒

Q:還是用勸導的？

A:會開勸導單，他不願意撤離的時候，因為等到紅色警戒的時候我們已經來不及撤離了

Q:所以那個時候還是用勸導的方式就對了，在那個階段？

A:半強制半勸導，有點在叫他們要趕快撤離

Q:那我們是怎麼做法，就是說因為剛剛講說保全對象有兩三百人，我們分佈在幾個村？

A:四個村

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

Q:那在執行這樣的工作的時候，是由我們工作這邊的人員自己編組自己去撤，還是由村長那邊配合警察消防國軍，就是我們這邊執行的方法大概是怎樣？

A:村長那邊配警政消防國軍

Q:所以是他們個別就有這樣的編組，我們平常就有跟他們講說，你們每次出去都要這樣做？

A:對

Q:那我們公所的人員會出去嗎？

A:一般都是內勤

Q:我們就留在裡面?

A:對，配合外地的收容，收容的內勤那部份

Q:但是疏散撤離的部分就是由村長那邊負責去做，村幹事也會陪同?

A:會

Q:就村長、村幹事、警察、消防、國軍這樣子去做?

A:對

Q:在現場撤離人數的統計也是由他們幫忙?

A:對

Q:所以疏散撤離人數的回報是由他們在跟公所這端回報?

A:對

Q:那勸導單也是由他們開嗎?

A:消防單位會開

Q:那在這個過程裡面，我們這些執行作業的人，開了勸導單以外，他們也會在過程裡面，錄音錄影拍照存證嗎，你有印象我們請他們這樣做嗎?

A:沒有印象這樣子的情況，這樣做

Q:我們一般來講就你的印象所，在我們這樣子算是有一點勸導又帶一點強制味道的撤離情況下，我們民眾撤離的比例大概是，就是大家的意願長期來看，是一半一半，還是願意走得比較多，還是願意走得比較少，就你的印象所及?

A:願意撤得比較多，但是他們都會問有沒有吃的，有的話才會去，沒有的話

Q:一般我們都會提供?

A:不一定

Q:我們不一定會提供他們吃的?

A:有，基本的是有，他如果跟你說要吃烤乳豬那些，那當然沒有

Q:所以意願是不一定?

A:然後有的時候有一些民眾考量，他會認為那個避難所沒有比他們家安全，但是警政消防又認為他家比較不安全，那他們就會不是很想撤離，但是實際我們下去請他們去撤離，這個撤離的意願都很高，少數會不想撤離

5. 土石流疏散撤離交通工具?

Q:那我們在疏散過程裡面，就課長你的了解，像我們四個村都有村長、村幹事、警消協助去撤，可是假如說保全對象可能差不多兩三百人的情況底下，他們大部份是自己下來，還是我們要提供交通工具，因為我不清楚○
○這邊，他們避難處所距離他們住家有多遠，大概這種狀況在○○這邊大概是怎樣?

A:都有，有的自己前往，有的是比較不方便的消防隊會協助，國軍也會協助

Q:但是我們一般來講，我們的避難處所距離社區遠不遠?

A:還蠻遠的，有一段距離

Q:就算不是在社區裡面或邊邊上，通常都是離開社區的範圍?

A:像有一些比較會形成孤島就會另外在那邊開闢另一個收容所，因為如果你還要他們下來的話，萬一中間的路有什麼狀況就

Q:所以意思就是有可能形成孤島的話，另外開闢收容所是在孤島範圍裡面？

A:對

Q:尋找比較相對安全的地方？

A:對

Q:假如是在我們講說預防性疏散撤離的時候，也沒有請他乾脆先離開那個地方，整個離開那個易形成孤島的範圍下來？

A:也沒有

Q:一般都還是我們講說不離村，還是在村裡面而已？

A:因為有一些是景觀地區，就是開民宿，有時候他們有接到客人他們也不會離開

Q:連客人也不請他們下來嗎？

A:會請他們下，但是你說當地的人 全部在勸導撤離前就離開不可能

Q:那我們在這樣的過程裡面，會希望民眾自己下來，但是會動用一些車輛去幫忙就對了，那這些車是一般是以消防警察跟國軍為主，公所有沒有另外租民間的車輛？

A:我們有愛心巴士

Q:也可能會去載？

A:對

Q:四個村輪流這樣載？

A:對

6. 避難收容方式？

Q:那我們避難收容處所是開幾處，是每一村的會開嗎？

A:會

Q:每一個村開一處還是每個村不只一處？

A:沒有，每個村不只一處，有幾處要問一下那個

Q:重點是，不是全鄉不是只開一個，應該是每個村至少開一處以上？

A:對

Q:那我們開的時候都是社政那邊去幫忙，還是說村長村幹事他們也會自己在那邊開設？

A:村長村幹事會負責的區塊

Q:那社政的人員也會去嗎？

A:沒有他們都留在這邊處理通勤資料

Q:所以主要我們開都是由村長村幹市獨立開設就對了？

A:對

Q:那物資也都在那邊？

A:對，汛期前就會準備好放在那邊，有一些如果是比較偏遠的地方，會請當地的里長來協助或者是當地的代表來協助收容

Q:那我們在收容那一邊，就是民眾實際上到避難收容處所，應該還會有村長村幹事在統計一次人數再回報？

A:對，一樣

Q:目前來講從整個過程裡面，我們人數的統計由疏散撤離到收容安置，在公所這端人數的統計，是在民政那邊負責還是你這邊負責？

A:民政那邊負責

Q:那水保局這端，因為水保局只關心他的保全對象的撤離，所以你會把民政的人數在我們水保局的整備系統裡面再去登錄，就我們農經課這邊這個人數會不會再另外回報給水保局再做登入，無論是課長或是承辦人員？

A:我這邊是沒有

Q:所以沒有在他的整備系統裡面再去回報？

A:我們這邊統一資料出去就是從防災應變中心那邊

Q:其實也就是民政課那邊？

A:對

Q:那他們會不會來問你說，因為課長一開始就提到說有撤不見得是保全對象才撤，有一些不是保全對象我們也撤？

A:對

Q:但是那些不是保全對象，原則上我們不會開勸導單，還是說也會開勸導單？

A:也會

Q:我們也開就對了？

A:因為我們開勸導單是要告訴他們我們有來跟你勸導過，但是你不聽

Q:所以勸導單不限於保全對象？

A:沒有

7. 避難收容比例？

Q:那我們在統計人數的時候，民政那邊有問你說，哪一些是你的保全對象，哪一些不是，他有請你去分離出來？

A:沒有

Q:就是一整筆數字就對了？

A:對

Q:那我們在統計的時候，因為有一部分的民眾他有來收容安置，有一部分沒有，那我們會所謂像是依親等等，這個部分的統計也是民政哪邊統計完了 就一起報？

A:對

Q:是他們那邊去做確認？

A:對

Q:那課長知不知道說，像他們在報這個事的時候，他們就是報實際疏散的人數，那會不會把我們剛剛講保全對象裡面籍在人不在也算進去，這個部分有沒有印象說，他們大概是怎麼做的？

A:這個很難掌握

Q:所以民政那邊是怎麼報的？

A:他們一定都是看保全對象總共有幾個人，他們一定不會想說可能還有不在保全對象裡面有幾個人撤離，那他們那邊給的數字其實也是保全對象 10 人，但是你撤離只有 5 人，但是這五人你沒有去分到底誰在保全戶內，那依親的 他就會直接跟你講 10 減 5 人，就是給那個數字

Q:所以他還是會用保全對象的數字去減就對了？

A:對

Q:那也就是說，真正報人數的時候，但是那個數字也有可能，超過保全對象的總數，因為還有包括一些不是保全對象的也撤下來也算，所以人數其實也不是那麼清楚？

A:對，那個數字都是不準的東西

Q:所以有時候也許是實際人數，但也有可能是把保全對象的人數也算進去，就是公所本身沒有一個統一的原則跟他們講怎麼算就對了？

A:反正就是減掉，應到人數、實到人數，剩下的就減掉

Q:可是還有一些是沒有在應到人數裡面，應該說應到人數以外，對不對？

A:對

Q:可是這樣子的話數字兜不起來？

A:因為我們一開始保全戶裡面，到底有那些是籍在人不在我們也不清楚，所以你說會不會超過那個，看到的沒有在超過這樣子

Q:那剛剛講的農業處、原民處，會打電話來關心以外，他們有沒有來問人數 疏散撤離人數？

A:會阿，他們會問

Q:是問你還是問民政？

A:都問民政

Q:那水保局的○○分局也是問他們嗎，還是問你，因為分局的對口可能是你， 你有印象嗎？

A:都直接問防災中心

Q:所以等於說他們那邊回掉了，我說的回掉了就是指人數就報出去，那等於說整個公所報的人數就統一個數字就對了，都是 EMIC 上面的數字？

A:對

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

Q:那我們剛剛講說，有些民眾不願意下來開了勸導單，我們之後曾經開過像是舉發單或處分書嗎，因為我們有真正執行到，最近這些年有紅色警戒真正執行強制撤離嗎，以你在任的四年內？

A:沒有

Q:紅色警戒有發過嗎，就是你這四年裡面？

A:有，像蘇莉就有

Q:假如紅色，剛剛講黃色已經是半勸導半強制，那紅色發的時候我們怎麼做，我們有真的再去一次嗎，是不是有說今天紅色發了，那大家去執行強制撤離，鄉長這端有這樣下令嗎？

A:除非考慮那邊真的會有災害就會很強制，就是一定要帶他走這樣子，但是目前是沒有聽到說

Q:但是有真的去動用強制這樣的一個機制嗎？

A:會阿

Q:所以也是警察消防這些去拜託他們下來？

A:對，但是比較少，我們盡量在前面半勸半強制

Q:所以就算真的不想走不肯走就沒有辦法？

A:對

Q:所以就沒有再去開舉發或處分？

A:沒有，沒有這樣做

Q:所以也就是說，可是這個狀況自己在公所這一端，對於這些假如是土石流保全對象的，然後在紅色警戒我們在做強制撤又沒有走，我們這邊會去做一些登錄嗎？

A:會，當然會知道是哪一些人

Q:會知道是哪幾人還沒有走？

A:會掌握到這個部分

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

10. 收容安置面臨的問題或困難？

Q:在這些年裡面，就你印象所及，像在收容安置的比例高不高，這幾個村不同的收容安置處所來講，就你所聽到的比例高不高，假如兩三百人要撤，實際上我們收容安置的狀況，來給公所收容安置的？

A:大概 30 個左右，算高吧

Q:一共幾個，四個？

A:不止，每個地方也不一定

Q:所以一半以上，假如有 78 個的話，有 30 個人的話，就有 200 個人了，一半以上都有收容？

A:恩

Q:那我們不論是在警戒，就你印象所及，不論是警戒發布或疏散撤離，有沒有覺得不好處理的狀況，遇到的困難，因為警戒發布的部分也包括說，因為我們剛剛了解是說今天是村長或者是說警察消防巡迴開車去通知，但是是不是能確定民眾都有收到紅警戒的訊息，這個部分我們有沒有嘗試去了解，尤其在保全對象的部分，廣播當然是已經盡可能地在叫？

A:不可能達到每一個都會知道這樣的訊息，那我們其實最困難的是，我倒不認為是他們有沒有收到這個訊息，最困難的事我們怎麼判斷要散避難的時間點，因為做太早我們就被民眾罵，做太晚他們生命財產有問題，我們還是要付很大的行政責任，這個比較困難一點，而且以五峰鄉又是個明星災區，盡量是盡早，比較困難的是怎麼判別收容的時間點，而且你要看你收的時間，在晚上也不行動作，像國軍也不可能晚上會配合去收容

Q:現在應該國軍晚上不會出來？

A:對

Q:他們有明白的跟你講嗎，說幾點以後和什麼狀況他們就不會出來？

A:村長常常在罵國軍是來幹嘛的

Q:真的嗎？

A:真的，都是聽的

Q:沒關係大概了解，理論上我們五峰過去是明星災區的話，這邊應該除了聯絡官以外，他們應該彼此兵力跟車輛？

A:有

Q:所以意思是什麼，他們不見得有配合去撤嗎？

A:聽他們說他們認為，找他們做的工作，他們不認為那是他們該做的

Q:是在疏散撤離這個時候就有這樣的反應嗎，還是在之後清理的部分？

A:中間的管理，例如請他們幫忙煮飯還是幹嘛，不過我最近是有聽說兵力好像晚上不能出勤，怕他們晚上會問題

Q:這個是最近這兩年有一樣有聽他們講說八點以後不出車

A:對，但是有的時候災害來的時候又不會看你是早上還是晚上，像路樹傾倒的時候，也有去搶通的時候，這時候其實我們是很需要人力，常常都是村長或者代表自己在做，是希望國軍可以來協助，但是時間永遠

Q:那比如說我們在這幾次，應該說經常性的疏散撤離跟收容安置這個部分公所這端來講，你會聽到同仁的反應說譬如說經費不足或者人力不夠等等這些狀況嗎，因為每個公所的狀況不一樣，像五峰的話？

A:你是說哪一個階段

Q:譬如說疏散撤離或者是收容安置都有可能，因為每個公所的作業狀況不一樣，像你們的話等於是公所的人大部分在公所，然後疏散撤離是村長，村幹事也在那邊去處理，但是有些公所是在疏散撤離的時候，公所內部本身的人員也會分組一起協助，開設也會一起協助？

A:有，我們也是有分一些人出去

Q:也還是會？

A:對，也還是會有

Q:你是說疏散撤離還是收容安置的時候？

A:收容安置的時候

Q:那是只有社會課的，還是其他的也會？

A:沒有，全部的鄉長會作調動，我們有一些臨時人員，像我們的檢測員、巡山員這些分派到各個收容所，因為你說一個村長、一個村幹事要對付二三十幾個民眾他們吃喝拉撒睡是蠻辛苦的

Q:所以這部分人員也是會派出去？

A:對

Q:有聽到說譬如在人力上面的不足或者是說經費上？

A:有，村長還是有念說太忙了人不夠用，經費的話

Q:因為我們那邊吃喝拉撒睡也等於是物資要公所這邊幫忙，經費的部分也是公所這邊要協助？

A:主要是設備的問題，他們都嫌收容所不好收容沒有床，就一些他們需要的

Q:那我們在一般來講，我們這些避難收容處所什麼時候會撤，我們是會等完整的黃色警戒都解除了才撤讓民眾回去，還是說在人員管制上面我們會比較早撤，還是說讓民眾回去我們也沒有管制，就是在管制上面課長了解的狀況？

A:最近的颱風比較稍微小一點，我記得應該都是黃色警戒解除就一起撤

Q:以課長這幾年的經歷下來，覺得民眾配合疏散撤離的意願有變化嗎？

A:有

Q:是越來越高還是越來越低？

A:配合度比較高

Q:越來越高？

A:因為過去這邊發生了真的是蠻大的災害

Q:你說艾利的時候？

A:對，那個一次死十幾個人，那大家都有這樣的意識

Q:所以那個意識還延續到現在為止？

A:只是有時候我們撤離的時間點還是掌握不好，太早撤離，像這兩年颱風好像風大雨不大，這個就被罵的比較慘一點

Q:那民眾的抱怨是針對鄉長還是公所同仁？

A:針對公所跟鄉長都有

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q:以課長你這邊來看，從整個剛剛提到減災整備這個階段，包括從保全戶的調查、防災社區的推動、宣導訓練，一直到應變這個階段，你自己覺得說光是以土石流或者是包含坡地災害，這個部分來說在公所內部跟公所內部各單位之間，大家同仁彼此合作協調的狀況怎麼樣，有沒有碰到什麼困難，另外是配合外單位，像剛剛國軍的部分也提到了，跟外單位警察消防這邊在配合的時候，有沒有碰到什麼樣的困難或者合作的狀況怎麼樣？

A:如果就單單以土石流防災這部分，公所內部民政課那邊都會認為是水保局來的跟他防災比較沒有關

Q:什麼意思，是說水保局來的？

A:因為我們一般是分文工作都會看你的上級是誰來的，他們說農經課有水土保持業務，他也不會看後面有兩個字防災，那就全部都是農經課，所以平常我們在辦前面的，譬如說宣導、演練，演練會，但是宣導就很少會有這樣的 跟民政課這邊就很少有這樣聯繫

Q:都是你們辦的？

A:對，只有到災害真正來的時候，他們會開始成立防災應變中心，那我們才會開始有，包括土石流的包括收容的、包括建設的，整合起來這樣子，那我們都算是有經驗。都還算合作蠻不錯的，只有像平常沒有防災的時候，只是單純辦業務的時候會比較少

Q:那跟外單位這邊，公所外的單位跟警察消防這邊，就是有聽到說他們，譬如說在執行勸導，這些配合上面，有碰到什麼問題？

A:不會，他們也知道他們一定要這樣做，他們不做的話攸關人命，他們都很配合

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

Q:像課長我們在執行土石流這些相關業務時候，包括後面在實際上應變期間的疏散撤離，就你所知以身為一個公務員的角度來說的話，你自己是不是有意識到或清楚說，哪一些相關的法令對你來講是你要去面對或者去承擔的，在整個作業的過程裡面，譬如說疏散撤離的勸告或強制來說，你清不清楚你所依據的法令大概是哪些法令，萬一你沒有做好的話所可能碰到的問題？

A:倒是沒有擔心

Q:但是你有特別意識到依據哪些法令？

A:災防法

Q:除了這個以外，像土石流這個部分，會清楚其他有哪些法令或者程序是要去遵行和遵守的？

A:我們在寫計畫的時候的一開始的那個依據，那之後就比較

Q:一個是災害防救法，另外就是水保局本身的土石流防救業務計畫跟公所的地形災害防救計畫，行政的部分，那因為裡面有很多環節不是扣得很緊密的地方，課長有印象我們在執行勸導或強制疏散撤離之前，我們公所有沒有劃定警戒區，有沒有清楚或者你這邊或民政那邊有請新竹縣政府，譬如說五峰都在警戒區裡面？

A:五峰全部都會是警戒區，因為我們那時候就是你說要開始撤離那階段，我們都會發一個類似新聞之類的，就是說現在要禁止入山從哪裡開始這樣子，幾乎是整個五峰鄉都是這個區域

Q:因為可能是縣府那邊就直接發布了？

A:對

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

Q:課長有沒有印象，知道說在八八風災、莫拉克風災的過程裡面，在那瑪夏南沙魯那邊有發生過國賠訴訟的案例，一個是在南沙魯一個是在小林村？

A:沒有什麼印象

Q:你有擔心過說在我們執行相關疏散撤離或者其他跟土石流防災相關的業務上面，萬一有疏失可能會面臨國賠的問題？

A:會，所以我們盡量就是包括開會的紀錄，還有傳真下來的那些東西，那些我們呈上去的東西都要留著，我們盡量就是做到這樣，那就是說有訊息的時候要通報給鄉長，那甚至是我們有沒有建議什麼東西，像那個我們都會留備

Q:都是有留東西？

A:對

Q:但是沒有特別注意到實際上有國賠的案子？

A:沒有

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

Q:最後就是很整體性的，課長這邊對於土石流相關的作業，包括減災整備跟應變復原這邊有沒有什麼整體的建議，或者是從你的經驗來講，你覺得有需要改進的地方，無論是從公所內部還是水保局或其他單位？

A:先從公所的這些資料的建置，就是我們剛剛一直在講的保全戶，大部分一定要解決，這是第一個，因為你要是對象都不明確的話

Q:你的意思是在清查的這個部分嗎？

A:對

Q:主要的困難是因為人力不夠，就是以現在的狀況來講？

A:人力真的不夠

Q:我們這個部分能請民政課協助嗎，就村幹事幫忙去做清查或村長？

A:是可以但是那個資料到底正不正確也很難說，我們要的是正確的調查，不是那種，不然的話我們前面就這樣請他們去做調查

A:災害來的時候會發生一個災害，他一定是很多種的因素不是單純的一個雨量、還是風、還是什麼地質，像我們是不曉得為什麼我們這個精確掌握到撤離的這個時間點，好像跟黃紅色警戒我覺得一點關係都沒有

Q:怎麼說？

A:實際上我們在做撤離，當然有沒有黃色警戒只是一個參考值，我們還是以當時的時間雨量跟以前的經驗去做考量，要是全依照黃色警戒只能勸導，紅色警戒才能強制，那時候我們早就來不及了，好像黃紅色警戒只適合在都市，它不適合在山上，因為山上會發生災害的機會比較高，那發生災害的原因又有很多種，那單純看黃紅色警戒我感覺比較適用都市不太適用山上，因為紅色黃色只是雨量，只有一個變數，但是我們發生災害是很多變數，你要考量就我剛剛講的那些

Q:所以這個部份是以課長的建議是說，我們是要用更多專業的人力幫忙還是說需要更多的在地經驗，就是你覺得比較方向是，哪個方向是你覺得比較欠缺或比較需要的？

A:經驗要有但是我們講難聽一點，如果真的這個鄉發生了問題，我們跟他說我們是憑經驗去做的话，那我們在司法的過程中一定是被打槍的，所以這個經驗能不能轉化成標準，這個就是可以試試看

Q:舉例來講我們這邊雨量警戒是 300，以你的經驗來講，以你個人感覺，300 你覺得是低還是高，以我們五峰來講，因為這個警戒值我也每年幫忙，也參與他們修正的決定，就是每年檢討我也會在那邊，可是就我自己來講，沒有錯它有很多觀測資料去幫忙，有重大災害就一直往下修，可是我不是在地人，所以我只能從數據資料去看說，這個地方現在變得比較危險，所以要再修低一點，尤其莫拉克災區要修到 250，可是我不曉得因為像五峰這邊，我們上次發生比較大的災害也有一段時間，所以像這種就你的個人經驗你覺得？

A:我跟你講或低或高都不對，一般來講我們 300 預測是黃色警戒，那我們其實 200、150，甚至時雨量超過 50，就算那時候累積還沒有到，我們也準備要撤離了，那時候我們就覺得說這個警戒值好像有點偏高了，但是像這幾年 這兩年的颱風它下的不是很大，只是雷聲大雨點小這樣子，那如果你把它下修了，到時候如果是遇到像這兩年的狀況，我們又這麼早去做勸導撤離又被罵死，所以我怎麼跟你講或低或高，因為它不能是一個累積值，他必須參考降雨強度跟累積雨量同時參考，甚至還有其他的因素

Q:因為水保局之前修這些東西是兩個都有參考沒錯，可是最後警戒值的發佈 是用累積降雨，他們在訂標準的時候是有考慮到時雨量、過去的發生因素。那這個部分還有嗎？

A:還有水保局的開口搶修，水路的開口

Q:你是說機具嗎，機具的開口契約？

A:那個超難標的

Q:可能要流標好幾次才標的出去？

A:也標不出去，我們這邊三四年標不出去

Q:這個連水保局的分局也都我講這是一個問題，可是我不曉得局裡面也一直在考慮說這個經費要不要乾脆就不給，可是也有一些公所，有一些水保局的分局就說這個還是很重要，假如標的出去的話，他還是一個資源可以用，可是我不曉得五峰的狀況，因為每個鄉鎮都不一樣

A:其實我不曉得為什麼，我們建設課那邊，其實就有一個系統了，就有一個防災系統，他是針對陸路的部分

Q:道路的部分？

A:那為什麼，我有問過建設課長，就水路一起做就好，他說他們那個不能做水路，做水路會沒有辦法核銷，很奇怪，規定是公所的防災整備金不夠用縣府的，縣府的不夠用中央的

Q:那變成是經費的來源看經費補助來源是誰？

A:其實水保局跟那個同樣在中央單位的話，跟工程會統一下，我們就只要一個開口契約就好，不要一個鄉公所裡面建設課一個、農經課一個，這樣根本是在浪費人力，而且水保局那個也真的不好印

Q:所以你們這幾年都標不出去？

A:兩三年了標不出去

Q:承辦人就算了？

A:對

Q:它標不出去是因為單價太低嗎?

A:單價很低，因為我們在山區

Q:但是回過頭來講，假如經費高一點，讓你順利標出去的話，你會覺得它有必要嗎?

A:所以我的答案就是剛剛講的那些，就統一一個標就好了，不需要個別處理，而且講真的水路什麼時候會去做，除非它有影響到人的行的安全的時候我們才會去做，如果它就一直在水溝裡面，我們也沒有要走那邊，它一直弄很大，那個等後面復建就好了

Q:不需要在大雨的時候去做，這些動作沒有必要?

A:對，除非是那些水已經跨到陸路上來了，我們才會去搶通，既然陸路建設課都有標，他去刮一刮就好

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – E 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

(我們在○○公所這裡，水保局可能會對土石流潛勢溪流去做調查，然後這些潛勢溪流會去給它的影響範圍，然後調查保全戶、保全對象，這個工作室在我們公所哪一個課是負責，哪一個課室會參與協助?)主要是農業課。

(你熟悉他們調查的方式嗎?他們會請民政這邊協助嗎?)因為他們有森林保育人員，可能會配合我們村鄰長，然後再加上他們承辦人員，然後配合他們農業相關的體系去做訪查。

(一般來說，水保局會給一個空間的範圍，會給一張圖，從那個圖上的話有一些公所可能會去要戶政的資料，有一些公所可能會請村長或村幹事一起陪同做調查，那我們在尖石公所這一端，通常他們農業單位在做的話，除了剛剛講的保育人員以外，有知道說像我們村長或村幹事也一起去陪同去做這樣一個調查或拜訪嗎?)會，不過會集中在整備期間，或是比對歷年名冊的正確與否。

(不曉得就你所知，因為現在你是民政課，民政課應該是綜理整個公所防災這塊相關的業務。所以你大概有了解說，我們現在土石流保全對象的部分，當時農業課的人員在做調查的時候，會不會把影響範圍外面，但是在影響範圍附近的民眾有列為保全對象?還是他們只是針對、很嚴格的針對水保局範圍內的才劃進來，這個部分我們公所有沒有相關的討論?還是農業課那邊他們自己決定?)我們每年都會做防災會報，大概每半年會辦一次。像我們今年上半年，有關農業課的部份針對保全清冊做討論，也會去討論這個潛勢溪流，當然不會討論它的正確與否，但會去討論它影響的戶數對不對，但是也會針對特別的地方，他可能沒有在潛勢溪流，但我們自己的認知是危險的，我們也會把

它納進來。

(所以我們公所有這樣一個正式的場合在討論，所以每一年都會有這樣的作業。) 上下半年會各做一次。

(在這個過程裡面就你所知，也會把一些不是在影響範圍裏面的住戶把它納進來?)對，我們自己認為、經驗上會有危險的會納入。

(這樣的狀況多不多?也就是大概比例上來講，這樣的比例?)有四五個部落。

(四五個部落是指他整個納進來還是說部分?)應該說有幾個鄰會納進來。

(納進來的意思是說，我們把它納進在疏散撤離的對象而已，還是把它算在保全清冊裡面?應該說是兩件事，一件是疏散撤離的對象；一件是保全清冊。)

他沒有納進名冊，但疏散撤離我們會一起撤。

(我們在○○這一端，清查保全對象的時候，有一些民眾他是戶籍在這裡，但是人不住在這邊，這個部分我們有特別去清查嗎?就你所知，像村幹事他有沒有討論過這種狀況?)我們基本上就已經有一個清冊了，所以說有沒有在籍不會特別去討論，理論上他戶籍在那邊就是代表他有時候會在，所以我們不會去考慮這個問題，我們只考慮說這個範圍內在那個時間我們一定要把他撤離這樣。我們沒有特別去討論這個問題。

(所以我們沒有去清查以及註記他是不是常住人口?)對。

(這個部分的名冊建立以後，以後像是在農業課納編會在水保局的防災整備系統裡面去做登錄，我們民政課這邊也會有一份保全對象清冊紙本資料嗎?)我們在整備期間都會把所有資料討論一次，所以基本上我們也有。

(所以除了保全對象以外，剛才課長您提到的，其他幾個覺得危險的鄰的名冊也會一併建立起來?所以那個名冊也有，還是只是知道那個鄰，還是?)保全對象有比較清楚，但是那個我們要額外去疏散撤離就沒有另外去做一個名冊。

(所以是知道那些鄰有納進來?)對。

2. 防災社區推動狀況

(因為防災社區在國內有不同的主管機關在推動，但是在水保局的這一邊的話，他針對土石流也曾經委託過暨南大學或逢甲大學去推動防災社區，那我了解說在我們尖石公所這一邊，有沒有哪個村或哪個部落，就你所知，曾經有推過土石流的防災社區，而且有讓公所這邊知道?)去年有配合紅十字會，他們也有推這個，所以我們有在一個村有推防災社區，那就配合他們紅十字會的。(那水保局那邊的呢?)我可以保留嗎?因為這可能要問農業課的。

(就你印象就可以，因為我之所以不用問農業課是因為，我要問的是說，因為也許農業課知道，但是也許農業課沒有知會民政課，所以你不知道的話代表說，不見得沒有做，而是他沒有傳達到這個訊息。)那我是沒有印象。

(沒有印象，所以這部分可能就沒有邀請民政課的同仁去參與這個部分。)

(除了推動的期間以外，包括了平時，就是這些成果你有了解嗎?就是說因為在社區這端我們也不知道應該誰主管嘛，但是防災社區有推動過後，假如有去編組的話可能會有一些名冊，像村長他可能是指揮官、警戒班、疏散班、引導班等等，這些部分的資料民政課有嗎?)有。

(是誰給你的?)我們民政課防災的承辦這邊有。

(可是他是從水保局那邊去拿到的東西嗎?你有印象?)這個好像是我們課內自己去問村長的，好像是要交報表，要交消防局，好像有社區的報表，好像有這部分資料。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

(接下來有關土石流防災專員，因為他也是水保局那邊去做教育訓練的，有的是土石流防災專員；有的是村長，都會去參加受訓，就你民政這一端來講，是不是知道我們農業課這邊，他們有選派、推薦村長去受訓，擔任土石流防災專員這個部分。)有。

(那他們這些人，哪一些人去受過訓，民政會知道嗎?也就是這個結果也會讓民政系統去了解嗎?)應該是說，有辦這個訓練會讓我們知悉，但後面成果也沒有到我這裡。

(或者更簡單一點來說，你知不知道哪些村長是防災專員，因為防災專員也不限於村長，所以說我們村裡面、部落裡面那些人是土石流防災專員的，這個你了解嗎?)我的認知，我們村長我們不會叫他防災專員。

(因為這是水保局特地給他訓練，特地給他一個名字，沒關係啦。)如果說要講這個防災專員，可能我就不太清楚。

(沒關係，所以說換言之，這些人跟民政系統是沒有什麼聯結的。也就是在平常的防災宣導也好，在災害應變期間，我們的這些村長或防災專員，是不是有回報雨量給公所這一端?)我們防災專員主要是我們的自然保育隊。

(那是另外一個系統?)對。

(不是土石流防災專員?)我是說我們的運作狀況，我們主要是以我們農業課的保育隊隊員。

(那個是我們○○公所特有的嗎?還是說?)沒有，那是全國都有。

(但是我們這邊是用保育。)對。

(那你也沒有印象說在風災或應變中心開設期間，防災專員會做哪些。)我有聽過防災專員四個字，角色的話就是他們那些人在做，所以我就沒有特別去說，到底這個系統是什麼系統。

4. 教育訓練與演習狀況

(在這些土石流保全戶的這一端，水保局也都會有經費補助去做一些宣導跟演練，在這個部分，我們公所這一端是由農業課來執行嗎?還是說民政課這邊會協助?)農業課主辦，民政課協辦。

(宣導你們也會一起參加嗎?還是協辦的部分只限於演習跟演練?)都會盡量，如

果時間配合我們都會一起。

(就您印象所及，像在宣導的部份，我們辦理的狀況是怎樣?譬如說每一年每一個村都辦理嗎?)我們今年度是辦全鄉的，農業課也會到各村去做宣導。所以今年有辦過一次全鄉性的演練。

(是演練是全鄉，宣導是?)土石流的演練今年有辦，然後各村他們也有去宣導，然後我們民政課是看我們業務狀況，我們也會去配合宣導。

(大概宣導的內容或者找來的講師大概是怎麼樣的狀況?)宣導內容大概就是講潛勢溪流、防災避難處所在哪裡，大概就是這些內容。那講師我沒有去特別看。

(那演練的部分也是農業可主辦嗎?還是演練的部分就交給你們同仁?)如果是土石流是農業課。

(那你們算協辦?)對。

(那您瞭解說在這辦理的過程裡面，像民政課協助都會協助哪些部份?)如果是土石流演練，我們還是會以我們防災的主要的承辦課，所以我們主要工作室做聯繫，就聯繫各編組事前的到位。

(所以您說的是公所內部的編組?)還有包含公所外面的編組。

(就是應變的編組就是了?)對。他們辦的演習算是農業課主辦，但是我們的防災承辦會主動去協助他們聯絡各編組，那是我們的工作。

(那換言之，就你印象所及，我們所辦的演練是以整體公所人員為主，而不是社區本身的疏散撤離跟?就是說，這個主體是社區去做疏散撤離收容安置，還是市公所為主?)我們演練釋放到社區裡面，我們今年釋放到村嘛，那我們就設定比較近的那個村，村長去帶領鄰長出來，所以說雖然市公所辦，但他也是結合村。

(那民眾也有參與?除了村長以外?)村長會帶他的鄰長出來，也會帶民眾出來。

(另外一個部分就是公所本身這端的應變中心的開設都會有?)有。

(也包括了外單位?)對，都會請他們過來。

(我們像演習的部分，是每一年都會辦嗎?因為這個經費是水保局，你去申請這個經費他才會補助。)好像今年是我們，去年好像是○○鄉，如果是上面補助款的話。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數?弱勢人口數?

(不需要精確的數字，我們在尖石這邊有土石流潛勢溪流的村有幾個?)幾乎每個村都有潛勢溪流，七個村。

(印象所及保全對象大概有多少人?)保全對象應該有五六百人。

(因為之前你是社會課的，所以你大概會知道，我們身心障礙、弱勢人口撤離的時候需要特別幫忙嗎?還有這個比例高不高?)我們撤離大概會到五十到六十個人。因為這樣的身分需要撤離的大概五十到六十個人，需要特別協助的大約三十到四十人。

(所以意思是說，有需要協助的慢性病患這一類的，加起來大概五六十個，但是一部分他們可以自己走，需要協助的大概三四十個。那其實也不算少。)對。

(那我們公所這一端，因為假如是應變中心開設的時候，還是以民政課作為運作的骨幹?)是。

(所以今年尼伯特你應該有碰到?)有。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員?

(在這情況底下，就你印象所及，我們應變中心這邊也會接到相關的土石流的警戒資訊，一般來說，像以今年的例子來講，你是先收到市政府農業處的通知還是水保局的簡訊還是誰?紅黃色警戒資訊，你還有印象的話，是誰先來的?)因為我們都是傳真、電話通知，都是輪值的人在接。所以說我可能不會碰到

這一塊，我知道只要有傳真他都會馬上寫在報告表上面，所以你說先後，我不知道。但我知道有這些訊息我都會知道。

(那我們這邊在接到紅色黃色警戒的時候，我們大概會怎麼樣去把這些訊息往下傳遞?一般來說，我們是透過什麼?是會直接去跟村里長講，還是會跟防災專員還是怎樣?)實際面是我們在招開應變中心的時候，指揮官就會按照各項數據去預先處理了。所以說有可能中央或可能縣政府命令下來之前我們就已經先做了。但是就是說紅色警戒黃色警戒來之前，我們就先已經做好我們要做的，也就是先疏散了。

(所以就是可能黃色警戒還沒發，我們就勸導疏散撤離了?)對。我們就先開設公所。

(所以這是○○這邊的慣例嗎?因為其實你在社會課也待一段時間了。)是，應該是說這幾年。因為我們山區所以我們指揮官會比較趨於保守，所以他就會比較提前一步去做這些動作。但是這些中央過來的標準資料也是做我們的參考。

(對我來說，中間有個比較重要的，我要掌握到的一個事實就是說，所以我們確實可能比較早去請民眾疏散撤離，黃色警戒這四個字，這個訊息本身我們有很明確地告訴村長，或是請村里長再去跟民眾講嗎?就這四個字，黃色警戒。)這在我們輪值人員他會簽上來，他會簽到我們指揮官或副指揮官那邊，他就會下命令，當然我們會把這個訊息送出去。

(我們採取的方式是什麼?就是怎麼去做這個訊息的傳遞?指揮官那邊訊息下來是針對誰?是針對民政嗎?應該說這個實際上的操作面?)就是說指揮官不會特別說是紅色警戒或黃色警戒。我們會可能綜合所有的資訊，我們可能就是決定要幾點以前就要開設或疏散撤離。所以基本上不會說是因為警戒，特別去說這樣。

(所以我們是不會把警戒的訊息特地。)但我們會參考。

(對，但我們就不會特地告訴民眾說現在是黃色警戒，就這個指令可能是沒有的，不會去下這樣的指令或下這樣的動作?)我們直接跟村長說要撤離這樣。

(今天我們警察或是消防去廣播說，現在是...請大家去疏散撤離這樣，但是不會特別去講說現在已經發布黃色警戒，就可能不會特別去講。)對，我們執行面其實知道這件事但不會這樣跟民眾講。

(所以黃紅色警戒都是類似，就您的意思是，就我們民政這一端來講，就算我們次執行疏散撤離的勸導，一般來講我們執行的方式是怎樣?譬如說是我們是不是有村的廣播設備，或者是都是請村長村幹事然後警察消防國軍?還是說我們市公所內部的人員有編組?因為我們有那麼多個村同時都土石流的潛勢溪流，可能同時都要，一般來講，我們的操作模式是什麼?)我們鄉是村長加上警政消防還有國軍，還有農業課的保育隊。

(那我們的村幹事會跟著嗎?還是留守在我們這邊?)看村長怎麼分配。

(所以村幹事也會去找村長那邊報到嗎?)要。

(但不一定就對了?)因為村長他同時會開設收容所，所以他會分配村幹事，可能要是去收容所這邊。

(所以還是村長主導就對了?)對，然後還有警政消防國軍。

(那村幹事可能也有開避難收容處所，那我們公所這邊會把內部的人?)除非有特別的需要。

3. 土石流疏散撤離頻率?

(我們最近這幾年，不限於你接民政可長的這段期間，我們最近這幾年在尖石這一邊，有執行疏散撤離，不管是勸導或強制的，機會多不多?是不是很頻繁?)幾乎颱風有經過新竹縣的話，幾乎我們就會做疏散撤離。

(所以應該講頻率應該是很高的。)對。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

5. 土石流疏散撤離交通工具？

(我們在疏散撤離的時候，因為我們的保全對象看起來人非常多，那我們在村長帶人，警察消防國軍去執行勸導的時候，在交通工具的時候，除了剛剛講的身心障礙、行動不便的提供交通工具以外，其他一般民眾我們是讓他們自己下來，還是會去提供交通工具?)我們會提供，我們有配合交通部一些運送的巴士，那些巴士在防災期間我們會用來載疏散撤離的民眾，幾乎大概一個村會有一台車。

(所以這種車輛是足夠到一個村一輛?)應該夠。

(是交通單位補助的，是平常就在用的?)他有一個計劃，民眾的大眾交通工具可能在颱風的時候不能行駛，我們就做來作防災的工作。

(那車輛不是公所的?是外包的不是?)是公所的。

(那司機也是公所的?)對，所以我們有這個資源。

(就您所知，因為您過去是社會課承辦。我們民眾裡面利用這樣交通工具的，或者是警察消防的，或自己自力用自己的交通工具疏散的比例大概是怎樣?是比較多人自己走還是?)大部分都是自己離開的，會到收容所的大概都是外面沒有親人的，才會到收容所。大部分民眾就自己離開這樣。

6. 避難收容方式？

7. 避難收容比例？

(我們收容安置的比例大概幾成?)可能三成到四成。

(所以這些村加起來的話?)我們每年一次颱風收容數大概五百多人。

(那就不只三四成了。)對。

(我們每個村都會開避難收容處所嗎?)我們有十九個收容處所，幾乎都會開，但人數不一定。

(所以有些部落他比較偏遠就會獨立開?)對。

(幾乎每一次都是這種分散式的開法?)對。大概三四百人啦。

(那我們公所負擔也很重。所以我們開的時候就是有一些村幹事要去協助?那加上村長也會幫忙。)還有一些教會。

(我們有一些是利用教會的空間嗎?)對。

(那我們公所除了村幹事以外，社會課的人他們還需要出去嗎?)就是要拜託那些牧師協助我們，還有學校。

(學校是只有利用他的空間?還是說學校的人也有幫忙?)他要有聯絡人。

(但實際上開設應該不用他學校的師長。)他可能是開門讓我們進去，可能村幹事假如說他有開兩個收容所，他可能就會這邊看一下那邊看一下，或是說村長會交代鄰長，村長會指派一個鄰長在某一個收容所。

(那像我們這物資都是事先就儲備了?)對。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

(我們在人數統計的部分，其實是一個困難，就是說，我們有那麼多個村，那麼多的保全對象要疏散，我們在黃色警戒發布的時候，勸導疏散撤離的狀況底下，像您剛剛提到，有時候我們可能黃色警戒還沒發，就先開始勸了，在這樣的情況底下，疏散撤離統計的人數是怎麼做的?是村長那邊一邊勸導就一邊去做統計嗎?還是怎麼樣?我不太清楚公所這邊的作業方式是?)我們這邊的工作分配是社會課，他會打電話給各收容所的聯絡人。

(所以他登記的是收容安置的?)登記是收容所登記阿，如果你要問整個報表的統計是由我們社會組。

(社會那邊統計是他們收容的，我是要問他們依親的統計，就有關疏散撤離那邊的統計。)我們是問村長或村幹事。

(所以那一端他們就先統計一個人數，然後避難收容處所的話就不只人數了，

連姓名什麼都會很清楚。)對，都會再報上來。

(我像請教一下，在這個情況底下，像我們村長或村幹事在統計這些人數的時候，他是只統計實際上離開的，因為我們有一些保全對象他是戶籍在那邊，可是他人不再那邊，他的算法是怎樣?是只算走多少人?就是他的人數所代表的，數字所代表的意義是什麼?)就是他是算走多少人。

(所以當我們在 EMIC 上面填報的是算走多少人，並不會再去把農業課那邊的保全對象的數字再拿出來說，籍在人不在的也算進去?其實沒有?通常就是民政系統在統計這個部分。那因為我們在疏散撤離的時候有一部分不屬於保全對象的，人也走了，那就是算在一起?)會算在一起。

(有去區分這些是保全對象，這些不是嗎?還是說都混在一起?)沒有時間去做這件事。

(所以就是混在一起?)我們可能連遊客的疏散人數我們也都算進去。

(是喔，就是住在那個民宿都算進去?)對。

(那問題是公所這一端的話，像民政課我們也會值班，你們會接到農業處或者是原民處或者是水保局的台北分局打電話過來問你們人數多少?)會。

(有特別去問土石流保全對象的疏散撤離的數量有多少嗎?)我的印樣是沒有這樣問過，都是問總人數。

(但是哪些單位會來問?)你提到的都會來。

(包括分局也有? ○○分局也有?)主要是縣政府，

(同樣這個應變期間，應變中心開設的狀況下，你有曾經接過水保局的，或者同仁反映過，有接到○○分局打電話來問說你們應變中心開了沒有，你們開始疏散撤離了沒有，有這些關心的電話嗎?)應該有。有印象有接到過。

(有印象有村長跟你提到過，就是水保局的同仁或者是說外面委辦的公司有直接跟他們講說，現在紅黃色警戒，請他們疏散撤離?)這個我就不知道，比較沒有印象。

(那我們在這些人數統計完也都報出去之後，公所這一端，你們後續是經常會接到農業處或這些單位催的電話嗎?因為我不曉得公所這一邊報的疏散撤離人數的進度。)就我所知，我通常是被縣政府或原民會原民處來催。

(那他們是催你疏散撤離不夠快，還是催你報的人數?)就是資料，可能就是報的不夠快，還沒登錄人數。

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難?

(因為我們過去這些年可能在黃色警戒還沒發布的時候就實施勸導撤離，我們這幾年有碰到紅色警戒發布嗎?)蘇利的時候有。

(從黃色警戒勸導疏散撤離到後面，我們有遇到民眾遇到勸導不走的狀況嗎?我們怎麼處理。)就一直勸他，請管區或警察去，幾乎到最後警察出動或消防出動就會配合。

(但是我們配合是，基本上他就會離開?有沒有碰到真的不離開的狀況?因為我想知道後續的處理方式。)對，印象中都會配合，可能只有一兩件。

(我們曾經開過勸導單或舉發單嗎?)我們會開勸導單。

(請他簽名這樣?)對，像村長他們會貼在他門口。

(這種狀況多嗎?假如說真的勸不走可能就會採取這樣的作為了。)多不多可能要問村長，會有這種少數的案子。

(到強制的時候呢?勸導單也沒用的時候?)我說實話，到了強制的時候就是雨下很大，民眾就會自己走了。或是說那個狀況可能已經撤離好幾次了，我們資源不可能一直在那邊，可能訊息會回到我們應變中心，我們可能還會繼續做勸導撤離。但是我們後面還會有很多問題要去處理，就是我們不可能只處理這個事情。說實話，可行的結果就是跟他講清楚貼個單子然後拍照，就這樣子。

(我們做了這個動作之後，我們會很清楚知道說會知道說哪些保全對象是沒有

撤的，這個部分的掌握?)這個部分村長應該心裡有數。

(但是這個會回報到你們這邊來嗎?就是這個訊息的掌握?)如果說沒有撤，當然會知道是哪幾戶，會持續追蹤。

(所以這些人也不會出現在我們的統計數字裡，就是說他們還是沒有被算在已經疏散撤離的部分。)對。

(因為我這個部分要做一下確認，因為有一些公所他們會把開勸導單的都算在人數裡面，因為有一些公所的作法不太一樣，所以我要釐清這一些問題，不要介意。所以就你剛才的說明的狀況，我聽起來是說，在我們尖石這一邊你們勸導疏散撤離應該還是算順利。)我認為還可以。

(就是也沒有遇到很頭痛說這些人都不走。)就算有，就很少。

10. 收容安置面臨的問題或困難?

民眾需求不一樣，用政府統一的物資去弄，可能沒辦法滿足所有民眾，不夠舒適。因為設施的問題，因為我們山上不是每個地方都是那麼舒服，像有的是教會，如果坐輪椅的，他可能整個晚上坐在輪椅上。

(沒有地方可以睡?)我們可能會放墊子，都會有放，但還是不方便。

(那像公所，每一年因為我們要收容安置的民眾也是不少，那像我們這個部分還夠用嗎?經費的部份。)應該要這麼講，要看我們要服務到什麼程度。基本的吃和生活用品我們都有具備，所以說經費都夠。我們所內鄉公所也會編，原民會也會給我們，是都夠啦。但是這個夠，我是不知道那個基準線，我們認為的夠是符合法律規範。

(那像有一些是疏散撤離需要協助的，甚是送到農民醫院的部分，那個部分我們在社會課處理的部分是，送到榮總那邊需要額外的費用嗎?這個部分是我們出?)要，公所要出。

(那像這些特殊的民眾，或是一般的民眾，收容安置的時候我們會讓他們什麼

時候走?黃色紅色解除?)如果是說身心障害或重大疾病我們會在我們要做疏散撤離的前半天提前做，因為我們後面還要做疏散撤離，所以這些比較弱勢的我們會提前做。

(那回去呢?)回去我們也要負責他們回來。

(大概通常會是什麼時候?是警戒解除還是什麼時候?)實際的做法我們會看個案，家裡要有電有水我們當然要等到有電有水我們才會讓他們回來，或是說道路沒有中斷的情形，所以有時候跟警戒沒有什麼，通常是以那個為主，但我們要衡量那個道路問題跟水電問題。

(那其他在避難收容處所的民眾呢?我們民眾到避難處所撤除的時間?)都在警戒解除之後。

(可是這中間的過程，你們要是民眾說他自己覺得天氣不錯要回去了，你們會特別去限制他嗎?)我們會勸導他。

(但實際上也沒有辦法去做管制?)因為一個收容處所可能只有一個管理人員。

(所以人手也不不夠?)對阿。大部分都很配合。

(所以管理人員通常是村幹事嗎?)村幹事或鄰長或是學校，看村長怎麼分配。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

我覺得最大的問題可能是警消的人員太少，如果人多一點，疏散撤離會很順利。因為民眾一定要看到穿制服的，我們的經驗啦。我覺得各單位連繫沒問題，各編組也沒問題。

(你覺得是為什麼?是年紀大的?因為是警察消防，他們看到穿制服才比較願意配合?因為我不太清楚這樣的狀況。)我也不知道為什麼耶。

(所以是跟年紀無關?)這是現象。甚至國軍，他看到國軍也有警察也有，就真的要撤離這樣。

(我們這邊這麼多村的話，派出所?)村長也很為難，因為民眾有的時候也有自

己的想法，那村長是選出來的嘛，很多話就不好講。村長不好當壞人。村長是覺得說，警消人多一點，很多工作會比較順利。

(一般來講實際上在撤離的時候，每一個村不一定警察消防都到的了，是這樣嗎?)理論上他們都會到，但是他們會分時段，可能這兩個小時，警察跟消防就是跑這條線，可能跑完。

(那就是說他不夠撤出去?)先跑幾條重點的。

(所以確實人力不夠，沒辦法說同時去所有的部落去執行，同時間是不可能。)(同時間要做，但重點會先跑需要的地方。其實警政消防他們也會討論，他們會先趕快先去跑這樣。

(那國軍這端呢?)國軍也會配合。

(給的人力夠嗎?)國軍有他們的守則，這幾年在疏散撤離其實國軍有出動的話，其實民眾也會配合。在疏散撤離的方面，如果國軍願意隨著去，有他的效果。

(所以是現在沒有跟著去的意思?)都有啦，但是其他層面我就覺得還好。

(還好是怎麼說?)他除了疏散撤離的工作，它的功能可能在疏散撤離比較有用。

(其他的方面?)像我們有一些緊急事件或其他的，他們有他們的準則啦，所以搶修搶救他們就比較沒辦法用。

(所以外單位這些部分配合起來，是沒有什麼太大的問題?)聯繫都 ok。

(所以整體來講的話，像是對於土石流防災疏散撤離或警戒發布這個部分，因為你也待過社會課待過民政這一邊，你覺得有什麼需要改進的地方嗎?不是針對公所，或是水保局或其他政府的單位，就是有什麼能夠讓你，假如說能夠改進，可以讓你們在執行會更好的部分，更有助於公所執行的這個部分?你覺得有哪些地方是可以提出來的?)這我沒有特別的意見。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

(所以你在執行這些部分的時候，尤其是在疏散撤離，包括了勸導或強制的部分，就法律的部分，你有沒有覺得什麼是有不周到的地方，或是有這個壓力的來源?)我有一個想法，到底做到什麼程度執行人員才能免責。

(這也是我們的核心問題。)就像我們去找村長，我們去他家，到底要做到什麼程度，大家都在爭論這個問題。

(那您覺得呢?因為你是法律背景的人，就您的角度你怎麼去跟村長講?或者村幹事或者警察消防。)我覺得法律層面，我覺得這個行政責任，應該說我們已經善盡告知，我們真的都做到的話，這個行政責任應該就要轉移到民眾，民眾自己也有責任要去防災。可是救災法沒有寫到這一點。

(因為這也不知道該怎麼寫法，因為各種的公共事務都是這樣的原則。)大家做起來特別有壓力就是因為這一點，因為這個責任太無形了，我們永遠都不知道我們會做錯哪一點。我們怎麼做都會覺得做不夠，因為沒有一個.....。

(沒有一個標準沒有一個明確的界線。)尤其是我講坦白話就是疏散撤離，沒有一個標準，你只說執行單位要注意民眾的生命安全，那我們要注意到什麼程度。

(所以我剛才才會比較好奇就是說，有極少數的民眾，也許他不是那麼願意被疏散撤離，所以不斷的反覆去勸，那是要勸到什麼程度，就公所這邊的拿捏，我就不清楚說在這一端無論是鄉長甚至到村里長那一邊，他到底要怎麼樣去拿捏他做得怎樣算是夠了。我不曉得實際執行的狀況。)我自己也不知道這樣子夠不夠，所以我們只能跟村長說要盡力。

(可是像鄉長不會覺得說，不行我們一定要走，因為每一個鄉鎮首長都不一定。)撤離命令就一定要遵守，那就是盡量。

(那你或村長會擔心說，那這個人勸他走他還不走，萬一他家出事了，那我們該怎麼辦嗎?)大家都會擔心。

(但是我們有跟他講，就是我們有什麼說詞是去跟他講說。)我們會開勸導單拍照，拍他家門口，有時候你最後的手段就是你要拍照拍到你真的在他家門口這樣。

(所以我們有請他們這樣做?)有，我們會請他們這樣做。

(但是這些東西，這些拍照記錄的東西會暫時由他們自己先保管，沒有說一定要由誰保存就對了。)對。

(因為你是法律背景，所以我就多問一點。那您會覺得說以目前來講，我們災防法裡面雖然是有說可以勸導或強制撤離，那另外像新竹縣的作業規定是比較明確一點，以我們這邊在警戒區的劃定跟公告，然後整個程序，新竹縣的程序是比較完備一些。在這個部分您在執行的部分，會覺得那些地方，是做不夠或是說，我們在公所這一端是可以改進的，應該這樣講，我們要執行強制撤離，原則上依照災防法 24、27、31 條，我們還要先公告警戒區，像這些我們會特地，像剛剛紅黃色警戒一樣，這些訊息我們是不是會去告訴民眾說這邊是警戒區，或是在網站上公告，然後握才有公權力去執行強制。這些法令執行的部分?我想您的見解，或者是公所這邊的操作方式?)通常警戒區的公告就是縣府會傳真過來，我們就按照上面的去做。這個主要會發到各個派出所。我們網站上也會公布。，由他們去注意這些事項。

(那我們有真的村長去勸勸不走，警察有動用他們及時強制的權利嗎?) 印象中沒有。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟?

沒有特別注意。

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關?

我有陰影阿，可能就是說，盡量做啦，就看結果。只要上級的命令或指揮官

下的命令，我們就去做，反正一切就是以那個為主，大概就這樣。

鄉鎮市區公所人員訪談 – F 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

(我們在○○這一端，因為像是水保局他會給我們土石流潛勢溪流跟他的影響範圍，那我們要去調查保全對象，那我們公所這一個部份的工作主要是民政還是農經?保全對象的造冊?)農經課去請各村的村幹事去修訂。

(是用水保局給的影響範圍去劃定還是村幹事或者公所這端有增減修訂?)

以○○為例，華山過去的潛勢溪流有兩個扇形，是水保局劃定的，最下游的部分列作第二，有造冊但區別開來，是迫不得已才會疏散。每一個扇形裡面有作一些判斷，但原則上還是要納入，邊邊的有一些模糊的會考慮要不要納入。我們沒有去詳實的檢視是不是扇形裡面該要有的都有，曾經做過政府的資料的彙整，讓他的參考依據更具體，像水保局做的裡面有地址、點位，我們就有做套圖，讓華山的總幹事去對，華山的部分有做這樣的程序去校正，其他的就沒有。

(村幹事去看的時候會會同村長一起嗎?會大概知道他們的操作模式是怎樣嗎?有一些民眾要不要列入保全範圍?現場清查的增減的狀況?)民眾會請村長或是村幹事直接向公所反映，我們建的清冊不只土石流，還有孤島崩塌地滑，我們之前在操作就是依循土石流的程序，有的人就很困擾覺得自己沒有土石流的危險之虞。

(但是你們造的這些清冊，有些不是土石流影響範圍的，所以你們也不會把那些人丟到土石流保全對象裡面嗎?是另外的嗎?)以前資料庫有，之後才刪除的。以前我們也搞不清楚，水保局的資料庫有做這樣的切割，我們

自己有做保全清冊。我們叫做危險區域疏散名單，用災害類型分別出來，只要有土石流的我們就會加註。

(所以是我們公所這一端去做判定?)依據有三個，經建會 98 年、水保局、縣政府 101 年的，用他的資料去綜合判斷。100 年以前的清冊之前是更大的，有經過校正。

(我們在調查的時候，有些是籍在人不在的，再報水保局的時候是全都報還是報常住人口的部分?)戶籍有的就全都報。

(我們在常住或非常住人口的比例?)之前沒有去算，但籍在人不在的人口很多，差不多四成。樟湖名單跟範圍比較大，但危險性比較低，但曾經崩塌過，很多地區都納入。

(現在土石流保全對象的民眾會對自己是保全戶有抱怨嗎?)沒有。

2. 防災社區推動狀況

(水保局會有委辦團隊去各社區做防災社區，公所這端知道水保局有在推動防災社區嗎?會讓有公文發給公所或嗎?)之前有，100 或 101 的時候，樟湖那邊在推防災社區，會知道是因為去做防災宣導，去到那邊才知道，不是水保局主動通知。

(防災社區後來有沒有在運作公所這邊知道嗎?)應該是沒有。公所這邊也不知道防災社區該如何運作。也不知道水保局怎麼去推動防災社區。

(我們自己公所內有經費去推動防災社區嗎?)沒有。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

(土石流防災專員的聯繫?我們大概有幾個?平常會怎麼聯繫?應變的期間會回報雨量給你們嗎?災害的狀況會怎麼回報?回報是給農經還是民政?)報給農經課。我們之前會先打電話或傳簡訊跟防災專員聯繫，承辦打給專員，農經課長打給村長。(會說些什麼?)會請他們幫忙監控雨量，有情況就回報。我們會上系統看，他們上系統回報，不會直接用電話講。我們都會去確認雨量資料，不管訊息是來自氣象局還是防災專員的雨量資料。防災專員的掌握跟聯絡都是農經課這邊。

4. 教育訓練與演習狀況

(宣導是每年都會補助嗎?)每年都會。

(現在就三大地區，防災演練跟宣導是怎麼去做?每個區域都會報嗎?)以前是還有○○，但現在沒有保全住戶就去除了。以往每年都是一個村作演練，其他兩個村或三個村作宣導，36萬或39萬的經費下去處理。演練跟宣導是農經課處理。我們有請消防局來宣導，請消防局的科員，100年的時候有三場，一場兩小時，講救災的情形跟救災的經驗。後來請在地的土石流防災專員來講，有時候參與度不高，不一定每年都多人。現在這幾年變成防災宣導跟水土保持宣導都一起，排一堂課請土石流防災專員講土石流的部分，在一堂課請技師講水土保持的部分。

(防災演講都講些什麼?)每個人都不一定，有些拿受訓的教材來講，有些就講要去哪裡避難。

(演練經費的申請是每年都有嗎?)99年到現在每年都有。

(演練的參與?)農經課主辦，民政課參與演練，演練的時候會有腳本，民政課還有各村的自衛隊算是主軸。

(○○這邊演練的方式跟內容?)今年的防災整備宣導、災害應變中心、災期查通報、災情應變、處置、撤離。

(民眾參與的部分是疏散撤離的部分嗎?)前面都是公所，到撤離的時候就要是民眾參與。我們會請在地的學校來做參與，國中小，是來看，不是下來做參與。居民會演撤離的民眾。村自衛隊的部分有編組，但實際上也沒有辦法造編組來運作。疏散撤離由公所主導，民眾被動配合撤離。

(村長的角色?)村長是災情查通報的主角。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

孤島地滑土石流一共 341 個人，只看土石流是 62 個人，範圍變小是因為今年○○溪的範圍有限縮。

(兩種人數差距這麼多，但是都歸農經課管嗎?)坡地災害都歸農經課管。

弱勢不多。只有個位數。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

(黃紅色警戒是水保局土石流防災中心那邊做的決定，那公所這一端應變中心紅黃色警戒的訊息是接收都到哪邊的訊息?縣府這邊的比較快還是水保局?)傳真是南投那邊傳過來，手機也會接到簡訊。縣府○○處水保科也會打給農經課。消防局會傳真過來。快慢差不多。我們災害應變中心的輪值是民政農經社會跟公務都會在，因為我們是在內業，所以我們會上水保局的網站看。像尼伯特他紅黃色警戒都解除了，她隔很久，過一個小時之後才公布，但我們很早就知道了，就先去執行接下來的動作。

(我們在公所這端，接收到紅黃色警戒的時候，怎麼發給村長或民眾?)之前會打電話給村長，民政課跟農經課都會。沒有刻意去強調現在是黃色警戒。有事前提醒土石流防災專員，用簡訊告知，村長的部分不見得會通知到。

(村長會再把訊息傳遞給民眾嗎?)我們現在有裝災害防治系統，是消防署建置的。在全國八個地方有建置，○○是其中之一。全鄉都有，有 60 幾個站，有點像廣播系統，在颱風前透過這個系統通知民眾。颱風期間比較強調疏散撤離的部分，因為差不多黃色警戒的時候就會執行預防性撤離，所以不會特別去強調紅黃色警戒，這時候訊息的下達也是直接跟村長或村總幹事，讓他去跟民眾做溝通。

(防災中心的開設，水保分局或水保局會打來問開設的狀況或確認狀況嗎?)都是用傳真然後請我們回傳。

(分局那端會主動打給村里長通知嗎?)沒有聽說過。

(我們現在做疏散撤離的作業方式，是依照水保局發布黃色警戒之後開始疏散撤離的嗎?)我們會考慮到時間點，有可能預期黃色警戒會很晚才發佈，我們就會在黃色警戒發布之前就先去執行這個作業。氣象局會先預報雨量預測資料，黃色警戒就是用氣象局的資料去預測來的，所以我們會綜合考量，像尼伯特跟蘇迪勒就比黃色警戒還早。

(只要名冊上的都會去徹嗎?就是連非土石流保全對象。)對。

(通知的方式，或是說公所的編組是如何?是村長挨家挨戶通知還是用廣播簡訊或 LINE 的方式?)村長跟村幹事的聯繫窗口是民政課這邊。就我所知他們會先執行重點區域的地方，比較危險的地方跟弱勢人口。事前有先做人口調查的工作。實際執行上沒有做到挨家挨戶。不會請警消一起，第一階段(指黃色警戒)是這樣。從去年蘇迪勒開始到現在尼伯特，警察現在比

較在乎這件事情，他現在有派人在我們這邊，有說假如有需要，可以派他們到第一線執行。

(所以第一階段黃色警戒的時候，會執行預防性疏散撤離，但是我們不會強制民眾一定要做撤離?並不會每一家把它弄下來。)沒有，只是讓他們知道這個訊息而已。

(那這個時候緊急避難處所開了嗎?)開了，同步進行。我們農經課資料收集之後會簽給首長，讓指揮官(鄉長)下令預防性疏散撤離。

(有遇過縣府命令比鄉長快的嗎?)縣府不會直接命令，縣府的傳真過來會寫建議做什麼。

(第二階段是指什麼?)是強制撤離。第二階段是用紅色警戒發布。

(在黃色警戒做預防性疏散撤離不會撤所有的保全對象，到紅色警戒強制疏散撤離才會疏散所有的保全對象。)

(我們在黃色警戒的時候，村長會針對比較弱勢或比較危險的做優先勸離，那鄉長有曾經說這樣做不夠，要全部的人下來嗎?有遇到這樣的狀況嗎?)目前是沒有。

(在回報人數給縣府的時候是報哪個?籍在人不在的都報還是確實有疏散的人數?)全部都報。

(所以報的人數是不管他有沒有下來，在民政的人數就是當作全部都已經撤離了?EMIC 上報的人數是指撤離的人數還是民冊上的人數?)就撤離而言是實際上有撤離的人數，不會報他全部都撤。我們會把比較詳細的資料都會填報上去，包括總人數、去民宿的人數、依親、籍在人不在、未撤離人數，都有。會分很細項通報。

(有接到縣府不管是農業局或消防局的電話問說為什麼還沒撤嗎?)都是縣府說要撤，縣府會催，都是民政課接。南投分局從來不會要求我們農經課這邊做撤離。南投分局尼伯特的時候有打過電話來要疏散人數資料，打到災害應變中心要的。有時候他的時間點比較不一樣，我們會依情況去下決定，我們會去建議鄉長，就說這個時間點不適合再做強制撤離，那我們就用另外的替代方式。譬如說我們會請村幹事去做就近監控，看雨勢或其他，看需不需要做其他的處置。這幾年有遇到紅色警戒強制撤離，但沒有做第一線的撤離。以前的鄉長會到第一線去做撤離，報紙也有登，帶著警察去請他們下來。

(還是會有人不下來嗎?請不下來的比例高嗎?)比例不高但都是固定的那幾戶。

(怎麼處理?除了村長去以外會請警察或消防去勸嗎?)頂多警察會幫忙，沒有開過勸導單。

(會請他們拍照或是錄音或錄影嗎?)不太了解實際面的執行，有一次有記者幫忙錄影了。

(我們會跟村幹事說一定要撤離嗎?)不會，沒有 SOP。

(紅色警戒現在是應勸導或強制，並不一定說是強制，但是縣府這一端一定會再打電話通知，那你們怎麼因應?)縣長不會直接說要強制撤離，但他們的文書或底下的人會說要。民政課會先收到訊息，找農經課社會課討論後，再給鄉長一些建議，不一定要做強制撤離，但會請村幹事挨家挨戶通知。

(沒有勸導單也沒有拍照存證?)目前沒有。○○的撤離的時候會拍照。

3. 土石流疏散撤離頻率？

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

5. 土石流疏散撤離交通工具？

○○的收容所在外地(○○公園)，裡面沒有比較安全的地方。有一些人沒出來，村幹事會在那裏就近監控，村長會下來到石頭公園，村幹事留在那邊。土石流保全戶不多，都集中一個小地方，樟湖他們就是不撤離的那群，那裏剛好在河流的旁邊但是有整治過，現場看起來也不會覺得有什麼危險。這個事實上需要再做進一步的評估，因為桂林也執行過這個，原來是土石流潛勢溪，過了一些工程之後他的危險性降低了。

(所以○○跟○○的大多都是自己下來?)草嶺是因為他相對危險的區域只是一小部分，他可以去鄰近的親戚朋友家，不需要另外的交通工具去載他們；華山也是。而樟湖因為比較遠，沒有在地的，人數又很多，就需要交通工具。我們有開口契約，用中巴載下來。民宿車輛跟基本用品都有用開口契約。

(所以沒有動用過國軍?)沒有。

(但是開口契約市公所訂定的嗎?)對。我們民宿、車輛、基本的用品都有開口契約。

(弱勢或行動不便的交通?)有一年有發生，但是剛好沒有準備到救護車，不知道社會科後來有沒有針對這個狀況。後來有在老人安養中心設置收容。

6. 避難收容方式？

(收容的部分，○○是在下面開，那○○跟○○他們是在地開設嗎?所以我們是至少開三處的意思嗎?)對。○○、○○跟○○都是用民宿和飯店。(所以我們都沒有利用國小或活動中心來開設?)都沒有。都是用開口契約。

7. 避難收容比例？

(我們大概會收容多少人?我們這邊疏散撤離的人不少嘛，那實際上住的人不少。依你們的數字來看的話，總撤離人數會把民宿、依親、籍在人不在的加在一起，所以你們報的時候是報一個數字，不是切割的。我們回報 EMIC 的時候是怎麼報?)全都有，EMIC 會打總撤離人數，我們會在備註欄把細項全都填上去，會寫這是幾個跟幾個加總在一起。我們不寫的話縣府會一直打來問，去年才改成這樣報。

(以前是怎麼報的?)就報人數的加總。他們在意的事實上是未撤離人數，他們會打電話來問這幾個人什麼時候要撤。

(但是你們會把未撤離人數寫上去嗎?)會。這個表格上的資料我們全都會打上去。我們也沒辦法，這個名冊是縣府那邊掌握住的，他們就叫我們提供這些東西，事實上我們也會動一些手腳啦，雖然說動手腳但我們相對來說誠實啦。

(可是你們有沒有區分出來裡面有幾個是保全對象?)有。

(那他們不是會打電話來一直問嗎?)對阿。所以我們就寫了附註，寫了我們的因應。

(所以不管他們怎麼問我們就是這樣處理。)對，因為你不能跟我講說，你一定要把那幾個人拖下山。我們現場的狀況不可能，我們只能去現場請他下來，因為最近是沒有執行到一定要把他拖下來，我們目前的作法是，雖

然他在土石流影響範圍內，但他相對沒有那麼危險，而且時間點也有可能不對。

(鄉長也支持這樣子的作法嗎?)對。

(所以這些人數呈報上去之後，農業局還會再打電話來問嗎?還是就看 EMIC 的部份?分局會打嗎?)他們會一直來問，人數也會問。社會科也有接到，水保局對到水利處。打電話來問狀況，不會問數字。今年分局有打來。只要有人問就給他這張分項資料，每個階段都有一份。全線到公所裡面，都是統一的資料。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

(我們也有做疏散撤離，但我們並沒有特別跟民眾講說黃色警戒這件事情。但是沒有走的那些，我們在黃色警戒這個階段，我們會跟他們說，我拜託你走是因為黃色警戒，有清楚的跟他們說過黃色警戒這幾個字嗎?)我們沒有刻意去強調這個。頂多跟村長或村幹事或土石流防災專員提到，現在是黃色警戒。

(所以我們沒有要求說由村長、村幹事去跟民眾講說現在是黃色警戒?)沒有。

(那紅色警戒的時候呢?當我們去執行算是比較強力的強制撤離的?但是對不下來的民眾有跟他們講說現在是紅色警戒，所以我們才執行這樣子的動作嗎?就是警戒訊息的告知，這個告知訊息的明確性，有這樣跟民眾講嗎?)因為我們不是第一線去處理的人員，不過應該都會講到吧?但是我們會跟村長或村幹事去提到這件事情，就是現在雨已經很大了，已經到紅色警戒了。沒有特別去交代村長，也不知道村長是怎麼處理。

(所以我們沒有用簡訊或廣播，告訴民眾現在是紅色警戒、黃色警戒?)沒有。
有可能第一線有廣播，但還是不太清楚。

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

有的時候預防性疏散太早，通常在民宿過兩夜，有人覺得沒有雨是不是就可以回家。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

(民宿那邊怎麼樣去控管?)民宿有輪值人員。現在三個地方有不同的做法：○○因為他們在○○公園，有交通上的限制，是搭中巴下來，當然有少數是自己開車下來。公所有我們的輪值人員所以有名單，至少會看一下對一下。草嶺的部分因為比較遠，點比較大，○○的掌握性比較低。○○的部分因為就在附近，有可能風雨一小就都回家了。現在的做法是○○會有村幹事留在那裏做協助撤離，今年是打算讓村幹事去住民宿，去協助民宿業者做控管。原本是村幹事留在村辦，現在是打算讓他也去住民宿。原本是民宿業者去做控管。

(這樣花的經費?民宿會有房間嗎?)一個人 600 塊。我們有是先做溝通。而且民宿有好幾間。

(假如民眾已經比較願意配合下來，我們提供民宿的理由是什麼?是讓他住得比較舒服，還是增加他的誘因?)讓他有一個誘因。當時會這樣考慮是因為，讓他撤下來，又要讓他不要那麼排斥，去那裏住第一個他比較舒服，再來一群人在一起他們會比較樂意。現在撤下來的人大都是老面孔了。

(吃的部分也是我們負責嗎?)全部也包進去，就是吃便當。

(一年多少錢?)一年大概 24 萬。之前的鄉長很重視這一塊，現在鄉長也延續之前的作法。

(財政負擔的了?)好像有另外編。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

內部很 OK，各單位的橫向聯繫，包括指揮官的溝通都算順暢。縣府統一窗口還是災害應變中心，就是由民政課這邊主導的部份，溝通和其他的聯繫都還好。從去年開始警察單位比較注重這邊，現在會派人在這裡幫忙，會有人在這裡當作我們聯繫的窗口。早期沒有，以前會來但不會派駐在這裡，現在才會。警察單位的橫向聯繫比較不錯，他們也會主動聯繫需不需要協助。國軍有聯絡官在這裡，早期有預置兵力大概 20 人，現在就沒有了。他們在○○，離我們的距離不遠，目前的作法是他們會有聯絡官在這裡，但我們這一兩年都沒有動用到。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

(你們這邊比較特別的是就有些人真的不撤。所以在這個部份，我們剛剛說土石流警戒的發布、訊息的傳遞、疏散撤離這個部份，就課長你們在執行的時候，你們會有疑慮說假如說沒有把他們勸下來，沒有強制的把他們弄下來，你們可能會面對哪些法律責任嗎?)有看過災防法的規定，依照 24-1，他是說強制或勸離嘛，他們最後會跑到說劃定警戒區的部份，就是縣府他會下達，去年好像沒有，今年有，他下達說土石流是警戒區域，他是用溪，溪流的名稱代號。

(所以至少他們有做這個動作就是?)來跟我們農經課要資料的是消防局。只有溪流名稱、代號。

(每個縣府的作業方式不一樣。有的縣是全縣劃定為警戒區，所以他愛撤那裡就撤那裡、愛封那裡就封那裡；有的縣是說海岸多少公里內跟山區，也寫得很籠統。但是我是第一次聽到說用這種方式。這對我來說是一個必要的程序，但水保執行土石流這一塊通常是跳得很奇怪，就是縣府不見得對這個有明確的劃定，還沒完成公告的手續，可是這邊就要去執行強制撤離，這裡面就是有問題的阿。所以就要等明年再來。)(因為劃定這件事就是災防法是母法嘛，但是各地災害防治計畫業務主管機關就是會根據這個母法去制定一個子法嘛。就是風災歸風災訂水災歸水災訂震災歸震災訂。)(所以是業務計畫，沒有子法，就業務計畫這個層級而已。)(在業務計畫的層級就把圖給畫了?)(沒有，業務計畫下面底下一大堆水保局十幾二十個附件，裡面有警戒發布什麼的，一堆。)

(他們是依據 31 條 1 項 2 款去畫的嘛。可是他的範圍是野溪，有一些是門牌號。) ○○都是溪嘛。

(而且他是寫禁止限制進入遊憩，他只是禁止你進去玩。依上面解讀的話他沒有要你疏散撤離。)沒有，他會有另外的傳真過來叫你去，就請公所評估需不需要疏散撤離。他是就依據我說的 31 條 1 項 2 款，因為他沒有罰則。

(所以看到公告之後你們的認知是什麼?你們會煩惱嗎?)會阿。但是其實從 88 以來，事實上也沒有發生什麼災情，這些被劃為潛勢溪流的相對來說也沒有那麼危險。因為我們這邊發布是 300，原本是 350，後來因為地震調降為 300。我們遇到紅色警戒是不會太擔心，但到 500-600 會有點緊張。我們會給指揮官建議，但他要下什麼決定，我們還是要盡力去做

(有遇到像 88 風災國賠的例子嗎?)沒有

(那會擔心遇到類似那瑪夏那樣國賠的訴訟嗎?)沒有想那麼多。

(整個鄉公所有遇到需要國賠的案子嗎?)沒有，有的話現在就會怕了阿。

(你們對國賠的感覺怎麼樣?)有接觸過一個，台三線那邊有一個車禍是說路燈太暗有申請國賠，他告兩個地方，一個是公路局，一個是我們的路燈。現在還在執行中。我們這邊現在還沒有防災相關的國賠。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

(去年比較轟動的是爬山到現在還沒有找到的，他就是告五個地方，林管局、東勢林管處、警察局……。他就是告五個之後，南投縣消防局就中兩個。因為多告不用加錢，不用加訴訟費用。那瑪夏的就是他請警察去問證人，因為很緊急，他就在路口喊一喊，就趕快回去了，沒有實際接觸到民眾。就用這個當理由，本來是那瑪夏那邊公所負責，不過因為那邊變直轄市，就五都之後，我也不知道地方自治法怎麼搞的，就變成高雄市政府吃掉，他過失是算在那瑪夏鄉公所上。現在這個案子打到二審，會沒有接觸到應該通知的對象，就照水保局那邊的規定，因為沒有接觸到，所以就國賠。)國賠之後要追究公務員責任?(沒有，公務員是不用被追究責任的。)為什麼?(一般公務員都沒有弄清楚這個。你們都會被這個嚇到。)(一般公務員都是要有重大過失才有賠償責任，不可能什麼都照顧的到，是國家來擋這個錢的問題。)跟我的認知不一樣，我會以為是國賠陪完國家跟我要錢去陪。(不會，公務員要到重大過失才會，重大過失很難達到。以前沒有菸害防制法的時候，你在你家抽菸抽到火燒起來，這個房客抽菸把房子燒掉了，這都不用賠。因為民法租賃，房客要重大過失才會賠，之前最高法院就有這樣的案例，抽菸抽到火災都不用錢。)就跟交通一樣，遇到坑

洞跌倒了就來申請國賠，我們的認知就是會說他申請完國賠之後來追究我們道路養護的責任。

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

土石流的部份這個也是困擾我們很久，剛剛有提到，只要颱風一來，只要未撤離人數不是零，就會一直被半恐嚇。

(所以我們現在想辦法把這個事情盡量處理掉，因為沒有所謂的強制這件事嘛，對不對?)(因為就算是另外兩個國家的立法案例，他們的立法方式就是如果你不撤下來，我就開罰單給你，甚至把你抓去關，這是有刑事責任的。但是他也沒有像台灣這樣去派人把他勸下來或是強制他下來。加拿大有一個 Manitoba 省，如果颶風來他叫你撤你不撤，他可以判你一年半有期徒刑。但是他是首長的命令 order 下去，並沒有一套像水保局有土石流撤離作業規定。像美國的話，他下命令下去，你不遵守也沒有法律責任，少數的州，你沒有遵守可能也只是罰款。)但是我們看水保局的規定，會有點像是在撇他這個責任，他把責任推到縣政府，縣政府又來了一個文，把責任壓在我們身上。(我是覺得說把他們撤下來這件事是沒有人能夠負擔的起的任務，無法承受之重。現在能夠做的這麼好，應該已經是無敵了。但你能夠做那麼好，你還是沒有辦法保證你能扛下這個重任。)(水保局他應該是個有限責任，土石流潛勢溪流就是這 1683 條，其他不是，可是你事情發生的時候，你把全部都撤下來，可能也沒怎麼樣，可是可能就發生在某一條你沒有劃到的，然後呢?那你這整套作業規定不能說他沒有用，但其實他作法是有問題的嘛。包括像這些，這不是水保局管的嘛，是你們主動做的，你們是其實已經有積極作為，可是他們卻只會針對土石流去盯這個東西。)事實上我們收到的不只是土石流，不過土石流的部份會有明

文在。所以我們在土石流影響範圍內又做進一步的，因為他至少他經過水保局的潛勢溪流相關的作業，要確保他在某些雨量下是有危險性的。

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – G 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

(保全對象的調查，在公所這端的作業方式是如何?因為水保局是給大家土石流影響範圍的資訊，之後影響對象是由公所這邊來清查。那我們公所這邊保全對象清查的工作是哪一個課室負責，是怎麼工作?)我們土石流的業務是在經建課，相對的裡面只有一個承辦的技士嘛，全區的保全對象完全是由他一個技士去清查執行，執行面真的是要有一段很長的時間才能夠清查完畢。目前我們公所的作法是：土石流的技士他把這一條編號是幾號的土石流潛勢溪，把它的影响範圍裡面相關的住戶用 GIS 系統去定位出門牌號碼。

(這是民政課負責的嗎?)這個部分會先請經建課的技士去把住戶的門牌號碼清查出來。

(所以他那邊先清查門牌號碼?)對，要有門牌號碼來做我們的樣本。之後我們再跟戶政去要他設籍的人口數。其實這樣子的方式是比較按部就班，一步一步來。然後假如這條潛勢溪是在哪一里，住戶門牌號碼是幾號，裡面的設籍人口數，再請我們的里幹事逐戶去清查。

(所以我們會請里幹事再去逐戶清查?)對。去協助清查，可能這一戶設籍是五個人嘛，實際居住的人口比如說三個，其他的兩個設籍但是住在外面，這樣就能比較確認說他是不是真的有住在這邊。避免造成說我們如果原本按照設籍人口去管理疏散撤離，裡面有五個人，但我們只找到三個，那兩個永遠都找不到，那可能會變成是公所這邊執行的不夠徹底，還是說執行撤離的人員沒有把人都撤離，所以會有這方面的困擾。這個部分目前我們清查的狀況是這樣，其實我一直有一個想法就是要建議說，像水保局他每年都有委外相關的勞務服務案件，那既然說他可以把它的影响範圍區分出來，是不是可以再

進一步的把他的設籍人口跟常住人口也同樣用一個服務案請相關的團體去幫我們把土石流保全戶做比較精細的清查。因為像我們里幹事業務之外去做加強的部分，因為全國應該沒有幾條吧？對不對？比如說像我們這邊 30 幾條，你用一個案子去做勞務採購，相關的學術團體去幫我們做土石流保全戶的清查。這樣子不管他的資料跟相關的聯絡方式，我在想一定會比我們的里幹事去清查得更完整。這個部分是想說要這樣子去經營，把保全戶找出來是我們新階段做疏散避難的一個比較重大的方向。

(我們在清查完之後也就很清楚籍在人不在跟常住人口都會弄清楚嗎？)對。

(這些我們都會在公所把資料保留下來，實際上我們在水保局也會區分出來他的狀況其實他都會有登錄。)

2. 防災社區推動狀況

(水保局也有委辦計畫給暨南、逢甲的團隊在推動防災社區，那我們六龜這邊相關的社區有防災社區的推動嗎？那有的話，民政課的系統知不知道防災社區有在推動相關的活動。)我們區內有四個，荖濃、義寶、六龜然後中興目前要做了，這個部分就是由相關的服務團隊去找社區，但有必要的時候他們也會委請公所去推薦哪一些社區是有急迫需要的，或者是有哪些配合度來說是比較容易推行的，或是有一些比較有示範作用的社區會請公所協助。

(實際上執行的過程中公所會參與嗎？包括像是一些訪談或者是教育訓練的時候？)上次巫老師來的時候就是請公所這邊先做協調的部分，中間的過程我們都沒有參與，就前面跟後面的結果我們有參與而已。但是每一次的社區的部分，他們在做會比之前來的方式又更好，像新發去年有做，今年里長又有要求再做一次，但是因為他們因為是狹長型的，所以可能做的區域不太一樣。例如興開跟新發社區有的比較不集中的，他們里長有在要求可以再做，那今年也一樣納入，目前就是興開的部分會推著另外一個一起做，變成是兩個結合再

一起，今年比較特別是這樣。

(社區做完之後理論上會有人員的編組，這些資料公所會有嗎?)通常這個部分我們會請社區做提供，公所有這些資料。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

(我們這邊有多少防災專員?防災專員理論上是水保局自己的系統在訓練，但訓練完之後經建課可能有這些訊息外，民政課這邊會有土石流防災專員這些資料嗎?)會。

(那包括防災專員跟剛剛講的社區平常會跟他們有聯繫嗎?以及在災害應變期間這些防災專員他們會把雨量或一些狀況回報給公所嗎?)不會。防災專員的部份原本是 32 位，幾乎都是里長還有就是社區的理事長，今年因為有一次考試，沒有考過就沒有了，現在是 21 位。他們目前做的比較勤的是寶來，但是寶來的大哥會回報給公所，可是每次回報給公所，都已經強制撤離了，雨量都沒有到達那邊，現在都是這樣。

(我沒有聽說過這樣的事情耶?)他回報的時候雨量還沒到達，每次雨量還沒到達之前水保局那邊就已經發佈紅黃色了。

4. 教育訓練與演習狀況

(水保局也有給經費去做土石流宣導跟演練，那個在公所的話是透過經建課在辦，經建課在辦的時候，會知會民政系統的人嗎?我們會去參與嗎?以及我們在六龜辦的方式是怎麼樣?譬如說像教育宣導是每個里輪流辦呢?還是怎麼樣?另外演練的部分因為錢比較多，我們是用這些裡去輪流還是?大概公所這邊辦的方式?)有關於水保局經費辦演練跟宣導的部分，有包括兩個項目，一個就是實際演練的部分，原則上○○每兩年辦一場。

(所以我們並沒有每年都申請?)對，有關於實際演練的部分，原則上我們都兩

年辦一場。

(所以我們是隔一年申請?)對。其實這部分都以比較大宗的土石流潛勢區為主，譬如說○○、○○、○○，這些都辦過了，大概都以這一些里做為我們主要申請的演練的地點。另一個部份就是關於教育訓練的部分，每一年都會申請，原則上都是我們這八、九個里，就是有土石流潛勢溪的下去作宣導，所以有關不管實體演練或教育宣導的部分，每一年都在做。實地演練的部分就是全部動員，不管事經建課也好，或是跟應變中心人員，相關的人員大家一起去納入，去參演去演練，有關教育宣導這部分，當然是以夜間居多，這部分就是以經建課為主，其他人員為輔做相關的協助跟行政工作。

(所以意思是有幾個里，最近這幾年比較沒有做過演練?)對，因為演練我們主要就是選一個場域為主，所以我們陸陸續續都會作，把其他的里一併作演練。(演練的部分實際上規劃跟執行是經建課主導嗎?)對，其實我們在想說我們演練跟其他區比較不同的是，比較有差異性的是，我們演練都是以民眾為主，我們都比較少說公所這邊已經熟練了還去演練，這樣的話可能就比较流於形式，是實際找當地的民眾參與，第一是他們有演練之後會比較有印象、比較深刻，去增加的們的防災意識，這是比較不一樣的地方。

今年我們區長特別，比較不一樣的部分就是，他把除了經建課土石流的教育宣導之外，他把水災土石流的部份也納入登革熱在我們平常在作宣導的部分，所以會分成說上半部是防災、下半部是登革熱，這一個部分是民政課去負責。今年成效就是民眾的意願真的提升，這是後面我有去作觀察的狀況。也就是說民眾聽到公所廣播，他就比較有來收容的意願，撤離的部分也比較容易，像我們課長這次去撤離，因為我們剛好區長有講說撤離完之後，我們還要去巡有沒有民眾跑回去，我們課長在這一塊，避難跟收容的配合度比較高，所以這一次巡檢的時候，真的民眾願意，他就沒有跑回去，或者是她願意來的或依親的部分有相對的提高。收容場所的部分，人員跟物資分配就會比較寬

鬆，不會像之前說，來就是要吃便當，吃一吃就走了。

參、土石流應變面向問題

12. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

設籍 800 多人，實際 300 多人。因為當初我跟課長在接防災這一塊，我們那時是依照鄰跟里，大概 2000 多人，那全部通通都要撤耶。

(可是那時候怎麼會弄到兩千多個人？怎麼回事？是理論上那個空間範圍裏面就是這麼多嗎？)一開始我們抓的保全對象是鄰，比如說這些鄰也許有十戶，但也許影響範圍內只有五戶，那之前我們的樣本可能就是十戶的人口。

(就是你們把整個鄰放進來？)對，因為我們沒辦法去判定誰是保全戶誰不是。

(就是你們沒有用空間去清查？)對，那經過這一次的清查之後我們才知道這一鄰比如說第一鄰，他有十戶，但只有五戶在我們影響範圍裏面，那我們就去抓五戶裡面又有些人是籍在人不再，相對的人數就是……。

(像區長說的這個我真的是第一次聽到，我以為每一個公所都知道要去做套圖然後去。)我們後來有做套圖是因為，水保技師來，然後再來就是因為圖……所以才把這兩個東西結合進來。

(這個應該原本運作方式就是這樣子。那應該說是經建課那邊，他們早先沒有弄清楚這個東西。)可是應該就是，據我所知全高雄市都沒有做定位。

(對阿，他就拿這影響範圍去對阿，就算不是用 GIS 去定位，他影響範圍圖看一看也知道這戶有沒有在裡面。但有時候會有點偏，但不會差太多。不會說那個落差真的太大了，兩千跟八百。)以前是八八之後我們才開始用這些，八八之後又卡到一個縣市合併，所以說其實我們都在學習啦。

(對。可能在縣的時代，農業局他們那邊的系統沒有跟經建課這邊搞清楚這樣的事情，所以會有這樣的誤會。)所以這個部分事在我們高雄市比較有的現象嗎？

(對。我知道其他縣市都沒有這樣，所以我才嚇一跳，怎麼會這樣，別的縣市都很清楚。)

(在現有的三百多人裡面，疏散撤離不易，也就是身心障礙、獨居老人、不容易通知到的，大概有多少人?)這個部分不多，比如說像一般洗腎的人大約維持在 30 人，其他獨居老人或是行動不便的大概是個位數這樣子。

13. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

(水保局黃紅色警戒發布，我們應變中心不一定已經開了，在公所這一端，民政體系這一端，你們接收到黃紅色警戒訊息是哪邊比較快收到?是先收到市府農業局那邊的通知還是水保局相關的簡訊?)水保局比較快。有關警戒值的發布，水保局這邊發布特別重嚴。像上次我們在中興大學那邊講的，現在民眾意識其實都抬頭，他們的專業知識其實也都有，有各種管道去知道，不管事防災專員還是媒體，其實他上個網都找的到。水保局往往就他有可能警戒值的發布，雖然有訂定他相關的規定在那邊，可是你應該是要按照那個規定去發布，除非你去修正，因為你去修正的話民眾就比較沒有話去講，因為擬修正之後你就是以你修正的去發布，但你現在沒有修正。現在我們發佈是三百，預計一定都會超過三百，每次中央氣象局跟水保局做法都一樣，每次颱風大概預估都是都是六百到九百累積的雨量，所以說她發布黃色的話其實在所難免，但你不能說實際到達可能降不到個位數就發布紅色，也是有這樣的狀況。民眾就會像剛剛區長講的說每次公所都騙人，你明明跟我說是黃色要強制撤離，但他們上網去看才下幾十公厘而已，那我們第一線的工作人員就沒辦法有一個很充分的理由去跟他們說已經發布紅色要撤離，其實我們覺得水保局可以建議他們這麼做，但是要這麼做之前要去修改他的規定，如果把警戒值或有必要時，因為是他訂的嘛，他也可以...。

(黃色是靠預報沒有錯，但是他紅色他們應該發的比較準才對。)都不準。

(真的嗎?理論上他們雨量應該都是看雨量站的阿?他紅色是實際雨量到了才會發紅色。)對阿，可是他都是以三天的雨量阿。

(他有含前面的嘛?)對阿，他是規定 24 小時，要不然他改嘛。

(規定是這樣，但他把它放得比較寬，就是把土壤含水量可能因為前期的降雨增加然後把它加進來。)對它就累積，大概從第一天下雨開始，其實這一方面我們也不反對，但變成他要改他要去修正他的規定，他們要把 24 小時拿掉。他們把 24 小時拿掉我們都沒意見，因為我們可以跟民眾說明。但他們已經一天沒下雨了他還沒有辦法解除。那解除的時機她也要發解除也特別慢。

(當我們公所收到這些黃色警戒或紅色警戒的時候，我們有沒有把這些訊息再往下傳遞給村里長或民眾?那我們的做法是怎麼做?)其實這個我們分兩個步驟，黃色警戒的時候，一般都是相關的防災承辦去接到訊息，這邊依照我們的特性，黃色警戒的時候我們區長就會開設應變中心，我們幾乎黃色就會開，開的時候我們就會相關的通報體系，不管是里辦公室的廣播、簡訊、還有我們會個別電話通知里長，還有我們自己跟里長之間的 LINE 的聯繫，其實警戒的傳達這方面做得滿周全的，不會說不知道黃色發布或不知道公所開設應變中心，這方面的提傳遞應該是沒問題。

(所以我們里都有廣播系統?)對。

(剛剛課長提到的簡訊是針對保全對象嗎?)沒有，針對里長、里幹事和相關的防災人員。還有 LINE，現在很流行 LINE，所以 LINE 也有。

(LINE 也是針對里長、里幹事?)對，像是我們想要建議水保局說，像是我們保全戶都有一直在變化，水保局是不是能以一套系統把相關的警戒，除了通報給區公所以外，也通報給保全對象，因為水保局一直在說，對象一直更新嘛，所以他們的資訊其實也是第一手的資訊，也可以說同步，但他的量會比較大，國家為了要保障人民的安全其實這一點錢也算是小錢，讓他們傳達給保全戶，讓他們可以接收到訊息。

14. 土石流疏散撤離頻率？

(課長任內這些年紅黃色發布的機率高不高?以及我們實際上執行疏散撤離的頻率高不高?)大概有發布黃色，幾乎百分之九十以上緊接著都會發布紅色警戒。現在有關撤離的依據其實也很少，警戒的發布也不是我們唯一做撤離的依據，比如說區長或市長的指示，最近幾次其實市長的指示反都而比警戒值還要快。他幾乎比較明確的颱風警報的時候，我們六龜區都會有市長指示相關的強制撤離，所以說強制撤離我們幾乎每一年都在做。

(所以是在海上颱風警報的時候就發布撤離了?)幾乎在陸上警報發布的時候，市長就會指示，大概第一次防災會報的時候，最慢第二次防災會報，就會指示六龜大概甲仙一些區域直接做強制撤離。

(之前有授權給區長去做決策的嗎?)之前只有水災的時候。幾乎都是市府下令。

(我們在撤的過程裡面是只針對保全對象，還是非保全對象也許他住影響範圍附近的也會撤?我們公所的作法是怎樣?)我們有兩個方式，第一個階段針對保全戶，就是一定要去執行的部分，另外有一些臨時收容，就是非保全對象就是我們定義的臨時收容，他們不是我們的保全對象，但是可能我們認為他有危險，或是他危險意識比較高，是自主願意下來收容的。

(所以這些額外的都是他們自主的，都不是你們去請的?)對，就是他自主下來收容場所的，這個部分我們也收。

15. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

(在這個過程裡面，一般來說我們去做勸導或是強制的時候，公所這邊是誰去?動用什麼樣的人力?我們公所這邊有怎樣的編組嗎?因為我們有這麼多人這麼多里，我們大概怎麼做?)我們一般去做避難收容就是有避難組嘛，避難組我們

有每一責任轄區的里幹事還有里長，必要時有警察跟消防會協同去做強制撤離。剛剛我們區長有提到說，我們怕說這樣做沒有留下一些證明，所以我們有特別做所謂的依親或是告知確認單，我今天去跟你說要去疏散避難，你是要自己去外面依親或者要跟我們到收容所？當然可以選擇，請民眾告訴我們要去依親還是收容，然後做一個紀錄。

(所以說他說依親?)就要相信他。

(會請他們簽名嗎?)會請他們全戶簽名做確認。

(在這個過程裡面所謂分組是以里幹事為主嗎?)我們是整個防災整個體系，也就是包含警消跟公所所有的內部人員，民政課就是行政機動員組，經建課他們就是搶修組。

(以去這些里來講，不同里在不同位置，實際上出去做勸導的編組方式?)里長跟里幹事，但里幹事不足，因為我們十二個里，六個里幹事，其他的就是公所的人會去協助。有八個里需要撤離，其他四個里就是里幹事去協助一些有土石流潛勢區域的撤離。

16. 土石流疏散撤離交通工具？

國軍都會有預置兵力，不管是人員還是車輛。這個部分都是用國軍的車輛，或是民眾自己的。

(所以我們沒有用到公所或市府這邊的車輛?)我們是要做第二次比較大規模撤離的時候才会有，我們已經安置在收容所，可能評估需要做異地避難的時候，交通局也有相關的交通車協助。

17. 避難收容方式？

(所以收容不是集中在一個處所?分散在幾個?)各里，有需要開的會開，(像過去疏散撤離的話我們會開幾處?)開四處到五處。

(都是里幹事去開?)沒有，收容就是收容組去開，里幹事在負責收容嘛。

(所以收容組就是社會課這邊的人嗎?)我們沒有社會課，我們用秘書室。

(不是本來避難收容的管理就是社政單位?)社會業務是在民政課。當初就是民政這邊業務量太大，又要行政又要動員，所以我們才會把收容的這一塊移出去給秘書室。開設的時候是秘書室處理。

(○○每個地方都這樣嗎?)只有○○是這樣，沒有社會課。

(等於是我們有秘書室的同仁會去處理就是了。)對。

(在這個過程裡面，我們接下去疏散避難的人數回報上面，我們報的時候會報幾種不一樣的嗎?還是實際上住在這裡疏散撤離的是一批人，不管是依親還是我們來收容，另外就是籍在人不再的部分，還有一些是不願意走的，這些我們人數在報的時候是怎麼報的?)統計的方式比如說是以里為單位，當初設籍人口一百人的話，其實他常住算七十人，三十人就是籍在人不在的，在相關的疏散避難我們會把這三十人視同依親，因為他確實是不在嘛。其實就變成這三十人士依親的基本的數目。那其他這七十人再依他是要依親還是我們收容的去統計。

(因為水保局他系統裡面原本就有可以去區分這些人是籍在人不在的，那我們其實是不需要把他算入依親的範圍，我們可以報實際上的撤離人數就可以?)水保局跟 EMIC 的不一樣喔。

(EMIC 上面也可以在備註欄上面填寫。)他備註欄上是可以寫，但長官看到的是整個數量。我知道教授的意思，就是我們要把依親的部份去寫備註說他其實有部分是籍在人不在，是不是這樣。

(不是，就是說，籍在人不在的根本就不用去算他了，就先排除了。)EMIC 沒有做這樣的設計。

(EMIC 沒有，但水保局那邊的系統登錄的時候就可以去區分說，全部的保全對象多少，哪些是常住人口，其實在水保局的那一端他的系統裡面是有的。

不過這應該是經建課那邊去登錄的，你們這部分可能要去跟經建課那邊去弄清楚。因為理論上在水保局系統那邊是分開來的，既然他那邊就已經分了，我們在 EMIC 上面報的時候，你就用實際的人去報就好了，不需要去報籍在人不在的部分。)所以是不需要把這些籍在人不在的是同依親？

(對。)但是問題是像八八節的時候他會回來，那到底該算不算？

(那就是你實際上疏散多少來報。你報都是報實際的，理論上應該是這樣子報，你們這可能還要再跟經建課討論一下。)因為 EMIC 裡面有 100 人的話，我就不能排除那 30 個，那 30 個人沒有做動作的話，就變成撤離不完全。

(所以這部分要再去區分清楚，我們今年也會跟水保局講，以後水保局他經建課那邊的系統都不要報人數，統一由 EMIC 報多少就是多少，就是單一的人數，那水保局他們要人數，就請他們上去看。那我們在報人數的時候會分保全對象跟非保全對象嗎？因為剛剛課長有提到說有一些是自願的。)會在後面備註，要不然我們的數字會跟保全對象不一樣。EMIC 我們長官他們看不懂，所以我們所裡面會再做一個報表，這個報表做完之後會給所有轄區的所有防災人員，所以他會依照我們這個方式去。講真的，EMIC 只有市府才會用，像警察消防那邊不會用，他們沒有辦法用。

(這也是我們這邊的問題，就是我們現在都在要求大家用同樣的 EMIC。)但是他們還不會用，還沒有落實。

(我們面對那些不願意撤離的人數我們也沒有報嗎？)不願意的，最近幾次很少很少，幾乎沒有不願意下來，他們至少會說要去依親。

(所以實際上我們知不知道有些人真的沒有下來？)這幾次都沒有，我們會在做後續的確認。剛剛區長有講了，就是看有沒有開燈嘛。

(在這個過程裡面，公所這一端，應變中心開設之後，有接到水保分局的人員打電話來問嗎？譬如說應變中心開設了沒有，疏散撤離了沒有或是報人數，或是縣府那邊有沒有來問？另外就是除了問你們以外，他們有沒有問里長？)會打

電話到公所。

(是打電話到應變中心，還是會特別打給經建課?)都打來公所，業務相關的權責單位，不管是市府的水利單位或者是水保局，其實都常接到這一邊的電話。常常打來問人數，其實我們也很懷疑為什麼他們不直接去看 EMIC?

(所以他們是問人數?水利局也是問人數?水保局也是問人數? 問得很勤嗎?)很勤，三小時一報，他們為什麼不直接看 EMIC?

(我們現在也有跟他們講說要這樣做。所以分局會打電話過來?你知道台南分局他們有直接打給村里長過嗎?)里長有，而且他們打給里長可能他們口氣也不會很好，他有時候晚上打，里長有跟我們反應過，半夜還打來問我們撤離了沒有。但是因為他們還是會打來公所來，因為里長不會給他們好臉色。

18. 避難收容比例？

19. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

(警戒訊息的傳遞有沒有困難?)訊息的傳達其實不是困擾，應該是訊息的正確性比較受民眾質疑。

20. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

(在執行疏散撤離勸告的時候，雖然說剛剛課長有提到說這幾次都沒有撤離不願意下來的，可是也是民眾會質疑就對了?)對。

(質疑規質疑但他們也是下來了。)對，他們都是會有幫忙公所、配合一下公所，這樣的心態。

21. 收容安置面臨的問題或困難？

(我們這樣開四五處也開了滿多的，在收容安置的部分公所有沒有遇到什麼困

難或是問題?)其實安置，比如說社會單位有在宣導儲備物資，其實真正開設用到公所儲備物資的機會少之又少。因為你不可能去煮嘛。

(你說的物資是民眾儲備的物資還是公所儲備的物資?)公所儲備的物資。用到的機會少，因為我們都是以熟食、便當為主，所以儲備的實質的意義不大。

(但是其他生活用品，像是睡墊、床?)那些都有，現在比較困難是床，單價滿高的，慈濟好像有提供給某些縣市，那我們高雄在這一部分好像沒有，我們社會局也有去反應，如果說沒有辦法每個地方普遍有，高雄市是不是針對比較有需求，比如說每次應變都要開設的，六龜區、還有三個原鄉酌予提供這些設備。因為有些老人家跟行動不便，睡在地板，他們起居不便。

(行動不便沒有找地方安置嗎?)行動不便不是需要醫治那種，不是需要特別醫療照護的人，所以還是在我們的避難收容處所，其實我們也有床，但不像慈濟那種專門的。

(我們在避難收容處所開設的時候也會統計人數，那有民眾自己跑掉的嗎?)這個部分我們有管制，因為你不能限制他完全都不能外出活動，我們有一個管制單，上面會有註記說幾點出，會告知她說你幾點要回來，這一方面都有做進出的紀錄。

(避難收容處所的撤除時間，通常是會等到水保局的紅色黃色都解除才撤?那民眾也是在紅黃色解除才會讓他們回去嗎?)對，常常引起抱怨就是因為這樣，又沒有下雨又不准他們回去，但是我們都會跟大家柔性勸導，區長會跟大家講說，沒關係我們中午吃飽飯吃個便當再回去，就是用這樣子的戰術跟他們在打。我們的比較保守。其實也是不會再下，都已經過了，只是間歇性的小雨還是會有。水保局沒有解除就是會開設，我們還會管制，這是我們做的比較囉嗦的一點，可是就常常被抱怨。

22. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

分兩個部分來說，先就公所內部，公所內部同仁已經有長久的訓練，大家都能够很容易按部就班的進行工作，這方面是沒有問題。第二個部分就是外部單位，外部單位我們六龜區來講就是跟其他區可能不一樣，其他區可能外部單位沒有進駐。(現在不一定有預置兵力了。)預置兵力是軍方嘛，外部單位包括警消、水電這一方面，我們六龜區有要求他們進駐，他們也真的有進駐。(所以包括電力什麼都在這邊?)電力他們沒有進駐但是防災他們一定會來。但是他們也會派人在他們單位那邊。那警消是一一定會進來，警消跟軍方的兩個聯絡官都會在。這一部分其實跟不管是內部人員或外部單位，大家都滿有共識的。

(那像國軍派車的部分呢?)他們都很 OK。

(民眾也都 OK 嗎?因為我知道不少民眾跟公所跟我抱怨說，軍方的車子坐了不舒服，有比較大的軍卡比較高，民眾沒辦法爬上去。)不會，因為國軍他們都會攙扶耶，都有梯子。都還好。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知?

(有關於提到在法律層面上的部份，理論上像我們在執行這些工作的時候，你們所認知到的在法律部分，這個責任你們是不是都很清楚了?不管是災防法、國家賠償法，什麼法的，你們是不是都很清楚?)教授我想提一個建議，不知道會不會被你笑。我不曉得災防法的相關規定他有沒有凌駕憲法之上?

(應該是沒有，所有的法律都不能違憲。)憲法不是有不能限制民眾居住什麼的，一大串嘛，我不知道是不是二十幾條那邊，那現在我們的災防法又要限制他強制去做疏散撤離，這方面我們的立法依據是在?他是說緊急避難還是說正當防衛啦?(緊急避難。)那這一方面我們能不能可以說把這個加在民眾它自己身上，因為我們不管說是自我防衛還是緊急避難，都是你自己本身的作為，你

應該要有本身的作為。所以相關的撤離，區公所這邊或政府部門這邊，我們應該是告知你，我現在要執行相關的緊急避難也好，那我有提供一個場所在這邊，假如說我有開設了一個收容場所，那你民眾應該是要自動自發地來避難所報到，並不是說像剛剛教授有說的，找一批人在危險的環境之下把你撤下來，是我們也沒辦法說建議做這樣一個修正。那對於說保障民眾的生命財產，都是相同的因應嘛。你應該要付一點責任，不應該是坐在家裏面由人家去勸你或者是拜託你下來。如果是因為發布緊急避難，希望你到收容所這邊來，你沒有作為的話，如果說處罰，或是說責難，應該是他們的身上，而不是在公務人員身上。

對啦，我們是希望像你們這樣子的研究單位去把我們的法律訂得比較周全一點，不管是民眾的遵循或是公務人員這邊去做執行，都是比較要……。

其實如果是按照現在的方式的話，不需要相關的訓練，不需要教育，反正就是叫你走你就走，所以這些判斷、依據、發布，其實都是參考用而已。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

他好像有分做兩個部分嘛，就是那瑪夏跟甲仙都有嘛？

甲仙的好像沒有判國賠嘛，好像沒有嘛。

(上個禮拜二審沒有陪，只有那瑪夏二審有陪。)

(縣府有做跟大家宣導或是講這個東西嗎?)沒有。其實這部份我們都沒有接觸。實際上我們都還沒進入到這個階段、這個體系。

(課長對於國賠的認識，你認為國賠會追究公務員個人的責任嗎?)他有規定跟機關，機關也可以對於有疏失的公務人員，其實是可以的，但實際上沒有去統計全國這些按例，到底跟機關所屬的同仁在進一步請他付出賠償的案件是有多多少。

可是他這樣子還是有風險在阿，它還是有個但書可以去跟當事人求償。

可是故意是很好認定啦，可是重大這個要成立，我覺得他主觀意識很強。重大是誰來認定？

其實做大家都希望能夠按部就班，有什麼規定我們一定不會去打折扣，沒有人會願意去打折扣去做打折扣的事情，我們一定是該怎麼做就怎麼做，其實現在來看真的對於公務人員的保障真的是比較不足。

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

課長的建議：

第一點就是對於保全清冊的建議，調查的人力是不是可以用水保局那邊幫忙，我在想應該金額不會很大。第二就是警戒的發布跟解除，確實按照他所制定的去發布跟解除，但我們這邊其實也不反對說他去做修正，你按照你修正過後的警戒值，其實這樣來講我們第一線執行對民眾比較有說服力，因為你現在規定三百，我們都沒意見，你要把他下修，我們也都沒意見，但是你要依照你自己所訂的遊戲規則去走，你不能說我們遊戲規則是訂這樣，但是又走自己的，不管是做比較周全的考慮，或者是入夜之後擬定警戒值也是要考慮入夜的參考點，訂的時候都要參考進去了阿？第三點就是有關避難的自主性，是不是能夠讓民眾負相關的責任，不應該讓保護民眾的身家財產安全都全部由公務人員去做負擔。

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – H 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

(保全對象的調查的部分，在公所是怎麼分工的?)農業課主承辦業務，我們會調查，我們會跟里幹事一同。

(所以我們這邊是依據水保局給的影響範圍?)對。

(是你們去調查?農業課自己還是?)里幹事會協助。

(那里長會陪同嗎?)不一定。

(我們潛勢區有幾個里?)只有一個。

(我們這些里裡面是人都住在這裡嗎?還是有一些民眾是她不住在這邊的?)對，這邊簡單講就是，我們保全對象以戶來講，他總共保全對象有 119 人，實際居住我們最新的更新結果是只有 69 人。會分一些籍在人不再或者是籍不在人存在的。

2. 防災社區推動狀況

(我們在防災社區這部分，因為水保局針對土石流防災社區他們有另外委辦一個計劃，我們這邊的里叫什麼里?) ○○里。

(過去有做過土石流防災社區嗎?)以前有，很早的時候就有了，之前的紀錄有顯示。

(後來有在做嗎?)有，去年我們有再做，一個是水災的潛勢區跟土石流的潛勢區就是○○里的部分。

(水災的應該就是水利署的防災自主社區?)對。

(○○里的就是水保局的防災社區的部分?)對。

(那他在做的時候是跟哪一個課室協調為主?還是說他們自己做自己的?你們有

參與嗎?)防災社區都是社區自己去做主導。通常會接觸是社會課那邊就社區去做處理。

(他們在執行的時候有知會公所嗎?你們知道是為什麼會知道?)會有公文來通知公所，是民政課收，通知里長跟里幹事去參加防災社區的演習跟演練。

(收到文是市府來的文嗎?那你們這邊比較奇怪耶，是你們收文的嗎?就是土石流防災社區的部分。)我們有時候會○○大學的來文，就是說他們要偕同○○里去辦土石流防災的演練。

(那個是深耕計畫的，我說的是水保局的。)也有，之前有看過，是○○里的。

(現在應該是逢甲大學在協助水保局那邊做，巫仲明老師那邊在做。變成是你們一邊知道另一邊不知道。那文你記得是水保局來的嗎?)不記得。

(實際上社區在執行的時候你們有去參與嗎?)沒有參與。

(理論上在社區做完之後，應該會有人員的編組，避難引導組、警戒組等等，像他辦完防災社區這些編組的名冊或名單有交給公所嗎?)沒有。

(所以像你們的話在 fema 系統裡面有沒有報這個東西?)沒有接觸 fema 系統。

(為什麼?) fema 系統現在都是水保局做橫向溝通，但是我們目前叫做防災整備系統。

(對啦，就是防災整備系統。那個裡面有報嗎?)那個應該不是 fema 系統吧? 防災整備系統裡面有報。

(裡面不是有登錄嗎?防災社區的部份?)有。那個是我們自己在做避難計畫分組的。

(所以這裡面會給你們做登錄嗎?就防災社區的部分?)沒有。但原則上我們這些名冊都有知會過他們當事人。

(你是說保全對象嗎?)不是，我是說組員的那一塊，他們都知道之後要配合公所去做哪一塊。

(你是說社區的部分?)跟社區沒有關係，我們主要是說在潛勢區裡面有防災專

員、鄰里長啦，主要是這些。至於說我們的防災專員有沒有參與防災社區這一塊就不知道了。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

(那防災專員的部分都是你們在管的嘛，那我們東平里有幾個防災專員?)對，四個。

(里長也涵蓋在內?) 涵蓋在內。

(名冊裡面以外，這幾位防災專員在平時跟你們還有怎樣的互動嗎?)溝通良好，都是隨時我們需要協助的時候都一定聯絡的到。

(例如說需要協助是哪方面?)像是看一下游沒有道路中斷、雨量量測。會比較長聯絡是因為我們汛期前會有更新保全清冊，因為我們這邊偏鄉，老人人口很多，所以專員的流動性很高，有時候去住院、行動不便家人接回去照顧，所以從汛期前去年到現在已經至少更動四次。

(四次是他們主動通知你，還是你們主動去查?)我們要主動去查。防災專員我們比較常連繫的就是透過他去偵測現地的狀況，來跟我們講，大概主要平常聯繫是這一個。

(像是在颱風豪雨的期間，不管我們有沒有開設，防災專員也有可能架雨量筒觀測回報雨量，他們是跟民政回報還是跟你們會報?)沒有，他們直接對水保局回報簡訊而已，沒有對公所。

(那你們沒有說請他們順便回報狀況?)因為我們都直接上網站看的到，都滿即時的。

(那像我們防災專員都很即時的去做觀測跟回報的。)對，因為里長很重視這一塊，一定至少會有一個會回報。

4. 教育訓練與演習狀況

(在水保局這邊會有一些經費去給各鄉鎮市公所來申請去做土石流防災訓練的宣導及演練，那公所這一端，我們東平里，最近這些年有去申請這些經費嗎?) 每年市府會先招開演練宣導的執行計畫的會議，他會先尊重各個公所的提報的需求，提報完之後，他再來開會決定說有沒有要增減，或者是說要放棄的，放棄的部分有沒有人願意再來接棒。我們這邊都是接宣導，因為我們之前來看的話，近三年包括莫拉克之後，大部分都是黃色警戒，所以目前我們都是以宣導為主。

(所以我們還沒接過演練。)這些都是經過市府討論的。演練有，九十八還是九十七年的時候，但是因為保全戶六十幾人，但是以前大家都出來工作，所以出來演練的公部門參與的人數比居民多。那就會變成說，到底是行政單位在演練還是民眾在演練，但是重點應該是要民眾來演練，也就變成說每年就以宣導為主了。主要就是說之前辦過的經驗，公部門多於民眾。(對，一動員就是警察、消防甚至於國軍都來。)一般來講，目前我們市府是以保全戶比較多的公所，或者是比較常執行紅色警戒撤離的這些村里來做，所以說山裡面，因為他警戒值比較低嘛，所以每一次只要豪雨，下大一點他們就有機會有實際狀況發生。娜以市府的經驗來講，對要得到這些效益來講，就要把這個...。(剛剛說的這些錢都是水保局的錢嗎?)市府也有補助。市府也要有一個配合款。

(所以等於是市府那邊衡量各公所的狀況，由市府統籌來分配。)一經濟效益來講，還是要給比較需要的。

(所以我們最後一次是 98 年做的?) 九十八還是九十七年，不太確定。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

69 人

(當時我們在畫這些保全對象的時候，在調查的時候有很嚴格的按照水保局去劃定的範圍去框你們的保全對象嗎?還是說可能那個範圍的邊緣也有一些民眾你們也有把它劃進來?)因為東平里主要對外道路只有一條。對外的主要道路是○○路，他有○○○○跟○○，兩個聚落，兩個聚落群聚的型態不太一樣，○○的聚落比較屬於寬鬆，他只要有一條路進去，就整區都是了；而○○他比較特別，他是長條，他從路口進去到最後的保全戶，大概、有四五公里遠，周圍的部份是比較少劃定進來，比如說靠左邊或是靠道路旁，他的型態是不太一樣。至於說他的周圍那個部分比較沒問題，因為深山的部分比較少人，其實有確定比較裡面的，比較偏遠的，其實他們都已經有劃進來了。其他那種零星再加進來的，那種情況比較少，因為我們這邊比較集中，一個塊狀一個條狀。

(現在還在這邊的 60 幾個，像是行動不便、身心障礙的病患，就是疏散撤離比較有困難的大概有多少人?)老人 14 個，身障 3 個。總共十七個。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

(我們公所這一端在紅黃色警戒，你們再操作的時候都會接到警戒的訊息，是從哪裡來的?是水保局、水利局還是其他方式?你們通常都會優先接到哪邊的訊息為主?)主動的是水保局的傳真會先過來。如果要再快一點就是定時上去網站。

(我們接到這些傳真之後，我們怎麼去往下傳遞?就是在里長跟民眾那端，我是先指警戒發布的訊息的部分。)我們原則上內部的就用內部電話，譬如說社會課那邊收容那邊要先準備；對外主要是打電話。

(先通知誰?)所有的保全戶。

(你們一個一個打?)對，一個一個打給保全戶。然後我們還會做完之後，還會在做一個弱勢保全戶實際勸導。

(你們全部打是公所怎麼分工呢?)我們農業課有一個主承辦，那我們也有一些臨時人員它可以協辦，通常我們人力有限，那就兩個人去區分說你打這邊我打那邊，兩個同時去打。

(那打的時候我們實際上會說什麼?是說現在發布紅黃色警戒嗎還是?你們大概會說什麼?)黃色警戒會先講，因為是一個依據。依據完以後我們會先了解說社會課那邊收容的部分什麼時候可以完成。

(所以他們會先開就對了?)他們會先準備。不然我們就不知道他們什麼時候可以進來。所以我們大概會講說什麼時候可以讓他們進來，如果你覺得風雨很大，可以先進來沒關係。大概是這樣子。

(所以這個部分在旗山是哪一個課室在處理?)農業課在處理。

3. 土石流疏散撤離頻率？

(我們會在每一次黃色都勸導撤離嗎?假如說打完電話，會去執行說撤離的部分嗎?)黃色的目前的作法是電話一定是全打，打完就是先表示我們有黃色這件事，你可以進來就先進來，我們會先針對弱勢先撤。

(弱勢的話就是我們就主動去撤了?)對，我們會去現場，就弱勢的部分逐戶去請他們出來。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

(民政有介入嗎?還是都?)在開始通知的時候，民政課有一個機制是發放簡訊給里長跟相關的防災人員，就是第一步。

(所謂的相關的防災人員是公所內的?)對，就是公所內的跟潛勢區的里長會先通知。那後面的撤離的通知的部分就是農業課那邊執行然後里幹事陪同。現場撤離黃色警戒的時候，除了承辦跟課長以外，會找派出所的一起，還有村里長，共同上去。

(弱勢部分的撤離是社會課幫忙還是你們自己?)沒有，就是我們直接去現場。

5. 土石流疏散撤離交通工具？

(有些走不動的那些車輛是誰要負責開?)我們自己有公務車，如果說他的人數不多，而且他帶的東西也不多，我們會用公務車。如果有特殊需求的話，就是說他可能我們一般的公務車沒辦法，那我們就會協調國軍的人力進來幫忙。

(像在這些年的話，黃色警戒的時候電話打完，大概多久之後會每一戶去勸?)馬上。

(那這樣的指示是區長指示的還是說市府指示的?)我們農業課會先針對土石流的資訊去做彙整，有必要我們就會通報給區長，請區長指示說同意我們去做這件事情，通常區長都會認為這是有必要的。

(所以是你們主動的，而不是區長主動下令?)區長會直接只有一種情形，就是今天看起來雨很大，我們也猜可能會發布，可是我們不想要半夜去勸導這些，區長會在那個時間點去指揮我們說，我們先提早先做勸離的動作。

(這個有發生過?)對。大概這個情況還是有，但就是要看每一次的狀況

(我們這幾年是沒有發過紅色警戒。)沒有。

(我們這幾年黃色警戒做疏散撤離的頻率算高嗎?)我們 104 年做了 4 次，今年已經兩次。其實算滿常，通常黃色就已經全撤，為了安全起見，可能還沒到黃色警戒我們就先動員。

(那你們的判斷依據是什麼?還是看雨量嗎?)我們會看情況，原則上就是看一個小時或三個小時的部分。，不如說他已經下一陣子了，突然緊急降雨，降雨的時候我們就會在這一兩個小時去判斷說他這個量，是不是會構成裡面的危險。像我剛才講的，我們兩個部落是不太一樣的形式，崙北巷我們比較不會擔心，因為他是塊狀，你要撤也好撤，然後他也不會太遠；可是竹寮巷就有

問題了，因為他長達四五公里。

(可是這兩個聚落是連在一起的嗎?)沒有，隔了一座山。

(隔了一座山，那我們潛勢溪流有幾條?)八條。

(八條裡面是有六條是沒有保全對象的嗎?)各自都有。

(所以就是剛好就涵蓋在這兩個聚落就對了?)對。東邊是○○，所以這邊有一個聚落，那西邊這邊是○○，他這邊的聚落是分散的，沒有一個完整的聚落，他這個聚落就是分散在這一整條路上，一整條路又有五公里這麼長。

(然後又有好幾條潛勢溪流這樣下來?)對。變成是這邊五條這邊三條，所以都涵蓋在這裡。因為我們有特殊的這麼遠的，進去要這麼長一段，而且你疏散也要時間，所以我們都會把這個時間提前，我們最怕的是路斷，而且那邊又很多落石，很容易阻斷，我們很怕阻斷，然後又沒電的時候，那就很麻煩。

(這種情況多嗎?是說水保局沒發任何的警戒，但是這邊雨卻在下了。)對，但地方政府也可以自行。

(當然，我只是在想說雨量觀測跟警戒發布這裡面一定，不是說你們的問題，應該是水保局那邊整個機制一定有什麼問題，才會說這邊的雨確實已經下，讓你們覺得危險了，可是牠的警戒是還沒有發的。他的機制或他的點一定。)因為竹寮巷他的位置是整個山邊在遠，所以他不是我們想的就是這樣直直一條，他就是繞來繞去繞來繞去，比如說如果你用單純的午後陣雨來講，他就差不了多少，但是颱風就有差了。

(你們看的是哪一個雨量站?)我們旗山三個都看。

(理論上你們看得跟水保局他們是一樣的，但他們?)剛課長有說，因為地形的關係所以我們會依照預測雨量，比如說中央氣象局他發布的預測雨量已經達到黃色警戒了，可是當天可能還沒下完，我們是當天下午預測到晚上風雨可能變大的時候，我們就會先提前進入去疏散撤離了，不一定會等到黃色警戒發布。所以我們會有預測提前的狀況。

(我們一樣是看雨量預報，可是我們就先決定要先上去撤離這樣?)

(所以等於說我們疏散撤離的頻率算是高的。)應該算。而且他的標準值有降，從五百降到現在四百。所以很快就到了。

(除了剛才講比較疏散撤離行動比較不便的人我們會用車子去載以外，民眾下來需要你們協助的比例高嗎?)不高，因為我們都提前去跟他講。行動不便的大概家人都先接回去。

(所以你們通知他們，他們通知他們的家人來做協助就是了。)對。

(所以連帶的收容的比例也不高摟?)這一兩年，相對於前幾年，有提高了。

6. 避難收容方式?

(我們這邊開幾處?)我們一處而已。在公所。

(所以這兩個區域都收容在公所?)對，因為過一個橋就到了。旗山橋。

7. 避難收容比例?

(所以我們大概會收多少人?)一個颱風來最多收容十幾個人。去年有到十七、十八，剛上一次的颱風收容二十五個。因為我們都有鼓勵他們過來，因為實際居住 69 人，如果說一成，就是七個，這樣我們就大概三成。

(避難收容裡面，有不是保全對象的嗎?)有，可是很少，上次就一個。

(是覺得自己危險的。)阿我們不能拒絕。他可能是我今天回不了家，或是說外面沒得吃，就乾脆過來，或者是家裡剛好沒有人煮飯，都有阿。不過比例算很少。

(疏散撤離的時候因為都要去回報疏散撤離的人數，我們回報的時候是怎麼的報法?我們是報實際上撤離的，還是報籍在人不在的也報進去，沒有下來的，我們怎麼報，就是在統計人數的部分我們怎麼去處理?)我們還是以實際收容的人數去處理。

(沒有喔我是說疏散撤離的，當然收容的部分也要，但疏散撤離的人數怎樣報?)
實際居住的人來報。

(誰在報?是民政報還是農業報?)民政課報 EMIC。

(實際在現場的統計是里幹事嗎還是誰?真正在疏散撤離過程裡面的人數統計是誰在做，比如說多少個依親，多少個人...這個人數的統計是誰在處理?) 那個部分是農業課在做彙整。

(但是誰報給你們?里長嗎?)細項統計是我們農業課統計。我們在柔性勸導的時候就是全部都打電話，那個時候就會做統計。

(但是電話說走但他不一定真的走。)那個部分實際撤離就會回歸到社會課收容那邊做的登記。

(登記是收容的阿，但是依親，就是疏散撤離人數?)那就是我們農業課我們在電話的時候會去確認依親不依親，那實際依親...

(他說他依親但是他有沒有走?)因為這時候都是柔性勸離，我們會電話追蹤。

(但打沒有人接你就不知道啦?)我們會留連絡方式，就是比如說來接他的人，他沒有手機的話我們會留接他人的聯絡方式。如果說這樣還是不行，那我們就會請里長或防災專員就近去幫我們看一下人還在不在這樣。會透過好幾個方式去做確認。

(也就是你們到目前為止，黃色警戒發布之後有人沒走的嗎?)還是有。

(六十幾個大概有多少?)因為我們宣導那麼多了，他們都知道黃色紅色是怎樣的情況，所以一般我們公所盡量還是還沒黃色我們就勸離了，那紅色就不用講，就一定要勸離了嘛。那勸離其實他們都知道不是強制的，他們就會自行斟酌。大概比例上會留在那邊的有 1/2~1/3，約 30 到 20 人。因為扣掉依親那些的。還有通常那時候還沒有停班停課，所以很多還在學校跟上班，所以那個要扣掉。

(所以他們也還沒回去，回家也不一定會走。)還沒回家，很多都會講說我在等

我兒子回來，等誰回來，因為很多都是老弱婦孺，去工作回來他們才會想說一起。

(所以你們沒有完全掌握到這個人數就對了?)這個東西的追蹤本來就有它的困難度，那我們這個內部從今年開始有定時間，比如說我早上去確認一次，我這邊未定的我還要再做確認。我可能三樓的先拿下來，看他有沒有進來，剩下的我們再打電話或透過里長去確認。我們不可能每個小時去盯這個，所以我們大概律定就是早上跟下午還有下班前去做確認。

(所以這就回到我剛剛講的人數回報的部分，所以我們在 emic 上回報的是什麼人數?)收容人數。

(所以你們報的收容人數就等於是疏散撤離人數?因為其實這在 emic 上面是兩種人數，所以你們報的是一樣的人數?)對阿。這兩個人數都是差不多的，幾乎都是這樣子。

(可是現在你們報上去的撤離人數，跟保全對象的人數是有落差的，你們有接到關心電話嗎?也就是水利局或其他單位，說為什麼你們保全對象不是 69 個嗎?為什麼你們只撤了 23 個?就是有沒有人來針對這個數字來催你們?)除非我們寫零。我們只有報一戶或零的時候上面才會覺得說怎麼可能，你應該是要積極的去勸導，可是到這一兩年，我們大概都一二十個，這已經算是我們努力的上限了。只有一開始可能在勸離的部分，機制上還沒那麼完備的時候，加上又沒有很積極去催，所以數字出現是零或一的時候，上面會稍微覺得說你這樣催好像沒有很積極，是不是要再去。

(在整個疏散撤離的過程裡面，你們民政或農業這邊有接到水保局台南分局的電話或者水利局的電話嗎?針對保全對象，撤了沒有，或是數字的回報?)當下沒有接過。都是傳真比較多。市府水利局也沒有。

(那你們里長有沒有回報過說台南分局有在發黃色警戒的時候打給里長問有沒有疏散撤離，或者問防災專員?)里長有接到過台南分局詢問撤離的狀況。

(像今年颱風，像尼伯特那種，分局有打電話過來說，你們有沒有撤嗎?)都沒有。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

(就你們這幾年的操作經驗，你覺得你們的警戒傳達的方式，電話這樣子打算有效嗎?你們會覺得這樣操作上有沒有什麼困難?)因為還要到現場勸導，所以算有效。就算當下找不到人，還有緊急聯絡人。

(那勸導那個部分，還是有一些民眾不願意走。)黃色的話因為沒有什麼強制力所以。

(有做什麼方式去證明做勸導的紀錄嗎?)我們都有紀錄阿，我們一開始會全部打，所以我們會有電話紀錄單，然後我們會加註要宣導的事項，然後這個會有一個時間的電話紀錄存在，實際我們去做弱勢的現場撤離，我們會請他們簽確認單。

(所以我們就針對弱勢的部分?)對。因為其他的我們已經有打電話了。沒有打到的還會去看一下，因為我們位置大概都知道，就會順便繞進去看一下。

(就針對你們看過的這件事你們會做一個紀錄嗎?)拍照，我們還會有簽名。

(就那些有在家的去請他們簽名?是簽在什麼文件上?)我們有紀錄單。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

(收容安置部分有遇過什麼樣的問題嗎?譬如說經費上或是民眾的訴求上。)這個視社會課在用，不過社會課在會議上說，可能有些人睡的不習慣，因為不會像在家裡那麼舒適。我們了不起就是弄個地墊跟充氣的氣墊床。但還是看個人，有些就能夠適應，像老人家丟些病痛可能就躺的不舒服，可能下一次

來的意願就不高。今年有一個糖尿病患撤離到這邊，她臨時要用藥，家屬有把藥帶過來，但施打的部份我們就沒辦法施打，沒有專業的人員幫忙，他之前是外傭幫忙施打胰島素的部分，來這邊就是衛生條件跟保存的條件沒有這麼好，那就會造成他用藥上的問題跟困難。有比較特殊需求的人像慢性病患，公所是沒辦法處理。這個勢必就是要轉到他們特殊機構去處理。

(社會課那邊沒有去做安排?)就是他有確定是什麼樣病症的，他就會就近去找醫療診所去轉過去。

(勸導下來在這邊收容的民眾，我們是等到黃色警戒撤除之後才讓他們回去嗎?)

原則風大雨大，撤出來之後，他要去哪裡又是一個問題，說實在沒辦法強制他們一定非得留在收容處所，他如果要離開的話要有簽退的手續。如果風大雨大，我們覺得不是那麼 ok，我們會建議他留一下，等狀況比較好的時候再回去或是去哪裡，我們會提出建議。如果他堅持要走，我們也沒有說要強制他要怎樣。我們還是會跟他們說不要回去潛勢溪範圍，你可以去其他地方依親。所以說他雖然撤離下來，可是他可能半夜他家人回來或親戚回來，他要走我們也讓他直接走，但起碼也會跟我們做簽退。所以說黃色警戒關於撤離人數的部分，我們實際上公所這邊能掌握的就是收容的部分，至於說他跟你說要來結果不來，或者是臨時又想來，那你沒辦法掌握這個東西啊，所以大部分能掌握的就只有收容這一塊。那其它我們就是去做註記說他要依親或者是家人要接走，或者是他哪裡有親戚。這個我們在做電訪的時候都有在做註記。這我們比較 care 的是說，我們在每一個時間調查，你到底潛勢區裡還有多少人在，在裡面的部分，你到後面去亂掉，所以我們只能每天上下這樣去做更新，去確認說，裡面還有多少人，這樣對我們才是重點。有時候我們還要抱著危險在進去一次，風大雨大的時候有人還沒出來，我們就還要再進去一次，順便去確認說路有沒有斷掉。

(所以都是你們課的人去?)理論上是里幹事。

(因為早上是在六龜那一邊，感覺上市府對他們的要求就比較緊促一點，好像是會區分啦，就是在高雄市這一邊。有的公所在市府那邊要求的強度就會高一點。)因為本來他的強度就有差，因為六龜以前就有孤島的情況會發生，過了六龜大橋那邊，裡面幾乎都斷掉了，所以他們土石流潛勢區也是往裡面，就是從新龍再進去到他的興威還是興開。他都是比較裡面，比較廣，所以他那邊的強度就會更強，包括那瑪夏，這個都是屬於強度比較強的。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

目前因為過去區長很重視這一塊，我們對這部分都還滿深入去研究這到底要怎麼處理。原則上在黃色警戒的狀況下已經操練很多次，對外對內原則上是沒問題的。現在比較擔心的是紅色警戒這一塊，因為我們還沒操練過，不知道民眾的反應是怎樣，所以這一塊反而是我們比較需要去思考的地方，執行要怎麼執行，方式要用怎麼樣的方式，而不是說那就撤吧，那撤也沒那麼簡單啦，這部份我們自己內部都要跟上面去討論，未來這個執行面要怎麼去執行。我們盡量也是想要把這個程序標準化，以後不管誰來處理這塊都能夠，至少不會亂了手腳，因為畢竟你要開始做這個紅色警戒，我們除了勸導以外還要做到強制撤離，那你要整個對流程非常的清楚，不然有可能在執行上會有一點困難。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

(你們在執行這些作業的時候，你們知道你們是依據什麼相關的法令嗎？那這些法令依據有對你們形成什麼很大的壓力嗎？)壓力一定都有的，我剛來我們農業課的時候就有跟我們承辦討論，崙北巷不是問題，他是塊狀的；竹寮巷就很

頭疼，到紅色警戒要強制撤離的時候其實連我們就有危險了，因為她很長而且有些還很陡，很高的山，他已經是相對制高點那邊，那我講，除了他只有一條路出來，又隨時都會塌，路會斷掉，如果我們要去做這件事的時候，強制撤離 ok 但是問題是說我還是要顧及一下自己的安全。相關工作的人員，不只是我們，警察消防都要進去，紅色警戒是對我們最有壓力啦，黃色警戒還好。黃色警戒還有一個問題，就是這次尼伯特發布黃色的時候，水保局那邊晚上九點半發黃色，區長馬上連絡我，說要不要緊急疏散撤離，先趕快勸告，但我上網看一下，旗山大概了不起 2mm 時雨量，是時雨量，那邊的人都在睡覺，我就在想說要不要撤。(那時候應變中心已經開了嗎?)已經退到二級還三級。後面有一個尾巴，是黃色警戒發布的土石流警戒應變小組，只有留守一組人而已，不是區域級的，那時候區長就說這是要搞死誰啊，到底要不要聯絡阿?我那時候就跟區長講，依前幾個小時的狀態，跟後來的衛星雲圖的變化，我覺得我們再看看好了，不要那麼急著去聯絡。

(所以在那次的情況底下，我們沒有撤是當然的，那你們有通知民眾黃色警戒嗎?)我們是明天去補通知。

(隔天是黃色警戒還沒有撤嘛，就還是黃色警戒嘛?)對，因為我們都注意那個時間點。我們就這樣打過去吼，我們會被人家罵死，2mm 幾乎是沒雨也沒風。可是我們民政課這邊有發簡訊通知里長這邊。可是應變規定上面是規定說要勸導撤離，不是針對里長，是針對保全戶，但是避難組跟區長講說，沒關係我注意這個狀況，真的需要，我就馬上只會下去。

(所以民政那邊有通知里長，但是我們沒有針對所有的保全戶去處理。)我們是到隔天補辦程序，我們還是有通知。後來想想，你有發布，你有這個資料，可能以後會有問題，所以我們只是去補個程序。

(所以我們通知歸通知，但也沒有要民眾幹嘛就是了。)就是我們會看著，一直到他沒事為止。黃色一直都是是小問題，我最怕是紅色，那一天晚上六點半，

三地門發紅色警戒，那時候我有請我們承辦跟水保的窗口聯絡，我說我們建議一個部份好不好，你要發布就發布，剩下就是我們公所的事了，可是問題是我要怎麼調動人力？因為黃色警戒還好，我只要動用我公所裡面的人力出去就可以，紅色警戒我要通知國軍、我要通知消防隊、我要通知派出所，他們留守的人也不見的很多人，他們要怎麼樣在短時間把他們都集結起來這也是一個問題，他們要做這一個動作的時候，你們可不可以未來在你們系統建立一個機制，因為是你們再研判，你們在發布紅黃色，假如說有這個可能，你們能不能提早通知。

(他們現在不是說有嗎?)他們跟我們說全台那麼多鄉鎮我們沒辦法一個一個做通知，我跟他們說不是說通知，你可以用系統，你們可以用那套系統去擴充功能，你們的研判可能說在未來提早可能六個小時八個小時，我可以先預備人力或是通知一些相關單位，當你真的發不了，真的要開始做的時候，我有可能找不到人。

(這個我們等一下再討論一下。先回到法律的部分，所以你們有清楚的知道你們的法令依據?)知道。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

(那國賠的事情你們知道嗎?向那瑪夏的國賠案或小林村的國賠案?)那瑪夏的我不太清楚，但是我知道有那個國賠機會，不過就是我們自己也有想到這一塊，因為其實是再處裡的這個當下，必要性跟緊急性跟比例原則考慮好的以後我們再做最後的決定，可是我們也沒有辦法做個案決定，我要就是全部一致，他要不就是全部都用這個方式，不要說同一個這樣子的保全戶，有的要強制，有的就不要，所以說我們也很難去解釋說為什麼你要他不要，現在應該是這樣。

(所以等於說針對水保局的整個建議就是在他發布的時間點上為主。)我覺得目

前的規定上都蠻清楚的，可是對於這種突然地發布，就像我剛剛講的黃色警戒，他會有他們的推估方式啦，就我們現場來看是真的很為難，你到底要不要去做，就是你紅色警戒的時候可能又涉及強制撤離，突然晚上 po 這個，你凌晨兩點 po 一個紅色警戒，你是要我們怎麼去集結人力，我們要怎麼去找這些人，我們要怎麼去撤這些人，變成說水保局好像對這一點好像沒辦法。所以我們是建議是不是能有一個機制能夠系統做通知。

有，他們的傳真會有說，可能，會有紅色警戒。可是問題是我希望的不是可能，比如說你可以另闢一個可能六個小時或八個小時或十二個小時後，因為你不這麼講，你只說可能，我們會不知道要怎麼安排，因為我們的人可能就是要長期抗戰的，我的人我要調配阿，我不可能操死我的人。你要先律定一個假設說你可能會大概幾個小時內，好讓我有時間去安排人力，或是通知外部人力，不然你說個可能，難道我所有人都掛在這邊，一直等你開這個紅色警戒嗎。

那可能就觀念上的，他之前在會議上沒有說這麼清楚。她沒有直接跟我們這樣講，那他寫可能我們就會覺得到底是什麼時候。

那我也想說完全授權給地方政府也是一個方式。

這是政治態度的問題。那其實假設未來修法的方向是這樣，我會反過來，會希望說，在工作分責的部分，勞委會，他針對這個所謂災害，它的準則還有一個就是監測，我是希望這個監測的部份就要幫助地方政府去完成資料。因為就像我剛剛講的崙北巷跟竹寮巷它的判定，除非他有階段性的崩塌，不然我們說實在的也沒辦法去判斷他是不是會發生，到底有沒有可能。所以他必須透過一些偵測的工具，持續給我們去做相關的。

現實的問題是，我要自行判定我到底要不要撤或是說強制撤離或是應勸導這一塊，其實我們公所的工具真的是有限，我們也只有雨量可以判定，因為我是要親自匯集給他嘛，我說好，這個授權給我，那我到底要勸告還是強制撤

離，上面問我意見我也無法直接講，我手頭的資訊也讓我無法直接去判定。

在日本是用行政指導，他是不具強制力，你民眾要自己去負擔你的安危的狀況。就跟我們農委會會行政指導農民在什麼時候種什麼東西是一樣的。

我想要回應一下，就是今年發生的狀況，48 小時累積 475mm 了，主管跑下去櫃台值班的地方跟我講說，48 小時累積 475mm 了那是不是要撤離阿，第一步是先問我們，我是說看狀況。

現在的黃色吼，我們都快要變放羊的孩子了。我看這個雨馬上下很大，可是就沒有雨。

現在可以參考的是只有颱風的時候入山的規定，像南投縣(台中消防局。)再這個部分民眾應該負擔部分責任，民眾應該要為自己的安危負責任。

(紅色的部份，我也沒有什麼太多的建議，應該說每個地方操作的方式不太一樣，碰到的困難處也不一樣，但是我可以跟你們說的是，建議你們，你們做深耕計畫都有做定期推演嗎?)有。(每一年都會做嗎?颱風豪雨。)有。因為我們現在也可能上面的態度，依現在直轄市，很難去執行強制，因為上面依交辦，區長一交辦，我在想，八九不離十，他們寧願用最保守的去做，後續賠償什麼的就再說吧，反正就是不要出人命就好，這是我們的看法。

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – I 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

Q:土石流保全對象清查和清冊建立，這邊的分工大概是怎麼做？

C:是在我們這邊，我們會去做調查

Q: 調查是指對象調查，還是指現場？

C: 就是說現場，保全戶的部分有沒有，我們會跟村長，因為我們有劃訂，其實我們有 7 條，可是實際上有影響到部落的只有 2 條，有保全戶的只有 2 條，就只有兩個村有保全戶而已。我們會跟村長確認，每年年初會跟村長確認，你這個保全戶有沒有動，或者人口有沒有增長，有沒有移動或者是有沒有新蓋的

Q:確認是直接跟村長確認嗎，還是請村里幹事配合？

C: 沒有，我們都直接找村長

Q:影響範圍內大概的保全對象有多少，這兩條的話？

C: 53 個，以民眾來算是 53 個

Q: 是兩條加起來 53 個？

A:兩條加起來 53 個

Q: 都在哪個村，同一個村嗎？

A:不同，一個在口社村，一個在青山村

Q: 保全對象裡面，我們是以戶籍為主還是實際居住人口為主？

C: 我們是以實際居住人口

Q:所以籍在人不在會算進去嗎?

C 這個部分我們會跟他們就是說你這個人是不是真的在，因為在收容的時候，人一進去的時候，我們要填寫紀錄，就是說這些人有沒有在，要打勾，或者是她有依親還是甚麼。如果這個人確實是都不在這邊的話，我們雖然還是會放在裡面，可是在實際在操作上，會確認說這個人是不在的

Q:所以 53 個是涵蓋籍在人不在?

C:涵蓋戶籍在

Q:這個比例高嗎?

B: 比例不高

Q:這個名冊在建設課建立之後，會再給民政這端嗎?

B:有

Q: 然後村里長也會有這個名冊嗎?

C:有

Q:保全對象我們用影響範圍去比對的時候，會把附近也納進來還是很嚴格用範圍對照?

C:他在劃的時候是一個扇形區，就是這個扇形區全部，扇形區以外的沒有納進去

B:口社那邊

C:對，他留下來是一個扇形狀，扇形狀裡面的才算，以外就沒有

2. 防災社區推動狀況

Q:水保局他是有透過他們局那邊有在做防災社區推動，公所知不知道這部分，會跟公所聯絡接觸嗎？

C: 有，○○村比較有，○○村比較沒有。依我的接觸，其實○○村是推行的比較完整，村長本來就是防災專員，所以他們對這塊比較注重，○○村就比較沒有注重的感覺。

Q:他們會跟你聯絡嗎？

C:會，因為他們推演的時候會過去

A: 最重要的是，○○村的潛勢溪流有 3 條貫串部落，影響範圍涵蓋有 40 幾個人；○○村只有 1 條，只有 10 個人，所以○○村就相對重視，所以他們的村長也是防災專員

Q:他們在推動防災社區的時候，應該是不會透過公所，也就是他們不會特別發文給公所，讓公所知道他們來訪視、辦活動？

C:是不會，辦活動不會，都不會通知我們

Q:所以演練的時候是？

C:基本上他們也沒有演練，其實基本上還是靠公所，如果公所要提報演練就演練。基本上他們防災演練，很少說上面會下來做，基本上都是公所執行

Q:所以像他們這些有在做防災社區有做過演練的，他們本身的這些編組等等，我們也不知道？

C:編組我知道

Q: 他們會報給你嗎？

C:會，因為我們有防災整備系統，系統裡面譬如說，每年會調查人員有沒有異動，有異動他們會給我，我再重新 KEY 上去，把人員改掉

Q:所以只有○○村這邊有?

C:我認為是比較完整，○○的建立不是很完整，因為之前報給他們，他們的人口還沒報給我，他們的組織架構還沒有完整

Q:水保局有要求每年什麼時候要完成?

C:大概都在汛期前，基本上公文會在汛期前到

Q:知道水保局今年好像有針對防災社區在做盤點，他們有到公所來嗎?

C:沒有

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q: 剛剛提到防災專員人數的部分，除了○○村長還有?

C:各村都有兩個以上，我這邊有名冊

Q:就沒有給民政課?

C:我們這邊沒有移過去，我們有一本防災那本裡面有，我有夾在裡面

Q:平常跟他們有聯繫嗎?

C:不常

4. 教育訓練與演習狀況

Q:水保局會補助公所辦教育訓練跟演練?

C:演練有

B:公所會提報計畫，拿到縣政府爭取經費

Q:會每年定期報嗎?

C:都會定期報，演練不常報，基本上都報宣導

B:水保部分的實地演練，這幾年都沒再申請經費去做演練。但是防災每年都會有屬於民防團訓練，各部落來參加

Q:那個是透過哪個體系，民防團是民政系統？

B:民政系統，是公所自己的經費，因為這個是沒辦法上土石流的業務。縣政府的水保課，可以跟他們申請經費，但是我們民政系統這個部分是沒辦法跟他們申請

Q: 我們一年大概自編多少？

B:一年 5~6 萬

Q:水保局那邊的教育經費，我們每年都有申請嗎？

C:有，一場 3 萬

Q:我們怎麼去運用，所謂的一場 3 萬是兩個村每年各辦一場？

C:不是，如果說我今年要辦，基本上會辦在有保全戶的地方，就是○○跟○○，就各辦一場，就是 6 萬。今年有辦到第三場在○○村

Q:那邊有保全戶？

C:沒有保全戶，但稍微鄰近村莊，也沒說太鄰近，可是像達來村非常遠就不辦

Q:宣導的內容是請外面講師，一般會請誰來上課？

C:基本上也是請防災專員跟我來上課，

Q:內容者要會討論？

C:主要討論土石流防災撤離跟警報系統

Q:演練比較少辦？

C:對，比較少

Q:上次是什麼時候辦?

A:有組合訓練，就是配合各單位，消防、電力公司這些組合訓練。全縣各鄉輪流辦，最近的一年是 99 年，在前面一次是○○在當指揮官的時候，也是在口社村，○○還是民政課長的時候，那一次是沒有配合外單位的演練，我們自己辦的

B:還有請消防單位來協住

Q:針對土石流的演練就很久沒辦了?

C: 很久沒辦了

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

A: 保全對象人數已經問了就是 53 個?

C:53 個

Q:這裡面經常在這邊的人口?

B:上次○○村撤離 53 個，○○村撤離 15 個。

Q:所以是會超過會，有些不是保全戶還是會撤下來

Q:那在這裏面，有沒有比較弱勢人口?

B:那些部分都是由衛生所掌控，譬如說重症、行動不便。我們會跟他們通報哪一村要撤離，他們就會優先去處理那邊的重症

Q:所以那邊是衛生所負責?

B: 衛生所他們在

Q:交通工具也是他們提供?

B: 也是他們提供，不夠的話我們也有消防分隊的救護車

Q:所以這個部分就是分割由衛生所去處理?

B:對

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員?

Q:一般來講，公所最早接到黃紅警戒是由哪個管道，縣府還是水保局?

C:水保局

Q:是你先接到嗎?

C:對，基本上民政、建設課會同時接到

Q:透過什麼?

A:LINE、傳真、簡訊

Q:但是都水報局?

A:對

C:水保局都最先

B:水保局之後是經濟部水利署，都會傳真到這邊

Q:那縣府那邊?

B: 縣府我們這邊，因為是防災

C: 縣府不會到我們這邊，縣府會直接打電話給我

B:水保局、縣政府會傳簡訊給我

Q: 縣府農業局會傳訊息給建設課?

C:是直接打電話，理論是課長

B:我這邊是水保科跟消防局

Q: ○○分局會另外再打電話過來?

C:會

Q:會打你還是打給誰?

C:打給我，○○分局也是打給我

Q:是規劃課承辦?

C: 規劃課承辦，陳偉義

Q: ○○分局會打電話給課長、秘書、鄉長?

B:都會打給我

Q:不會直接打給秘書、鄉長?

B:也會簡訊給秘書、鄉長。所以秘書、鄉長收到簡訊後會來問我

A:還有村長也會第一時間收到

C:整備系統在登錄的時候，只要鄉長換人我就會改，電話都會的給他們

B:大概都是用 LINE，簡訊

Q:收到黃紅訊息訊息後，針對鄉裡保全對象，公所怎麼去轉發紅黃訊息?

B:我們都是直接找村長，跟村長聯繫，現在是紅色警戒勢必要撤離，那村長就要廣播，去部落學校

Q: 如果現在只收到黃色警戒?

B:我們也是

C:我是直接跟村長講說你就先廣播，員警還不用陪同

Q:廣播內容是什麼?

C:現在是黃色警戒，勸離這樣子，並不強制

Q:原則上只要收到黃色警戒就會勸導撤離?

B:對

C:打電話而已

Q:而且是兩個村都會?

C:兩個村都會，我兩個村都打

Q:為什麼，應該說黃色勸導，本來的意思是由公所會依現場狀況自行判斷，現在等於是說就直接請大家?

C:只要是黃色訊息來就打電話

Q:鄉長也不會有意見?

A:他們不會動

C:黃色是不會動

Q:我們會勸導就對?

A:對

Q:但是這個勸導是先用廣播，還沒到家裡敲門?

C:還沒到家裡敲門

A:因為八八風災後，老百姓自己也有自覺，所以紅色會動，黃色還不會。因為他們離潛勢溪流很近，會去看濁度，如果水還很清就不會走

Q:有些縣府作為會很積極，像屏東會說黃色還沒發就叫大家要走嗎?

B:有阿，電話就一直打不完，已經是黃色了你的要趕快撤離

A:黃色之前不會，黃色之後就會

Q:我們是只要有廣播到了就不會管縣府電話催促？

B: 如果發生意外工作也沒辦法承受這樣的事情 所以我們還是要盡到自己的責任 面對不願意撤離的 還是要跟村長講說 一定要廣播而且不止廣播一次

Q: 訊息一定要傳達到，但是實際上走不走還是由，因為在黃色，還是讓他們自己決定？

B: 對，一定要讓他們有預備要撤離，自行下山的就先自行下山。村長接到公所的電話一直催促，他也會覺得不耐煩，村民也會覺得不耐煩，所以他們都不太會聽我們鄉公所的，除非到了紅色，我們帶警察上山才會有意願下來

Q:這幾年紅色發過幾次？

B:每年幾乎都有

Q:今年尼伯特有嗎？

C: 尼伯特有，因為尼伯特之後有 70 豪雨

Q:這兩次都有發紅色嗎？

C: 尼伯特沒發，尼伯特那天就發到黃色，是黃色發完沒多久跳紅色

Q:去年蘇迪勒有發？

B:有發

Q:紅色發布的作為是怎樣，也是先請村長廣播嗎？

C:沒有，紅色警戒通知村長會先帶警員去挨家挨戶敲門

B:我們還會帶強制撤離單，請他們簽名，就是要簽名切結書

Q:勸導單嗎?

B: 勸導單，強制撤離單

Q:所以有些民眾確實是不撤的?

B:真的不撤

C:就是不走

Q: 我們就請他簽名?

B:對，我現在要問的是說，強制撤離單到底有沒有法律效令，其實是沒有，其實是一種恐嚇的作用，真的要我們也下不了手

Q: 所以實際上這樣的狀況多嗎?

B:很多，每次都有

C:每次

Q:像你剛剛講我們○○下來的還是很多，代表還是有很多人會撤

B: 但是還是有人不撤

Q: 而且他是保全對象?

B:對

C: 我們在撤離的時候，因為畫的範圍比較小，可能撤離的不是我要的保全戶，結果我們去比對的時候發現保全戶都沒下來，旁邊的都下來，保全戶不下來

A:因為保全戶每次都跑，知道不會怎麼樣

Q: 是最近這幾年才這樣，還是一直都這樣?

B: 一直都這樣

Q:所以八八風災後也這樣?

C:其實他們那次為甚麼會變成保全戶,也是因為八八風災。八八風災以後,幾個颱風以後,才有保全戶的

Q:本來不是嗎?

C:本來不是,是後面造成石流災害才劃的,其實他劃的都很新,基本上都是八八風災那時候,之後幾個颱風才來的

Q:○○跟○○都是新劃的?

C:對,就是說雨量要到那麼多才會造成

Q:我們這邊是幾百?

C:我們這邊是400,是因為因應206地震,基本上是450

Q:縣府要求報人數,公所怎麼報?

B:按實際人數去報,沒有被收容的部分,都算是依親。

Q:沒有下來的部分,應該說我們報人數就是實際人數,不會去區分保全對象?

B:不會

C:只是他們報進來我們還是會看

Q:實際上還是會去比對?

C:對,還是會看說,真的保全戶有沒有撤

Q:這種資料只有我們公所知道?

C:對

Q:EMIC也是報一樣人數?

B:對，

Q:水保局也是報一樣人數？

B:對

Q:你們是同步的？

C:基本上我們是只管名冊，他們負責撤離，他們現在跟水保局不太相關

Q:沒有在問你們民政處嗎？

B:沒有

Q: 理論上分局那邊不是會打電話來問？

C:對

Q:水保局沒有再問人數？

C:之前我們去上的時候，他好像有一點結合在一起，就是說以前我們這裡還要開設，水保局這裡的系統要開設，我們現在不用開設，因為我們保全戶那一欄沒有開設那一欄，其實是開重機待命搶救，可以開設搶通或進駐

Q: 農業局那邊會跟你人數嗎？

C:不會，我這邊都不會問到人數

B:都是我們這裡受理人數

Q:所以農業局也是問你？

B:對

Q:我的意思是農業局會重複問？

B:每一個單位會重複問，農業局、消防局、社會處、民政處、水保局

A:原民處

Q:所以都報一樣數字?

B:對, EMIC 大家都會看的到

Q:有知道水保分局人員會打電話給村里長確認疏散撤離狀況?

B:不知道

C:不知道

3. 土石流疏散撤離頻率?

4. 土石流疏散撤離人力資源? (警察?消防?)

Q: 當我們去做勸導是村長去嗎, 公所會派人?

B:有, 大部份由秘書帶隊, 有時候課長會去或承辦人員會去, 先請派出所消防分隊來協助

Q:等於是沒有效果?

C:其實土石流災害區是新的位置, 所以他們都回到自己的舊家

B: 有時候他們還是會在原來的部, 只是說遠離危險地方, 跑去另一個親戚 就是依親

Q: 所以有可能離開有可能留在那邊?

B:對

Q:原則上我們是開勸導單, 還是?

B:我們是強制撤離單

Q:有做其他動作像是拍照存證?

B:沒有就是簽名, 簽名之後都有回紙單, 簽名的是那些都可以知道, 一份給他, 一份我們留著

Q:這幾年有碰過一開始不願意撤離，後來碰到狀況危請公所幫忙的情況？

C:這幾年都沒有碰過比較危急的狀況

B: 大部分都是自己下山，像德文達來沒有車的我們就協助

Q:村長本身會去做疏散撤離嗎？

B:會去巡視部落裡的狀況

A:像這次安坡村沒有保全戶，村長打電話說水位高，建議要撤村

5. 土石流疏散撤離交通工具？

Q: 無論是保全戶還是非保全戶，原則上是居民自己撤，還是公所派車？

B: 自己下山跟派車

Q: 是派公所的車還是國軍的車？

B: 公所也有，如果說我們有申請病例然後國軍也有的話，也是透過他們的車輛去載，大部分是自己下山比較多

A: 那個不一樣，我們的撤離分成兩種，一個是土石流撤離，一個是山上避免形成孤島撤離。保全戶的撤離都是自行去，避難處所就在村裏面，只是從家裡走到學校和活動中心，剛剛承辦人員講的是，孤島效應撤離需要國軍兵力協助，像是達來跟德文

Q: 他們反而不是保全對象？

B:對阿

Q: 我們這邊的保全戶，收容安置的處所其實是比较近的？

A:都在同村

6. 避難收容方式？

Q: 村子裡的避難處所乎每次都會開設？

B:只要有撤離，就會開設

Q:民眾去的比例高嗎？

B:不高

Q:大部份還是依親為主？

B:對

Q:開是村長自記開，還是社政的人員？

B: ○○村是○○國小，○○村是○○國小也有村辦公處，○○有兩個避難處所

A:社會課人員會過去開設，因為物資都在那邊，要用還是要社會課人員去管制，社會課長會派人過去，登記補充物資

Q:避難處所撤除時間，會在紅色警戒撤除之後嗎？

A:要等官方紅色警戒撤除，避難處所才會撤除。實際上民眾會看天氣自行離去

7. 避難收容比例？

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

Q:整個過程黃紅色警戒通知、疏散撤離、收容，你們覺得困難在哪裡？

B:人數沒辦法在第一時間掌控，還有就是說，依親人數多少，不撤離人數多少，收容的人數多少，收容的人數比較好掌控，但是上面會要求依親人數、不撤離人數，那這樣的人數，我們實在沒辦法掌握，因為災害期間是輪值，不是所有人都上班，勢必要有人力去做挨家挨戶統計，這幾年都是在撤離這方面問題比較多

Q: 我再確認一次就算是不願意撤離的，大概都還是拿得到簽名？

B: 還是有困難，他們有時候會躲起來，去山上找不到人

A: 還有把門關起來，晚上去把燈關起來，你不知道在不裡面，但是去看他的車有沒有在，硬去敲，他還是賴著不開門

Q: 在這個情況下，怎麼存證我們有勸導過？

A: 因為我們是這樣子過，這樣子就會有簽到，這個沒有簽到，但是我們一定有過去，只是他躲起來，但是我們不確定是不是真的躲起來，只能當作他已經自行下山

B:

10. 收容安置面臨的問題或困難？

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q: 公所內部各處室合作和外部合作有碰到什麼問題？

B: 配合都還不錯，因為我們只要有任何災害，他們都是馬上都會協助

Q: ○○口社跟○○距離公所多遠，都是從○○這邊上去嗎？

C: 另一條，○○公路

A: ○○大概 10 公里，○○18 公里

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

Q: 會擔心法律責任跟國家賠償問題？

B: 會，尤其是他們硬不撤離，如果在山上發生什麼事情，公所是不是要負責任，我們會怕，所以說強制撤離單作用到底有沒有法律效力，我們就問陳課長，他就笑笑說沒有

Q:公所會另外再劃警戒區嗎，或縣府劃警戒區會告訴公所，因為這兩個一定要有其中一個要滿足，我們公所要劃警戒區還是要發公文給縣政？

A:不會

C:所以譬如說要新增新的警戒區，其實基本上還是要有新的災害發生

Q:有些會說應該是沒有假如在颱風期間，可能下次颱風要注意一下，再打電話問消防局，因為每個縣府劃警戒區的方式不一樣，因為全縣都在颱風的警戒範圍，把全縣都畫進去的也有，有些就說本縣的某些鄉鎮，原則上在警戒區劃定縣府應該比你們還積極，理論上劃定警戒區而且公告之後，才能去做強制疏散撤離。縣府如果說要強制撤離一定都會去完備他那部分的動作，公告可能都在網路上

C: 因為這部分我們就沒有注意去看警戒區，因為他直接發簡訊跟我們講說，○○撤離保全戶，基本上不會動到其他，如果他是畫整個○○村，就變成說整個○○村都撤

Q:所以回過頭來，縣府沒有要求過要撤村，都還是只撤保全戶？

A:都是只撤保全戶

Q:孤島是？

B:全部撤

Q: 孤島是縣府命令要撤，還是我們認為危險撤？

B:公所自己人去做實際判斷，以實際狀況來去做判定

Q:判斷是承辦人員、承辦課長、鄉長？

B:鄉長

A:我們是防災會報，各課室的防災會報跟鄉長建議，鄉長做最後決定，最重要的參考是氣象資料

C: 講到氣象資料，有一點就是紅黃色警戒的時候，譬如說紅色他發佈雨要下 400，可是我們在線地量的時候可能只有 200

Q: 我們的土石流防災專員他們有量？

C: 有

Q: 量完會回報嗎？

C: 最近是有，我有打電話去問，有的是會回報有的不會

Q: 確實實際雨量會有落差

C: 因為中央的測量筒會比較外圍

Q: 另外一個是他會把前期雨量納進來 可能今天只下 200，可能前兩三天下 100 他也認為會到，因為土壤含水量較高也會納進來

C: 民眾在看的時候會覺得說，明明就沒有下雨你叫我撤離，當然就不願意。因為○○跟○○有一段距離，○○有下雨三地門○○沒有，所以他一發紅色的時候，變成說村長就打來說，沒有下雨叫我們怎麼撤離，颱風的話還比較好講會撤離，今天比如說光一個豪雨，你叫他撤離他不會走

A: 但是我們是應該這樣跟村長講，因為我們比較在意的是河流上游的下雨，可能要看測站的位置，上游比較重要，不過我們上○○測站又太遠

Q: 有些民眾確實是沒有撤，像兩個村，村長本身會下來嗎，會去做疏散撤離嗎？

B: 會她們是最先的，最先到部落裡面去

A: 他們不是保全戶他們不會，但是他們從雨開始下，還沒黃色警戒村長就一直在跑了

B: 會巡視部落的狀況

C:看溪流的狀況

Q: 村長對於災害的風險意思是有的，會注意這些事情？

A: 我們這次○○村就是這個樣子，他們沒有保全戶，水位到了很高的位置，靠近河的某一鄰是不是要撤，我們就說好，但是撤了之後，因為他們沒有撤過，那些人聽到廣播之後就很配合的，很多人到了活動中心，他就覺得離家這麼近，不想睡在這邊，就大家商量，吃個宵夜大家就都回家了，村長就打電話來說大家決定不用了，狀況可能沒有那麼危機，大家決議回去那就回去。這次我們就請技，請上面來會勘，看是不是有必要劃入

C: 另外一條其實是不同條

B:其實○○有 2 條

C:他會劃進去一定是之前有發生災害才會劃進去，有的是他去看可能下面是岩盤，認為他是穩固的，那就不會再劃進去，只是說看起來水位很高

Q: 另外，那兩個村在避難處所開設，他的撤除時間會是在紅色警戒解除之後嗎，還是有些民眾會先回去？

A: 我們這邊一定會等紅色警戒降到黃色才會解除

C: 實際上民眾看雨小就會回去，我回家看一看就不會再回來了

Q:理論上是要管制，實際上比較困難

C: 你要管制民眾說，因為只是劃定那個位置是不安全，他在收容所可能跑去別的地方喝酒，你也管不到

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – J 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

Q: 土石流保全對象的調查，是由哪個課在負責？

A: 幾乎都是由我們課裡在提報，幾乎都是由我們課裡在提報，土石流應該是由農業觀光課，但我們這邊資料保全戶的對象

B: 保全他們有個電腦裡面都會有

Q: 是你們報嗎？

B: 沒有，我們會發到各個村里辦公室，請村辦公室去協助調查，他們在那邊去做更新

Q: 等於是村幹事去調查？

B: 村長，因為他們每一年要去做更新的動作

Q: 現場調查的時候，民政課或農觀課會派員到場，因為水保局給的是範圍實際上去核對的時候無論是村長還是村幹事，公所會有人去幫忙現場看嗎？

A: 平常都有的去現勘

Q: 所以是農觀那邊？

A: 有災害才是農觀

Q: 但是在保全對象？

A: 保全對象是他們有去，我們有時候會去村辦公處，辦公處是我們在負責，那幾乎要資料的話，由我們課裡在跟他要資料

Q: 保全對象的調查，水保局給的範圍是嚴格劃定在範圍內才列為保全對象 範圍外面就不是，還是會有一些彈性的考慮

A: 水保局劃定的有佳義村 2 條野溪，上方是遺址地，土質鬆軟，所以比較危險，當時是許中立教授，那時候我們過去現場勘查，因為村莊剛好被兩條野溪夾在中間，所以說是不是有必要，那時候我就提報給他，他去會勘，我們就確實有必要列入土石流潛勢溪流

Q: 我們只有這兩條？

A: 還有○○村 1 條，○○野溪，還有○○在過去往○○路段有○○橋，剛好是每次是土石流警戒區。在過去○○往○○那條路有幾條野溪比較沒有列入土石流警戒區。總共有 7 條，比較大宗的是剛剛講的 4 條野溪，其他的比較小，○○溪、○○瀑布，銜接到○○溪上游，在過去是○○橋有個野溪，我報的四條野溪是每年水土保持局都會打電話，說紅色警戒但是比較大的四條野溪，他們沒次都講說，你們紅色警戒，其實都沒有。

Q: 所以保全對象的部分原則上就是這些為主？

A: 對

Q: 有時候水保局劃的範圍，剛好旁邊也有幾戶民宅，那個我們就沒有列入了？

A: 對

Q: 在人口的部分，在範圍內的住戶，可能有些是戶籍在這裡但人不在，我們在造冊的時候，是這些人也別在裡面嗎？

A: 也都列在裡面

2. 防災社區推動狀況

Q:在過去水保局也推動防災社區，在這部分有跟公所做聯繫嗎，還是水保局透過自己的協力機構自己去辦自己的防災社區推動？

A:都有透過我們這邊

Q:都有跟我們聯繫？

A:對

Q:我們在這幾個村都有做過防災社區嗎？

A:有

Q:所以防災社區平常在活動的時候，公所也會派人參加嗎？

A:會，都會派人參加

Q:像哪方面，教育訓練還是演練？

A: 我們有時辦教育訓練，有時候常辦配合上級計畫辦土石流防災演練，還有平常有做水土保持研習。有時做宣導，汛期前會到各村做宣導

Q:我們公所這邊？

A:對，我們剛剛結束

Q:是民政課主政嗎？

A:沒有，我們都配合，都是由農觀課主辦，因為是剛好土石流是他們在水土保持，再加上他們宣導有關土地，原住民保留地，所以大家結合在一起，各課室課長每場都要參加，而且要做宣導，但是防災這部分由民政課整合

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q:土石流那邊他們還有在訓練防災專員，公所這一邊，○○這邊的防災專員是不是以村里長為主？

A: ○○專員不一定是村里長，以前是我們這邊有幾個防災專員，一個是○○村以前的村長，現在當代表，還有○○村一個，○○村兩個，○○村兩個

Q:所以不一定是村長？

A:不一定是村長，有些是社區總幹事

Q:平常跟公所有保持連絡，或者說他們是透過農觀那邊，還是直接跟民政這邊有聯繫？

A:有時候直接跟我們聯繫，因為應變中心設在這裡，所以有災害會直接跟我們提報

Q: 防災專員在應變中心開設的時候，會把村的狀況回報？

A:會，這裡是窗口

Q:這個習慣是我們請專員幫忙，還是過去會主動提報？

A:主動

Q:每一位專員都會嗎？

A:都會，而且各村都有巡守隊跟自衛隊，○○村、○○村、○○村都有，因為各村都有設○○，所以這些青年會就加入巡守隊跟自衛隊

4. 教育訓練與演習狀況

Q: 除了剛剛課長講的，各處室整合在一起去做汛期前的宣導以外，農委會有補助公所辦理土石流教育訓練跟演練，這部分是由農觀課主辦？

A: 農觀課在主辦

Q:民政課會參與嗎？

A:會參與

Q:辦得方式是說，因為有好幾個村都有潛勢溪流，所以我們辦是每一年輪流辦還是，你們知不知道他們辦的方式，譬如教育訓練是選擇每個村輪流，今年是你明年是他？

B:全鄉，全鄉性，比如說這次選○○村，可是全鄉的人都會到

Q:演練的話？

A:演練也是全鄉動員，

Q:但是會由，譬如今年是由哪個鄉辦演練，其他去觀摩？

B:有

Q:都是這樣？

A:比如說這次選○○，以○○為主，其他各村的村里長都要到，還有自衛隊，有時候要求學校

Q:是國中小學？

A:國中小來觀摩

B:是轄內的學校

Q:學校都願意配合？

B:願意，因為他們部分學校是災民收容場所

Q:我們這邊都是用開學校？

B:對，收容的部分

Q:所以每一年我們都會向水保局申請經費？

B:不一定，我們今年沒有辦

A:不一定，有申請到，如果說是，我們都會提報，但是水保局不是我們提報就有，他會分，譬如今年哪個比較主要比較需要

Q:就算沒有拿到經費，公所一定會辦？

A:對，我們都會

Q:那就是用公所自編經費嗎？

B:有，我們這邊

Q:是用民政編的？

B:我們民政編的

A:就是教育訓練、演習演練

Q:每年會編多少經費，光是這個部分？

A: 我們編五萬防災演練，以前是編一萬，但是人多的時候一萬塊就不夠

B:我這邊有一個想法是朝向自主訓練，訓練成為一個自主社區的訓練

Q: 理論上，像課長剛剛提到水保局那邊做防災社區這麼久，他們的編組加上自衛隊應該是可以這麼做

B: 我們今年還有編預算，編明年度的預算，如果今年公文可以的話，明年有這樣子的想法，每個社區讓他們自主訓練

Q:之前在訓練的時候，社區自己的編組，有找外面團隊幫忙嗎，譬如屏科大有助這塊？

B:你說他們自己社區嗎？

Q:對

B:並沒有，都是自己

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

Q: 全鄉的土石流保全對象大概人數？

A: 有保全戶的○○村、○○村，全鄉人口 6730 人，保全對象依土石流潛勢溪流，○○村已遷至○○就沒有了，保全對象只剩下○○、○○2000 戶多

Q: 疏散撤離的弱勢人口數比例？

A: 比例不多

Q: 那這部分在撤的時候，也都是我們一起撤，還是會分工給衛生所

B: 衛生所負責

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

Q: 水保局的黃紅警戒是發給縣政府，但是也可能會直接通知公所，公所在颱風期間，會先接到縣府這邊的通知，還是水保局？

A: 一般是縣府最先，農委會水保局最先，由時候從台北寄信過來

Q: 接到黃紅警戒之後，對於保全對象用什麼方式通知他們警戒的訊息，民眾或村里長？

A: 用電話聯繫村長，請村長廣播，我們現在是紅色警戒大家疏散撤離

Q: 就先通知他們警戒？

A: 對，黃色就開始通知，我們現在是黃色要請你們廣播，因為一有災害發生 我們就成立應變中心，村長會在村辦公室待命，到解除才會離開

Q: 所以黃色警戒他們就在那邊待命了嗎？

A:對，平常都會這樣子待命，我們這邊做的比較落實的是，一有這樣的事情發生，事先都會跟他們聯繫，而且電話必須要串通，先是聽他們電話有沒有通，然後林小姐有一呼百應 打一打大家就知道了

Q: 一呼百應是涵蓋到村長村幹事，但民眾沒有在裡面對不對？

A:民眾沒有，還有應變中心各組也都有

3. 土石流疏散撤離頻率？

Q:在黃色警戒會開始做疏散撤離嗎？

A:還沒，其實就是預備而已

Q:縣府會要求黃色就開始做疏散撤離嗎？

A:他們都說最好是能夠疏散撤離

Q:最好是但是沒有？

A:對，有時候他們講的跟實際不一樣差太多，往往水保局打電話來，你們那邊豪雨已經多少了，現在紅色警戒，我說我們這裡萬里晴空，我說他們到底是依據什麼

Q:雨量站，他的雨量站可能在山的裡面，也許圖上看起來三公里，其實在很山上，整個距離其實很遠，他是根據他們雨量站的觀測資料發紅色，黃色的話純粹是預告，觀測也是會有落差，雨量站的位置可能很遠，而且公所人在這裡，可能村落是在其他地方，村落上游的雨量站距離很遙遠，所以說防災專員的回報會比水保局準，可是就算是防災專員也看不到後面山上降雨的狀況

B:可以去做調整嗎，雨量站的位置可以放在平地這裡

Q:可是雨量站的觀測，應該說那個雨量他也希望不是指觀測現在這裡的雨量，因為他怕的是潛勢溪流上方的集水區下雨，像有一直下雨的話水跟

土石會下來，所以與量站放在這邊不一定準確，因為發生崩塌跟土石流是從上流一路下來，民眾的感受是直接看到這裡的狀況，確實是會有落差，可是不見得他們放的雨量站位置真的很有用，這麼多潛勢溪流他也沒有這麼多雨量站，所以可能○○附近只有兩三站，可是涵蓋的範圍很大

A: 因為○○村已經撤離了，沒有人在那邊，每次講說紅色警戒，你們要疏散撤離，有時候縣長縣府會直接找我們鄉長，我們鄉長他也不知情有時候剛上任沒多久，他有時候會罵到我們這邊，說為什麼還不撤離，我說要撤離誰

Q: 可是水保局我們農觀課這邊資料沒有更新嗎 因為 理論上保全戶就應該沒有了

A: 我們都建議過了，消防局也建議中央，他說都沒有用，就是不願意撤掉

Q: 就是數字不願意改掉就對了

A: 每次紅色警戒我們去哪裡也沒有什麼雨水

Q: 紅色警戒發的時候，我們疏散撤離，主要公所是以鄉長下令為主，還是縣長會比鄉長快，時間的狀況我們這裡是怎麼樣？

A: 一般上面說紅色警戒要我們撤離，我們就會報告指揮官就是鄉長，鄉長就會說好

Q: 所以通常是縣府那邊要求會比較快？

A: 縣府，因為他們是看消防局那邊，縣府就是消防局，消防局會說現在大概是怎麼樣，是不是要疏散撤離，但是我們疏散撤離，以前疏散撤離當然是有，○○村已遷到○○，第二個是○○村有兩條溪，所以那地方是有人住，○○村有○○溪，這個才會有，但是很少，我們每次打電話，一有雨

水豪雨，我們過去的時候也沒什麼水，所以他們村長講說，如果真的達到警戒，自己就會撤離

Q:這幾年紅色都有發過，都碰到類似的狀況？

A:有阿，以前○○就常撤離

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

Q:一般是縣府要求配合，村長下令後，我們在執行疏散撤離的時候，是公所去還是村長？

A:我們去，撤離到村莊，有國軍的悍馬車，以前○○村用的悍馬車載到○○國小體育館。○○村是有的到活動中心，不需要車，有的到教會。○○村到舊學校

Q:公所也會到村莊去，會配合警察消防一起去？

A:會

Q:剛剛課長有提到，有的時候風雨沒有很大，所以民眾不一定願意下來，碰到這種狀況，公所怎麼處理？

A:除非確實是豪雨，會找警察

Q:可是警察也是用勸的？

A:勸的，如果確實是危險豪雨很大

Q:可是警察也沒辦法用強制？

A:可以都是用強制

Q:用拉的？

A:不會用拉的

Q:也是拜託這樣子，用請的？

A:對

Q:如果風雨不是很大民眾不願意出來，我們怎麼辦？

A:如果沒有那麼危險，就沒有說很強烈硬要他們撤離

Q:只是我們也會勸，會用拍照存證或其他方式處理？

A:會勸

Q:會開勸導單？

A:有，那個都會開，那你自己不撤離，要簽切結書

Q:所以我們是用這種方式？

A:對

Q:那會用拍照存證或其他方式處理？

A:有，都有拍照存證

Q:假如是這樣那公所如何報疏散撤離人數，報實際撤離人數？

B:報實際撤離人數

Q:可是實際人數跟保全戶有時候會不太一樣，有時候不是屬於保全戶的我們也撤，我們這邊的狀況，也會撤非保全戶？

B:會

A:撤離的時候，就整村撤離

Q:通常是整村嗎？

B:對，譬如○○就不是整村，他們是第一里才影響到，上方就沒有影響到野溪，所以說只有一二里而已，確實是有危險的才會撤

Q:每次都是當場判斷的嗎？

A:對

Q:是由課長還是村長

A:由村長判斷

Q:但是有的是撤村，整個撤？

A:撤村比如說，村的上方真的有土石流潛勢溪流就整村撤

Q:我們實際上也撤過？

A:對，有撤過

Q:最近這幾年有撤村嗎？

A:莫拉克有撤過，莫拉克之前凡那比有撤過○○村

B:我們都是全村撤

Q:後來這幾年？

B:沒有，○○遷村下來就沒有

A:八八風災後幾乎都沒有

B:如果是像○○村、○○村溪流的話，頂多是請村長勸導依親

Q:所以剛剛課長提到，在這種時候，縣府會打電話來催，會接到哪個單位的電話？

B:很多

A:農業局，縣政府每個處都打，消防局、民政處、原民處、工務處、教育處

Q:但是他們都找誰，課長？

B:找我們

Q:假如你跟他們說我們已經撤了，他們還是一直會打？

A: 如果說有撤了，我們要提報撤的處理情形，到底撤了幾個、現在收容幾個、有沒有救濟品，這個都要做紀錄，所以說鄉的公務員最可憐，一個人身兼數職，縣政府和上級單位，比如說消防局民防的就好幾個人做，我們一個人工作做他們整個工作

Q: 他們怎麼沒有整合一個輪流打？

A: 誰值班不知道而且他們適應變中心，在裡面不是分開，你看我們縣的報表，誰打電話我就做記錄，我都這樣要求他們

Q: 課長有印象，台南分區或水保局本身或水保局協力單位會在這種時候打電話來？

A: 會

Q: 哪些單位你比較有印象？

A 幾乎都是○○分局，○○分局比較多

Q: 那他是直接問民政還是問農觀？

A: 直接打來民政，要提報這些，事後都是給農觀課

Q: 所以疏散撤離人數是問你們？

A: 大大小小什麼事都是經過民政課，都是民政課張羅這些事

Q: 因為在水保局那邊透過自己的系統也在統計疏散人數，縣府這端透過民政系統也在統計人數，EMIC 也在統計人數，公所在報人數是一致的？

A: 一致以 EMIC 為主

Q: 水保局實際上會問撤離人數裡面有多少是土石流保全對象，公所會另外統計？

A: 會

Q:我們在疏散過程中會登錄保全戶?

A:對

Q:但是根據課長提到，實際上，有些保全對象不一定有撤離，水保局會再打電話問保全戶撤離人數不夠不符，會再催嗎?

A:會跟水保局解釋，因為影響到的，剛好就在那個地方，那個被撤離了沒

Q: 所以實際上是會打電話來問?

A:對，分局會問

5. 土石流疏散撤離交通工具?

Q:交通部分課長有提到過去用過悍馬車，民眾是大部份自己下來還是要派車為主?

A:以前○○要接下來，佳義村涼山就不用，避難處就在自己村莊，真的是行動不便，家家戶戶都有車子，公所有公車，用的上就用公車

6. 避難收容方式?

Q:疏散撤離的民眾，大部分會依親還是會開設避難處所?

A:會開設避難處所

Q:有些避難處所像剛剛課長講的就開在當地，那開設的時候是，由當地的村長自己開，或者學校開，還是工作的人要去處?

A:公所會去

Q:社會課會去協助開?

A:對，社會課會過去，我們安置好了社會科就在那邊做那個，安置的地方收容的地方，撤離是我們要先下去，安置就是社會課，要在安置收容的那個地方就要先做好

Q:一般來說到最後颱風告一段落，避難處所撤除等到黃紅警戒都撤除我們才撤嗎，還是會有些民眾在黃紅警戒持續中就回家了？

A:沒有是說先回家，除非我們都會這樣，被收容的年輕人的那些，我們派人到村莊裡面去看災情，其他的還是會安置，到完全解除才會讓他們回去，主要是說豪雨剛剛過，災害才會來，因為土石鬆軟，搖動的話他就會開始，因為上面的雨水

7. 避難收容比例？

Q:最近這幾年，收容安置的部分，這幾個村大概收容安置的人數，每一次差不多收多少人？

A:上一次的人數，上一次是在○○村 400 多

Q:那最近呢，就是他們已經下來？

A:最近已經沒有了，都沒有收容了

Q:除了這個村，其他的？

A:我講的是只有○○有被安置過，但是很早以前就是，被安置過也沒有幾個人，○○村大概是全村，涼山的話大概是我講的 1、2 里大概 100 人

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

Q:發警戒的發布，通知民眾的這端，課長覺得過去有沒有碰到什麼樣的問題，民眾不容易接收到訊息，通訊的部分等等，在警戒發布部分課長覺得有什麼困難？

A:我覺得發佈，我們這裡還沒有遇到什麼困難，深山還是比較困難就是說，○○以○○村還在○○，比較困難就是說電斷的時候，電話沒辦法通，手機也是只有一個地點才可以通，有時候完全沒辦法通，有的是上山的鄉里 比較難聯繫，山區要請他們撤離就比較困難，這個都是對我們來講是

比較障礙，我們一直擔心他們在山上到底知不知道現在的情形，要颱風了，如果在山上他們都不會知道這些訊息，如果通訊不好就沒有辦法聯絡到，所以有時候我們還會派警力去，時常豪雨大雨的時候，或者是陸上颱風警報一直下大雨，○○往山上的路就請警察去封路，我們一般都是這樣子封路，沒有什麼困難，但是附近的遊客 很喜歡上山

Q:可是都在已經這種情況底下，他還是要上山去？

A:對，還是要上山去，他們遊客就是說想去山上

Q:那邊上去是有比較著名的景點嗎？

A:也沒有什麼著名，他們遊客就是有時候在山上搭帳篷，也在那邊過夜

Q:那個我們就比較難管制到

A:這個就是遊客比較難管制到

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

10. 收容安置面臨的問題或困難？

Q:公所這邊有碰到什麼樣的困難，假如以收容來講的話？

A:碰到困難也沒有什麼困難，但是最主要的是○○如果說淹水的話，橋斷了因為沿山線，有些會水災難運送物資，有時候就牛角灣溪就剛好，○○隧道剛好，○○橋，如果這邊淹沒或者是，那邊就不好過，所以說那地方要運送物資，這個是比較困難，有時候是完全村莊的雜貨店什麼東西都沒有，只有我們，運送物資這個是比較困難，雖然說離這裡很近，但是因為交通

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q:課長在像是土石流防災這部分，課長覺得說公所內部各個課室之間的合作，或者是公所跟縣府的各單位之間的相關的配合合作，覺得狀況怎麼樣，有什麼可以改進的地方，就是課室之間各單位之間協調聯絡的部分？

A:縣府那邊不要各走各的，各走各的各鄉鎮很辛苦，最好單一窗口，不要每一個處局打電話來，如果說是為了成績最好不要這樣，帶給我們困擾

Q:如果說只是問疏散撤離的話，民政那邊問人數就算了，收容安置社政那邊問人數就算了，可是跟教育處這些沒有關係的局處，為什麼也都打電話來問？

A:不曉得，如果他們要這些資料也要報上去，所以我覺得帶給我們困擾

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

Q:接下來是在執行這些任務在法令上面的關係，課長會覺得說在執行土石流的應變，以及疏散撤離這個部分，在法令的層面，你會覺得說有受到譬如說在害防救法 或者是國賠等等，會覺得說在執行這些業務的時候，有特別的壓力嗎，或者會擔心什麼事情？

A:因為我們都還沒有遇到什麼壓力，沒有遇到這樣的事情發生，所以目前對這個還沒有什麼

Q:所以原則上就是依據該做的事情去做就對了？

A:該做的我們都做，還沒遇到國賠什麼的

Q:最後很簡短的就是，不曉得課長除了縣府那邊的建議以外，整體來講在土石流防災應變，從減災整備到應變，因為課長也在農觀課待過，有沒有什麼你覺得可以在建議的？

A:1. 建議最好是說，上級可以實際來看，才來指示我們，最好不要隔空指示

Q:課長指的是疏散撤離這部分嗎？

A:像是這些防災的事，像是我剛剛講過，我們萬里晴空就說是豪雨紅色警戒，有時候是黃色警戒，這樣子我覺得太不應該，會被人家笑，因為你完全不了解這裡，他又不了解，你要問說你那邊是不是有豪雨沒有，你怎麼是紅色警戒，他反而就直接說，那邊是黃色警戒要逐步疏散，有時候我們都不知道要怎麼做

2.向我們○○是不是早一點可以撤除土石流警戒區，不要每次都帶給我們困擾，要我們去撤離，他們針對登山客也就算了，但是他們就講說你們瑪家那邊要撤離，我說你明明就已經知道人都已經遷下來了，還談什麼紅色警戒要撤離

Q:所以課長剛剛提到的這些部分，你覺得主要的壓力來源，就是像剛剛講的希望大家趕快疏散撤離部分，主要是縣府那邊來的壓力，還是在水保局，課長直接的感受？

A:縣府那邊的壓力

Q:是透過農業局，還是說直接從應變中心直接打？

A:應變中心

Q:所以是縣府那邊的壓力比較大，倒不是水保局這個系統？

A:水保局我們跟他們講，他說知道了

Q:是分局那邊？

A:對，○○分局，他們說因為是上級這樣子指示，所以必須要這樣打

Q:所以他們只負責轉告給你們，但是他們也沒什麼立場去給你們壓力，所以主要是縣府那邊？

A:縣府那邊，有時候會講你們那邊還沒設立應變中心，只剩下你們鄉

Q:這也是一個問題，這個是縣府打電話來？

A:縣府

Q:因為我記得分局可能也會打電話來問？

A:縣府，我說我們這裡還沒有豪雨

Q:就要你們開設就對了？

A:像這次尼伯特

Q:這邊的風雨不是很大，但是都會要求這邊開設應變中心

A:尼伯特第二天下午才有，才慢慢陰，但是也沒下雨，前一天就這種天氣叫我們開設二級，我說我們怎麼開設

Q:所以最後有沒有開？

A:後來到晚上才開，後來到4點多才開設。像我們小鄉鎮，我們經費有限，要加班是不是要加班費，大家都想回家，但是為了大家的安全，也不得不來加班，但是你說要設立應變中心二級，這種天氣開什麼二級

Q:將來要不要嘗試二級開設的時候，輪值人數減少，可能就一兩個就好

A:我們都是一個人，如果公所派不出人就是我，所以就是縣府給我們壓力很大，他們不是講說，你們那邊如果確實風雨再來開設，硬要我們開設，看起來沒有什麼風雨，就叫我們開設，不要說我們加班費，也沒有什麼加班費，因為我們是小型的鄉鎮，如果說有國軍進駐，我們是不是也要協助，所以這有時候帶給我們麻煩，給我們很不便的地方，各鄉鎮的環境都不同，有的有宿舍，我們這裡也沒有宿舍供他們住，確實我們都是在椅子

到天亮，因為我們要守著電話，第二天還要上班，真的很辛苦，在鄉鎮公所上班確實是很辛苦，因為他們上級只有是說只有指示，如果他們下鄉來看的話，我想他們會更清楚

Q:理論上消防局那端，做深耕計畫這麼多年，多少也會來公所轉轉，每個月都會開三方工作會議應該是有機會去溝通這些立場，還是說他們也面臨他們長官的壓力，所以縣長副縣長那邊的要求，這就沒有辦法

A:我們都還沒有想過很多那個，因為遇到的都是，這些比較小的，如果說遇到這個國家賠償，我們還沒有遇到過最好不要有，我們也不希望說有

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – K 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

Q:根據水保局的影響範圍，在公所是怎麼分工的？

A:民政課負責，交由各村幹事去做相關調查，所以常住跟保全是不一樣的

Q:你們有分開嗎，常住跟保全？

A:對，名冊是不一樣

Q:你們有兩份名冊？

A:對，一個系統上的保全一個常住，我們會勾選就是以保全的人數為基底，請村幹事勾選常住人口

Q:但是報給水保局的是？

A:保全人口

B:他要的是保全清冊，就是戶籍，主要是戶籍，就是有一些是住在那裡但是戶籍沒有

Q:保全對象清冊裡面，是包含籍在人不在，與籍在人在？

A:對

B:因為它裡面有選項，是以保全戶為主，可是他有勾選，常住的就會有勾選這樣子

Q:但是有像剛剛課長講的，有一些是人住在這但戶籍不在的？

A:有

Q:多嗎?

A:少數

Q:我們希本上是請村幹事去查，會動用到村長嗎，或者是其他陪同像是財經課或者你們會去現場看?

A:不會

Q:都是由村幹事?

A:對，全部是民政課，基本上災害的部分大部分市民政課

Q:有關這份名冊，水保局系統登錄，是回歸給經建課去做嗎?

A:也是民政課負責

Q:常住的部分，有另外造冊還是同樣表勾選?

B:同樣表勾選，裡面都是很完整的

Q:村幹事在提報保全對象的時候，譬如說這是我們土石流的影響範圍，他會不會說一些住戶他覺得跟影響範圍很靠近，雖然沒有劃在範圍裡面，他也把她提報成保全對象，有沒有這樣的狀況?

A:沒有，應該不會

Q:就是嚴格以他的範圍為基礎去劃定?

A:對

Q:沒有是指我們有比對過，還是村幹事這樣說明?

A:基本上保全的對象，都很固定在哪邊，用村

Q:應該說所謂的村，他是以村為單位，一個村裡面潛勢溪流有幾條，但是他劃保全對象的時候，他會另外給一個影響範圍的圖，理論上那個圖是給經建課那邊，才轉到你們這邊，所以他不見得是村

A:鄰

Q:也不見得是鄰，他就是一個區域比如說，今天有一個鄰是這樣，可是潛勢溪流從旁邊過來，它的影響範圍可能是一個扇形區域，一部份涵蓋到，所以不見得是一個村落一個鄰全部涵蓋到

B:那我們○○鄉是以鄰

Q:我們是以鄰，要都是一整個鄰進來都算？

B:對

A:很密集

B:我們鄰的部分很密集

Q:所以不見得是整個村，但是可能是一整個鄰都會在裡面？

B:剛好在那個村，又剛好在那個鄰，我們的情形是這樣

Q:村幹事是每年都會做查核？

B:每年1月底會做清查，我們會報給村幹事做常住人口的勾選，是一個常規

2. 防災社區推動狀況

Q:水保局歷年都有推動土石流防災社區，民政知不知道這個，另外公所是由民政去參與還是由經建課去參與，還是都有還是都沒有，以水保局補助的防災社區來講？

A:沒有看過，只有一次在大武是協會的部分

Q:社區發展協會？

A:不是社區發展協會，是另外團體，他們做法是由他們去報

Q:跟水保局報嗎?

A:好像是跟水保局，可是他們有防災專員，應該是水保局，因為變成說他們的計畫沒有經過我們這邊

Q:有沒有經過經建課?

A:沒有，我們為什麼會知道，就是因為他們每次有一些相關就是防災，他們說他們有器具有東西，那他們有土石流防災專員，自己有在進行防災的撤離相關課程，自己在上課，然後就會問說怎麼會有這些東西，他們說他們有成立防災社區，這個協會去申請，甚至連土石流專員都有

Q:但是不是經過公所?

A:沒有經過我們這邊

Q:假如他們的設備是水保局買的話，應該都會經過公所，大概應該不是水保局來的經費

A:有可能是紅十字或哪個慈善團體

Q:所以原則上社區部分，公所比較沒有參與?

A:對，除非他們有要求，一般行政體系是會要求，由公部門這邊再轉承，我們就會知道

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q:防災專員的部分是由經建課比較有聯繫?

A:幾乎防災都是歸屬民政課

Q:因為防災專員是透過水保局的體系，我是以其他公所的經驗，所以其他公所的防災專員都是跟經建課關係比較密切，但是我們這邊是透過民政這邊？

A:都是民政課

Q:土石流防災專員都是以村里長為主？

A:以前有報，後來土石流專員變成，現在我們的狀況是，已經沒有新的要去受訓，舊的因為身體狀況沒有辦法去，所以這個是一直我覺得在土石流專員 這個部份，他的福利在哪裡，怎麼去讓民眾覺得除了他自己的責任外，我是覺得應該要有相對應的，我們的狀況就是這樣

Q:現在就是沒有人願意參加？

A:對

Q:過去曾經受過訓的都是以村里為主？

A: 曾經受過訓的不一定是的村里長，其實因為去受訓要有時間，而且這邊又這麼遠，而且會去參加受訓我們都希望是在地人，在地人在他的身境上就很有限，怎麼可能三不五時去那麼遠的地方受訓，所以比較不可能有，所以想過在民防組織增編一些經費，在訓練裡面有一些相關的配備。因為我們這邊的狀態路容易斷，沒辦法靠公所，只有地方自主性的防災，其實在今年有編在民防團的訓練，有一些相關的配備配給這些民防團，我覺得是這樣他們才有可能，因為他們一直講說，我們一直義務性的去幫你們，可是是不是多多少少要給他們一些回饋

Q:其實這樣子的思考其實是對的，我有機會的話再跟他們講說，像這些地方的特殊需求，要用特殊的方法去考慮，也許不是請他們下山而是我們上山，讓更多的人去了解這個部分

Q:在應變期間在颱風發布以後，過去的防災專員也都不會跟公所作回報，原本是希望他們自己去架雨量筒？

A:沒有

Q:我們也不會主動去聯絡他們？

A:對，因為基本上雨量筒不是很準，而且有些時候身體因素他們也不在山上，基本上還是依賴水保局的傳真，跟網路上水情的狀況，我們其實是依賴這個東西

4. 教育訓練與演習狀況

Q:我們這邊在防災幾乎都是民政課在統籌，可是水保局這邊都會由公所去提報宣導跟教育訓練還有演練的計畫，那提報也是由民政課？

B:也是我們

Q:不是經過經建課？

B:不是

A:我們四月份才跟演練完

Q:每年都會提報嗎？

A:對，但不一定會過，因為我們只有 2 條潛勢溪流，○○不可能辦，以○○村為主

Q:不可能的理由是甚麼？

A:基本是只有幾戶在那邊，颱風來原則上清空，預防性撤離就全撤離，所以基本上是○○為主

Q:變成是不一定每年都有辦？

A:可是我們一直在爭取是說，這次土石流潛勢溪流有一個申請補助，希望大武可以再去申請可以劃入

B:因為有落石的問題，也有土石流的問題

Q:因為是整個坡地災害的問題，包括大規模崩塌

A:而且他最容易最危險，這次 0611 也是○○橋，我反而是比較希望，他那邊能夠自我加強在那邊，因為上次莫拉克也是有幾戶人家土石流淹沒民宅，所以一直沒有劃入，我也沒有辦法

Q:你那個社區明年想辦法去提報 消防署這邊的防災社區，一年只有六個名額

A:上次開會不是有講，消防署他說我們是要地政，的確

Q:深耕三期應該後年會開始，深耕三期才會處理這個東西，或者水保局的防災社區，我們現在也想辦法要讓他擴大，看看是不是不只針對土石流，大規模崩塌現在也是歸水保局管，這應該都有機會

A:因為我們一直在爭取，都沒有辦法，已經好幾年了都沒有辦法

Q:縣府那邊本身有沒有經費可以幫忙？

A:沒有，所以今年目前自編 25 萬在大武自己做防災演練

Q:這不容易公所要自己自編 25 萬

A:是啊，因為在這麼現有的經費下，可是我們知道他們那邊是最危險的，如果我們不做些什麼

Q:水保局的經費要是申請到，宣導的部分會做哪些內容？

A:之前做過的是認識坡地災害的潛勢有什麼可能產生土石流，之前有請展望會防災專員，他會到教會去做宣導，我們是一起合作，還有防災避難應該攜帶的東西

Q:後來有經過屏科大這些人嗎?

A:很少，請不到

Q:怎麼可能請不到，屏科大是深耕計畫的協力團隊

A:時間點，我們上次就很希望給他們來，教授也很忙

Q:演練的內容，以水保局經費辦理的演練，經費是多少?

A:30 萬，我真的希望建議計畫的補助，不要訂太硬

Q:你是說項目嗎?

A:對，項目是這樣你就只能用這個方式，有些東西在真正執行上會困難點，變成有些東西會增加不行

Q:你說在採購的項目上面?

A:對，比如說在規劃計畫書送出去的單項不能更改，項目只能作這樣得執行，太沒有彈性，不好做

Q:在這種情況下，演練會辦那些項目?

A: 道路搶通，疏散避難，黃紅警戒，今年加一個部落自主防災編組，譬如說部落裡面有避難組、收容組，我們請他們自己用，請村長召集各組組長，還有收容也是社區自己的志工去，我們是演練這些，還有電跟水這樣子

Q:像今年有社區的編組了，當時我們有跟他們說希望這個編組可以持續下去嗎，在災害來的時候就可以運作嗎，因為在水保局的系統也是可以登錄這部分?

A:系統這部分是○○在用，我們這邊的實際狀況是，颱風要來臨之前，部落就有自己組織，其實那都會用，連在颱風一結束，部落也自行去清掃，去看災害在哪裡

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

Q: 兩條潛勢溪流，保全對象加起來有多少人？

B: ○○7 戶，○○400 多人

(真正潛勢溪的是 78 鄰加上我們覺得危險的 45 鄰)

(為了安全起見，其實不是只有把影響範圍以內的住戶列為保全對象，是包含整個○○村 1~11 里)

A: ○○7 戶是常住，保全戶籍是更多

Q: ○○7 戶是常住，差不多 10 幾個這樣？

A: 不到，7~9 個，因為現在再做工程

Q: ○○400 多人是指戶籍還是常住？

A: 戶籍

Q: 但常住人口？

A: 常駐 200 人(包涵○○)

Q: 裡面有沒有行動不便身心障礙，就是輸在這裡比較麻煩的？

A: 有

Q: 比例高嗎

A: 比例不高，衛生所名單有 60 個

Q: 那已經不是還好，是蠻多的

A: 那也是戶籍

B: 真正的沒有那麼多

Q:大概有幾個?

A:應該有超過 20 個，因為他的名單含慢性病、洗腎

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

Q:在公所這邊，每次颱風期間，公所接到紅黃色警戒比較早是縣府傳給我們的，還是水保局還是哪一個單位？

A:先接到水保局

Q:簡訊還是傳真？

A:傳真

Q:縣府比他們慢一點？

A:通常都是水保局，電話也是水保局，都是水保局

Q: ○○分局那邊？

A:對

Q:我們接到紅黃警戒之後，我們會把訊息傳遞給民眾，那我們會用的方式是什麼？

A:其實在還沒有黃色，在颱風警報的時候，我們成立一級開設的時候，其實就先勸導廣播

Q:只要海上陸上颱風警報發佈就會開設？

A:對，縣府開設二級應變中心，我們基本上就會接著開

Q:所以我們會等縣府的意思，縣府一開我們就開？

A:除非鄉有例外的狀況會自己開

Q:不會出現縣府開我們沒開的狀況？

A:不會，他們開我們一定開，通常我們一開，鄉長會要求成立防災會報，針對現在情形做說明，這時候基本上我們就開始做清查人口，請村幹事清查

Q:你們那時候就開始清查？

A:對，先清查，二級一成立，甚至還沒有下班，就找村幹事開始清查部落跟撤○○、○○，像這次尼伯特比較大，基本上我們都是中午以前就全撤，人都在找，所以不用等黃色，我們的做法跟一般不太一樣

B:一般都是等黃色紅色，我們沒有，狀況比較特殊因為我們在會報的時候就先請民眾做預防性的撤離，跟一般撤離不太一樣，先勸導先下山，因為我們容易形成孤島，聯絡道容易被落石

Q:他們裡面沒有比較安全的平台的嗎？

A: 整個○○在○○那邊，是大規模崩塌潛勢區，所以我們不太敢留人在那邊，有在那邊養牲畜的人，會請他下山；○○是道路顛坡，那裡有○○大崩壁，很容易這樣一落石，我們就會擔心人在那邊

Q:所以人在裡面也不安全？

A:不安全，所以我們全部全撤

Q: ○○就比較慢一點？

A: ○○是希望慢性病先撤，大武一定將重點對象先全撤

Q: ○○跟○○不是土石流潛勢區？

A:不是，○○也不是，可是我們都做這個動作

Q:除了○○以外，○○保全戶也會先請他們撤離，還是黃色警戒先通知而已？

A:慢性病先撤，其他請先下山，因為大部份的山下其實都有小孩，請他先下山

Q:但是不是慢性病患，一般民眾？

A:基本上還是會留在那

Q:但是我們會把黃色警戒訊息給他們？

A:會

Q:我現在問的是說訊息傳達的部分，我們是用什麼方式跟他們說現在已經黃色？

A:村長

B:水保局還會發一個文，預估什麼時候入夜會紅色警戒，這時候我們就會斟酌，逐一逐步去告知

3. 土石流疏散撤離頻率？

Q:所以黃色不一定要撤離？

A:我們是先宣導

Q:透過村長去講？

A:先跟村里長講有可能，因為雨勢很大

Q:到紅色一定會撤離？

A:不用到紅色，我們這邊的情況是，你們都會有預警單，甚麼時候

Q:譬如說晚上八點，然後你們就會先

A:對，我們可能就是逐步請他們到避難所

Q:只要發到紅色警戒，就一定會疏散撤離？

A:紅色會，但這邊比較少發，

Q:最近幾年比較沒有？

A:沒有，最近幾年比較沒有，我來這邊還沒有發過紅色，黃色也是發的莫名其妙，應該是這麼說

Q:八八風災後，像凡那比、南瑪都可能有發過紅色，那陣子應該還有發過？

A:那時候還沒有，凡那比是隔年，那個我們都還在山下還沒回來

Q:回來之後比較就沒有發？

A:對，比較就沒有發，不過可能太小心了，發的黃色警戒我們撤離就會遇到一個情形，我覺得根本就沒有怎麼樣，你們就發一個黃色然後就說即將紅色，其實太早發我們叫民眾撤

Q:你們一定也會衡量狀況，才決定要不要啟動疏散撤離，所以一方面又覺得警戒發的太早，一方面又很小心的去執行，所以本身在公所就有一點矛盾？

A:會擔心如果真的現在情況是這樣，你怎麼知道之後會不會發生事情，我們就很怕，這是預防

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

5. 土石流疏散撤離交通工具？

Q:所以我們都沒有紅色，基本上黃色的時候就撤了，我們的民眾不管是哪個村的，原則上他們都是自己下去嗎，還是我們要用公有的交通工具協助他們撤？

A:有些是自己過去，因為避難收容所都很近

Q:你說的近是部落嗎?

A:就在部落裡面，就是比較上方

Q:所以剛剛講的那幾個大部分都是嗎，包括○○?

A:阿里是自行下山

Q:那他們下山是?

A:自行開車下山

Q:你說比較近是指○○村部分?

A:對，

Q:避難收容所就在村裡面?

A:對

Q:所以就自己走過去就好?

A:對

B: ○○自行下山是還沒有風雨的時候，還沒有所謂真正的撤離，他們就可以自行開車先下去

6. 避難收容方式？

Q: ○○也不會集中收容的安置?

A:不會，因為有永久屋

Q: ○○村的避難收容所就在部落裡面，開設人員是公所人員還是村長要自己開設?

A:看要開在哪裡，像這次是開在國小，就由老師協助開；到基督長老教會，基督長老教會我們就會跟他聯繫

Q:我們沒有固定的場所嗎?

A:就是這兩個，可是我們有分，比如○○去國小，○○去長老教會

Q:不是開一處?

A:不是開一處

Q:有的去國小有的去長老教會?

A:有的去國小有的去長老教會，教會狀況比較好，○○就去長老教會

Q:公所要派人去嗎?

B:社會課會過去，避難所是他們業務，所以他們就會陪同或做任何處理

Q:剛課長有講，學校有老師會幫忙開?

A:對，甚至老師也是住那邊，因為老師是○○的，教會有志工

Q:那個學校是哪個國小?

A: ○○國小

Q: ○○國小是配合習慣嗎?

A:不是配合習慣，是他們知道是避難處所。

Q:其實我碰到的大部分學校是不願意開設的，就是不見得有災害的地區，一般的學校當他被指定成避難收容處所，其實很多校長會說幹嘛要指定我們為避難收容處所，老師都是教書，所以我才會說這裡是長期都會配合?

A:其實在我們來看，學校出除非有狀況才會過去，因為學校不太能動他的東西

Q:他提供的空間是什麼?

A:一般教室，所以就不是很適合，因為東西都在那邊，老師學生東西都在那邊，所以真的是不太適合

Q:可是那邊我們有很長使用嗎?

A:只有這次尼伯特有開

Q:之前呢?

A:之前都去長老教會

Q:所以長老教會就夠用了?

A:其實夠用

Q:像○○那邊保全對象 200 多人，每一次啟動疏散撤離 200 多人都會疏散撤離嗎?

A:不是，應該說 200 多是包含○○，真正潛勢溪要撤的是○○，就在潛勢溪隔壁

Q:剛剛講的 200 多保全對象是只有○○的?

A:沒有

Q:是全部?

A: ○○村

7. 避難收容比例?
8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難?
9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難?

Q:在整個應變的過程裡面，我們會特別對沒有撤的人做什麼動作嗎，你們在當時，雖然黃色還沒有到強制疏散撤離，但是我們在勸導的過程裡面，也會去開勸導單或者是什麼嗎，因為老人家公所對待他們是，你不走我會開張勸導單給你，就是行政上面的作為?

A:沒開勸導單，因為老人家

Q:而且在黃色而已，也不一定需要做

A:是，我們來講是在紅色才有強製作為 所以基本上我們都是柔性勸導先撤

10. 收容安置面臨的問題或困難？

Q:因為我們之後都沒有發布過紅色了，所以我們避難收容的部分，民眾避難收容處所的撤除，是要民眾決定自己回家，還是公所統一跟他們講黃色警戒撤了，你們可以回家了，原則上大概是怎麼操控？

A:我們當然是希望有我們這邊主動說危險解除請他們回家，但是民眾不會等，基本上他們會看到天氣怎麼樣，然後他們就會一直反映要走，志工跟他們講說不行的時候，他就說好我去散個步就會回家

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q:所以實際上這幾年我們都很嚴謹的操作，不過這幾次黃色警戒發了之後，是不是確實沒有下很大的雨？

A:對，沒有錯，所以民眾都會覺得我們大驚小怪，我們都要語帶恐嚇說拜託，他才有可能撤離

Q:我想知道的是公所這幾年比較積極的作為，主要的動力是什麼，是因為課長或承辦人員覺得這樣做比較重要，還是秘書還是鄉長，主要的原因？

A:主要是因為環境也不允許我們怠惰

Q:環境當然是一個外部的因素

A:我們主要最積極的部分在預防性撤離的部分，反而是到實際上他留在這邊我們再去撤離的時候，就是除了等待紅色，那一切都是我們怕民眾出事

Q: 這個我們是指課長這邊還是秘書還是鄉長，因為很多的公所他們也不這麼做，因為你們是做成習慣，是誰比較積極，主要是鄉長這邊還是秘書？

A: 鄉長也很積極，為甚麼，因為莫拉克的時候他是留在部落

Q: 那時候還不是鄉長？

A: 還不是，他是國中老師，他就深刻知道災害來的時候那個時間點，他對自己的防災，他自己在那個時間點他的處置，他一直比照那個時間點揣測的災害我們都寧願想成最壞的狀況，我們寧願擾民，也不願意有一些意外產生

Q: 公所比較積極的原因是因為鄉長，可以這樣講？

A: 承辦人也很積極

Q: 因為執行都會面臨到壓力，面對到這種壓力後你背後一定是有另外的動力在推著你，你才會這樣做，動力一個當然是我們自主性，就是你們自主性，另外一個就是長官壓力，所以這兩個哪一個比較大？

A: 我覺得都有，然後再加上不諱言霧台的確有點明星災區

Q: 所以就是除了鄉長，你們自己也很積極

A: 然後記者也常常跑來

Q: 你說颱風期間嗎？

A: 真的，○○橋好幾台記者都來

Q: 我們從警戒發佈到疏散撤離到收容安置，公所這端以民政來講有沒有碰到什麼困難，比較不容易解決的，除了民眾長輩的反應以外，本身有覺得什麼不容易操作的嗎，或者有問題的地方？

B: 我覺得就這個而已

Q:這個就是指他們不願意下來?

B:對

A:還有我覺得民眾就有一個觀念，到收容他就是可能，比較麻煩的是，以佳暮來說，是收容到百合臨時辦公室，就是我們永久屋在○○區

Q:在○○鄉範圍裡面嗎?

A:地段是○○

Q:所以不是在我們這裡?

A:不是，可是管理屬於○○

Q:然後

A:然後他人去那邊就是，吃的什麼就是公所負擔，就變成是有時用太好民眾就會，我們都覺得應該是要依親

B:因為有親屬

A:他有親屬，可是有很多種理由不適合去依親，

Q:這大概有多少人?

A:目前造成我們困擾就一戶而已

Q:會到那邊收容有多少人?

A:就只有這一戶，其他都被我們規勸去依親

Q:就只有那一戶?

A:對，他的理由，可能是我們太那個，我們覺得他都可以應該可以去依親，雖然是屬於重組的家庭，我是覺得還是可以去依親，可是他們認為不適合

Q:那沒辦法，可能他有自己的因素

A:對，所以說我們要多一個負擔在那邊，那民眾就會說，那我們去那邊有什麼東西可以給他們，這是最困擾的

Q:每次在颱風期間，縣府會打電話來關心？

A:會

Q:水保局也會？

A:會

Q:這部分我想了解是，○○分區會打電話來嗎，通常會找誰，他們通常問哪些事情，他們會多久要求譬如報人數，他們是會對經建課還是對你？

B:對我們，我們主要是承辦，我們是看誰在現場，接到電話來回答

A:通常都是我們兩個

Q:他們大概多久打一次，會問些什麼事情？

A:2小時，一個報一個報，交接班換人

Q:你們就覺得兩小時，很頻繁？

A:很頻繁，因為只要我們有撤，他們就會一直打，縣府的應變中心也是一直打

B:而且不只應變中心，還有民政處

Q:○○分局會要你們報人數嗎？

A:會，會報實際上撤的

Q:所以跟他們報人數 會跟到縣府的人數是一樣的？

A:一樣

Q:就是在 EMIC 裡面人數？

A:一樣

Q: ○○分局會要你們區分保全對象?

A:不會

Q:或者問說，撤的人裡面哪些是保全對象，或者就直接問說你們告訴保全對象撤了多少

A:沒有，他就說我們撤了多少人

Q:你們知不知道他們會直接打給村長問疏散撤離了沒有，有聽過村長講嗎?

A:沒有，村長沒有在講，村長電話不好打，我們有死角，甚至有時候我們要用無線電

Q:水保局那邊除了電話聯繫，還有用 LINE 或其他方式聯繫?

A:我們有 LINE

Q: ○○分局那邊?

A:他們也會搭簡訊

Q:但是有加入他們群組嗎?

B:群組沒有，是加入屏東縣政府水保課群組

Q:農業局?

B:對，他們有，還有土石流群組

Q:我們在公所內部，我們比較特別的是因為你們很多工作都在民政這邊處理掉了，即使是這樣子，你們跟經建社會，針對在土石流防災的這個部分，或者你們跟縣府，無論縣府的哪個單位，或者跟水保局分局，土石流相關

的防災包括應變，這部份你們覺得在協調聯繫合作的狀況怎麼樣，有沒有碰到什麼困難，彼此之間或者跟外單位之間？

A:我們一直認為土石流應該不在民政課，它不是因該跟農業在一起嗎，業務沒有延續性，外單位一樣，水保局相關業務在財經課，只有災害在民政課，就會產生很多種現象是，災害什麼都全部歸來我們這邊，可是像水保局的考核，坡地什麼反而又到財經課去了，然後我們就會覺得莫名其妙這是什麼東西，就會分很多只有災害跑來我們這邊，可是我覺得很多東西的延續性，業務的延續性就沒有辦法延續，我們就只能針對這個區塊防災保全就在這邊，可是有時候像科技水保區這部分，像有時候，去年本來想說想要針對交屋那邊去做科技水保，可是變成說那個又在財經課，變成要推的話很難去做，因為整個又分到那邊去不在我們這邊，希望可以整治這個部分，我們沒有辦法去轉達

Q:公所內部？

A:對，我是真的覺得不應該在我們民政課，應該要彙整起來

Q:那外單位的部分？

A:一樣，水保局各相關業務也是在財經課，只有在災害的部分跑到民政課

Q: 應該說你們這邊比較特別，大部份都是按照課長講的在編，可是也不完全是，我們這樣講因為防災救護分在大部分的工作，應該說在深耕計畫之前， 防災就變成是民政的事，因為他有他歷史的淵源，土石流也是災害之一，可是他原本上，農政單位的對口就是經建課和農業課，因為災難主管機關是水保局，所以理論上土石流應該到在農業那邊去，可是在災害發生的時候，疏散撤離算是民政的業務，所以裡面有些部分像剛剛提到的，保全對象的清查， 防災社區的推動，防災專員甚至於教育訓練演練，像這些是誰做就有討論的空間，大部分的公所在剛剛提到的工作都是留在農

業就是經建課，包括保全對象的清查，可能也是以農業課經建課為主體，但是他們會清查過程會請幹事協助然後在災害的期間，疏散撤離當然是民政課這裡掌握，但是在水保局或者分局的回報，是直接由農業課或經建課對他們那邊去他們的系統回報，他們的準備系統基本上是農業課再登錄回報，在這邊變成是你們在處理，所以這個是公所內部分工的問題，所以可能要跟秘書。可是就我自己的觀察是，我倒不覺得是業務應該歸誰，而是說應該從負擔上面來看，我說的負擔是指實際上業務操作的時候，假如這些是超過你們的負擔，也許大家會覺得這些事情由你們來掌握會比較好，那也沒關係可能增加人力給你，土石流這個比較麻煩的是因為在整備跟應變這邊很難去區分應該是誰管，因為講說剛剛提到的教育訓練防災社區，他看起來好像都跟民政業務相關，除了在講減災的工程，工程的部分無論是剛剛講的特定區的劃設，土石流潛勢溪流要不要去提報，影響範圍多大，正不正確，要不要去改，哪些部份比較跟工程硬體相關的，確實應該由農業農經去處理，這個部分是比較明確較好切的，可是話說回來，當時會希望公所裡面不一定要有災防辦，但是有個協商的機制就是可能大家覺得哪個地區危險，跟什麼樣的方式可以去解決或操作，是民政和包括了營建課都會有一些意見想法，經過討論之後誰應該負責哪一塊，還是應該有一個比較整合的討論平台，或者是請秘書來幫忙做協調和處理，不過確實在土石流這塊，是我目前訪談的公所民政這邊，工作是比较重的，像上禮拜，我是在新北市的三芝公所，那個公所從土石流疏散撤離，因為那邊沒有什麼別的災害，他就只有土石流，所以疏散撤離也是農經課處理掉，因為沒有水災，風災對他來講就是土石流

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

Q:在執行相關業務，都會有法律責任上的壓力嗎，或國賠對於行政作業的影響？

A:八八風災好茶就在打國賠，只是沒有告我們公所，

Q:他提告對象是什麼？

A:縣府、原民會，還有七個局

Q:還沒打完，還在一審，還是一審還沒判？

A:現在談和解，由原民會出面跟不部落談和解，其實一方面也會怕說有這個情形產生，明明知道民眾處在危險的狀態，沒有相關作為，就是在本身業務上的過失，所以這是我們會擔心的部分，我們就是能做的盡量做，只要人命的部分沒有任何疏失，就比較不會有這些議題，天然災害是在所難免，他本來就會在那邊，所以我才會在整個預防撤離的部分，能夠盡量先撤就撤，所以我覺得我們霧台，在預防性撤離這個部分，我們是會比較要求嚴格要執行這個區塊，就是不要把民眾留在那邊

Q:對於整個土石流防災的部分，有沒有什麼其他的建議？

A:只有潛勢溪會造成土石流，不一定，所以他一直在這樣做，我們一直在建議，可是一直沒有得到很好的回應

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – L 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

Q: 保全對象調查確認，這部分是誰？

A: 我在執行

Q: 水保局給影響範圍的資料，由你這邊去做保全對象的確認？

A: 對

Q: 由您一個人嗎？

A: 內部發文給民政課，請求民政課跟村幹事協助做保全人口清冊調查，然後依據這份資料登打到土石流防災整備系統。

Q: 實際查看的是村幹事？

A: 村幹事，我也有去參與

Q: 村長會參與嗎？

A: 調查還是以村幹事為主，但是我們事後這些清冊會讓村長知道，做為日後疏散撤離的依據

Q: 我們在確認這些保全戶的時候，除了水保局給的範圍以外，會不會在村幹事或者是你這邊，依實際狀況，也許有幾戶人家在影響範圍裡面但是沒有把他算進去，或者有些人是在影響範圍的外面把他納進去，就是會不會有彈性調整的方式？

A: 彈性調整部分，其實鄉長最近針對土石流保全戶有意見，因為清冊每年校正還是有很多錯誤，當然是我們調查工作的問題。還有○○村這邊的

潛勢溪流並沒有保全戶，鄉長的意思是在這部分可不可以解除掉，不然會
有擾民的，可能就是○○村有紅色警戒，我們要去怎麼做

Q:所以原則上，保全對象是以水保局範圍?

A:對，以水保局範圍

Q:村幹事在面對某些狀況，譬如戶籍在這裡但人不在也會列進去嗎，還是
以實際人口為主?

A:列進去，戶籍在的還是會放進去，系統上還是會註明。因為○○這邊有
永久屋，在八八風災後，他們已經養成會自動撤離的動作。所以大部份都
是配製永久屋，沒有的話就是依親

2. 防災社區推動狀況

Q:水保局有在推動防災社區，公所會參與防災社區推動工作嗎，還是水保
局的協力機構直接進入社區?

A: 社區這部份，因為近幾年，針對社區的工作，其實一直有在推動，各
社區都有在成立防災編組，像望嘉村社區就有編組

Q:所以是他們自主的，公所有補助經費或協助?

A: 防災的部分公所是會去協助

Q:對，但是防災社區的推動，因為民眾會自己去辦訓練?

A: 防災社區的運作這幾年才比較有，但是公所實際去參與就比較少，

Q: 公所本身會自編經費協助嗎?

A: 防災社區嗎，基本上我這邊是沒有

Q:水保局在推動會知會公所，我們會到社區做訓練?

A:會，都會

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q: ○○鄉這邊防災專員有幾位，是不是以村里長為主，就是他們跟村里長的重合性？

A: 基本上我們這邊的專員都是現任的村里長，公所跟原民會有一個計畫是自然資源保育隊，原民會補助的，我們會從裡面挑選推派參加防災專員訓練，因為他們在防災這方面也有相當的任務，所以我們就推派他們，那大概是以村長。

Q:我們防災專員大概有幾位？

A:村長有 7 位，總共超過 10 個

Q: 像我們社區也好專員也好，在平常的或災害應變期間，會主動跟公所聯絡嗎？

A: 平時比較沒有，只有在颱風期間會運用到他

Q: 公所會要求防災專員主動回報雨量？

A:會，我們承辦人會請求他們，水保局他們也會做

Q:水保局他們也會做，但是對公所就不一定？

A:會，公所會要求防災專員主動回報。

Q:所以每一位都會？

A:請求村長一定要做回報的動作。

Q: 多年下來都習慣這樣做？

A: 其實是這幾年比較重視，八八風災後比較重視防災專員的工作任務

4. 教育訓練與演習狀況

Q: 剛剛提到的防災社區也好，有關土石流平常有沒有做教育訓練宣導或演練？

A: 每年上面都會補助相關經費

Q: 這是指水保局？

A: 水保局

Q: 是我們要主動申請嗎？

A: 他們會要我們主動去提報計畫，他們會函文，叫我們提報計畫，我們就依我們的需求

Q: 我們每年都會提報嗎？

A: 我們幾乎每年都有辦，是這1、2年沒有辦，過去是每年都在辦。宣導是每年都在辦

Q: 譬如說今年的經費，都在集中一個村，還是幾個村輪流，還是大家都是普遍，每個村都一起辦，我們辦的方式？

A: 我們辦的方式不是全鄉，是針對一個，因為我們提報是村

Q: 以村為單位？

A: 以村為單位提報，所以就是在那個村辦

Q: 每年大家輪流

A: 對

Q: 我們辦的內容大概是？

A: 我們會請我們的老師們，就是外聘，這邊幾乎是請○○老師講課，許中立的助理。演練的部分是前幾年曾經有做大型、小型的演練。

Q: 大型的演練是指全鄉?

A: 其實是經費比較多，大型的演練是指上面補助經費比較多

Q: 是縣府辦的演練?

A: 應該是我們辦，公所辦

Q: 那小型的演練?

A: 水保局補助的 30 萬

Q: 是每年一個村辦?

A: 對，但是你要報計畫上面還是要核

Q: 我們演練內容大概是那些?

A: 颱風的發布，成立災害應變中心，疏散撤離，收容復原

Q: 村的那邊?

A: 對

Q: 公所也會參與?

A: 對

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

Q: 全鄉保全對象人數?

A: 676 人，集中在○○村，其他分散○○村、○○村、○○村、○○村。
有 7 個村，有 2 個村沒有保全戶

Q: 全鄉人口有多少

A:全鄉人口有 8000 人

Q: 保全對象裡面，弱勢人口比例，疏散撤離比較需要幫忙的？

A:不高，依照系統有 18 人

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

Q:公所最早接到黃紅警戒，是誰給的訊息會比較快？

A: 先收到訊息、通報單的是民政課，所以我這邊就比較不清楚，當然通報單會看到，一般是水保局台南分局

Q:直接發簡訊給你們

A:有通報單也有簡訊

Q:你會直接收到嗎，因為你是承辦？

A: 我是收到簡訊，我自己會主動上資訊網

Q:他們也會傳給你？

A:也會

Q:接到黃紅色警戒訊息之後，通常公所怎麼做發佈，先不管疏散策？

A:接到黃色警戒之後，我的作為是會電話村長廣播，請位在土石流潛勢溪流範圍內，告知他們有這樣訊息，請他們做預防性疏散，也請防災專員協助。Q:跟村長是用電話？

A:是透過電話，還有土石流防災專員

Q:都是用電話連繫？

A:對

Q: 紅色警戒也是一樣方式?

A:基本上都是相同，只是紅色有強制性

Q:當村長和專員接到公所要求轉發訊息，會用什麼方式跟民眾講?

A:應該是用廣播

Q:都廣播的到?

A:對，因為村長和專員會去做逐步的通知，這樣兩個都會同時去做

3. 土石流疏散撤離頻率?

Q: 一般來說，在紅黃警戒發布以後，可能會勸導和強制撤離，以公所來講執行勸導或強制撤離的時機，因為這幾年來講，黃色警戒發布有時候是鄉長決定要撤，有時是縣長更早，過去這幾年的狀況?

A: 其實在颱風要過境的時候，我們這裡有一個機制，不會管紅色警戒，我們自動會做撤離，剩下的可能就是等我們去強制撤離，我們也會看地方的雨勢，有時地方的雨勢跟上面的雨勢是不一樣，常常會有這個困擾，上面是紅色警戒但是這邊沒有雨，這就沒辦法去做，所以說做強制撤離，還是會依我們這裡的現況 變成是上面會是我們參考的

Q:可能是以颱風警報海上陸上警報發佈就會考慮到這狀況?

A:對

Q: 所以一般是以警報發布就會考慮到撤離，還是說要等到下雨?

A:其實應該在陸上警報，其實確實要過境台灣，發布陸上的時候，其實有時候我們不用去發布，他們自動會下來，○○村、○○村會自動撤離，因為有永久屋，其餘的會依親，需要強制撤離的是○○村、望嘉村，因為這裡比較沒有遭受到災害

Q: 除了民眾自己下來以外 在公所這邊，決定要勸導民眾撤離，通常是公所主動，鄉長會比較快，不會等到縣長？

A: 基本上是鄉長決定

B: 權責縣府會給我們

Q: 黃色就會開始實行撤離還是紅色？

B: 他的意思就是說 雨可能會到紅色 我們那時候是先柔性，到紅色的時候 我們確實也要看剛剛技師說的

Q: 柔性的部分是我們都會去勸嗎？

A: 就是透過村長跟專員去做勸導

Q: 但是我們去做柔性勸導也不是會強制，是到紅色才會強制，強制作為的命令也是在鄉長這邊下嗎，還是要等到縣府？

A: 鄉長

Q: 因為縣府有時候也會打電話來催，但是鄉長？

A: 因為上面叫我們撤，他們要看實際狀況，因為上面叫我們撤會有很多民怨，上次叫我們撤可是○○在辦喜宴

B: 都沒有雨但是一直叫我們撤，鄉長考量還是決定不撤

A: 有一種擾民問題

Q: 實際上在紅色警戒的時候，所為考慮到實際的狀況，讓鄉長決定要不要疏散撤離

A: 對，還是要按照實際

Q: 所以有時候是水保局有發布，但我們沒有強制撤離？

A: 對

Q:在強制撤離這幾年，在八八風災後，有做疏散撤離的頻率高不高？

B:都會

A: 都會，大概每年都會 2~3 次，只要過境就會撤離

Q: 所以原則上是主動下來的會比較多，那一些相對安全區域的民眾也有曾經撤過嗎？

A:只有到自己的避難所，沒有撤過，沒有到收容中心，在自己村的避難所

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

5. 土石流疏散撤離交通工具？

Q:除了自願下山民眾，還是說公所有必須派車協助下山，譬如說像○○村？

A: 來義村有永久屋的都會自己驅車

B: 我們會帶的大概都是一些弱勢、重症，都是優先撤離的人

Q: 弱勢是衛生所負責幫忙？

B: 對，我們還有軍人

Q: 也會請軍人幫忙？

B:對，還有救護車消防隊都會幫忙

6. 避難收容方式？

Q: 所以大部份有永久屋的民眾就下來到永久屋，但是其他的我們會收容在哪裡，我們是集中收容嗎？

A: 對，在收容中心

Q:哪邊?

A:新來義

Q:是活動中心?

A: 活動中心

B: 我們有 5 座收容中心

Q: 但實際上比較常開的?

A: 在當地的叫做的避難所，收容中心 1 個在○○部落，就是我們永久屋設置 的地方

Q:每次有人下來就會開設避難收容處所?

A:只要過境就會開

Q:哪邊大概會收容多少人?

B:10 個就不錯了，這次颱風 2 個。因為這邊的居民○○都有房子加上永久屋的話，其實他們也不想到那個環境

Q:所以那邊開的話是我們社會課開的嗎?

A:社會課

Q: 假如在村子內的避難所，他們自己在那邊做收容的話，公所會協助在那邊開設嗎，還是民眾在那邊自己安置，假如沒有自己下來的話?

A:公所還是會去協助，相關膳食是公所去支援的，還有配備，因為我們都有水保局補助的這些設施設備，膳食部分公所都有簽開口契約

Q:水保局補助的這些設施設備是我們公所這邊在統一管理?

A:是交由村長去做管理

7. 避難收容比例？

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

Q: 因為大部分都會主動下來，還是要問是在像紅色警戒發佈的時候，在訊息傳達上面會不會碰到什麼樣的困難，或者有什麼可以改進的地方，以警戒發布來講，因為我們公所針對村里長發，但是在民眾端，當然我們有很多的方式，但是你們會不會覺得是這些方式都接收得到，還是有比較沒把握的？

B:看村長

A:還是透過村長和防災專員，我們這邊公所也有特別去做

Q:那他們那邊，譬如村長、防災專員、巡守隊通知完民眾，會在跟你們回報嗎，還是民政？

A:還有社區巡守，會跟我們，因為屬於土石流的，其實兩邊都會

Q:會再跟村長做確認嗎？

B:我們會跟村長確認

A:我們的聯繫，不管是，因為我們這邊都要做到主動積極的角色，我們會要求村長他們

B: 會擔心發生什麼事，我們也是不好那個

Q:我們也很少用到，例如勸導單、簽切結書？

A:因為我比較沒有實際去參與疏散撤離，這部分就比較沒有那麼了解，但是就我了解他們好像曾經有過

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

Q: 紅色警戒水保局是希望大家強制撤離，雖然有些時候是鄉長公所認為這些地方還不是很危險暫時不用撤離，那有沒有碰到過公所認為應該撤離，但居民不配合的狀況？

A: 也有，不願意撤離只有 1~2 位，不是那種很多，因為實際有遭受到很大的災害，所以他們自己會有自覺

Q: 一般碰到這種狀況如何處理？

A: 就強制警察

Q: 警察也是用勸的？

A: 還是要強制，用公權力

Q: 就拜託他下來就對了？

A: 對

Q: 可是有一些是我們覺得不用撤的，我們在農觀課這邊跟民政那邊，在疏散撤離主要是民政系統負責，可是水保局這個系統也會要農觀課報疏散撤離人數嗎？

A: 沒有，我們都是統一由那個，他們需要的人數我們還是由那邊，災害應變中心那個

Q: 那民政課會去統計疏散撤離的人數？

A: 有，我們都有做登錄

Q: 會不會有些民眾，像來義村或其他村，會不會有些民眾不是土石流保全戶也撤下來？

A: 就全部撤，不管土石流潛勢溪範圍內的

B: 從○○這邊，全部都要

Q:所以那個人數就不是保全戶，全部都撤下來了？

A:不是，全部撤

Q: 那我們撤下來，會去區分保全戶的人數統計？

A: 應該沒有就是全部

Q: 收容安置就是比較明確，因為我們下來的時候會登錄？

A: 會登錄

Q: 但是他們自己在部落，到的避難所的部分，也會登錄到收容避難人數裡面嗎？

A: 避難所的部分是社區成立 社區編組 我們會要求 他們人員的控管 由他們社區來

Q: 但是會把他算到我們公所的避難人數嗎？

A:也要

Q:會請他報？

A: 因為這幾年比較沒有開設避難所，我是認為還是要把相關的數據匯整到災害應變中心

Q: 就不一定有報就對了？

A: 這個過去就沒有注意到這一點，是應該有報，因為這是我們公所去主導的

Q:就這部分的狀況比較難掌握，這些民眾是在自己家還是在避難所，掌握不是那麼清楚？

A:或許有，未來要請社區巡守隊去做加強

10. 收容安置面臨的問題或困難？

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q:在應變的過程像以農觀課這邊會接到台南分區的電話，在整個過程分局跟你們的聯絡？

A:會，而且在訊息上從我們的手機，像最近有加入水土保持 LINE 群組

Q:是縣府這端嗎？

A:對

Q:是農業局還是○○分局？

A:是水保○○分局

B:加入他們 LINE 群組

Q:在應變期間會多久打來一次，會一直請你們報人數？

A:其實基本上會收到訊息是值班的人員

Q:反而不是針對農觀課？

B:他們都是傳真

A:傳真來都是在災害應變中心

Q:我會這樣問是因為每個水保局分局作業方法不一致，因為有些會跟我講規劃課承辦人員一直打電話來，我只要掌握這兩邊說法一不一致，因為水保局的長官直接聽到的是水保分局講的，實際上在公所這端，他們是不是真的有這樣做，所以其實沒有就對了

A: 其實沒有在值班的話

Q: 他不會直接打電話到農觀課？

A: 基本上是有在值班的才會收到，才會打到公所

B: 這次他有比較積極，因為我們這邊一直紅色，尼伯特

A: 是蠻積極的，一直發紅色訊息

Q: 我們公所內部，農觀課、民政課、社會課彼此對於警戒通知、疏散撤離、收容安置協調，或者跟 消防警察國軍縣府這邊，我們整體來講，在應變的時候，你們覺得狀況怎麼樣，合作的很好還是你們覺得有問題的地方？

A: 其實整個防災業務裡面，都是民政課在主導，土石流也是納在民政系統那邊，土石流只是一小部分，我們這邊就是掌握雨量、警戒通報，這些訊息都要報給民政哪邊去做處理，基本上彼此的聯繫已經有過經驗，我們的體系建立的還不錯

Q: 上次，是前年吧，深耕計畫第二期期初訪視的時候，我有來公所，鄉長、社會課長、○○村村長，當時他們給我很強烈的印象是，他們對於土石流疏散撤離的想法不一樣，認為紅色警戒發的不準確，疏散太平凡，那時候他們訪視講了很久，所以我印象是公所對於土石流疏散這裡有很多意見

A: 會不會就是因為有擾民，我剛剛有講實際雨勢跟上面發佈的有出入，就是這個狀況我們要依上面撤離，他們說沒有雨，就是這個狀況

Q: 所以我們公所會依實際狀況去決定，可是縣府會打電話詢問紅色警戒是否都撤了，像這種狀況公所怎麼應付？

A: 還是依實際狀況回報，因為我剛剛有講過我們撤離其實基本上，○○村、○○村比較不擔心，比較擔心的是文樂村、望嘉村，有時候發佈紅色警戒的時候，我們都會看雨量，當然我們也請防災專員雨量筒的數值，我們會依據那個數值

Q: 所以○○村、○○村有疏散撤離過？

A:沒有，只有到避難所但沒有下山

Q: 其實我們也不認為一定要下來 如果避難所已經相對安全

A: 其實我是認為如果要強制撤離 應該是要強制全村，如果土石流都在部落裡面，不是侷限在保全

B: ○○跟○○

Q:他們本身就很集中?

B:房子跟房子

Q:潛勢溪流引響範圍就在附近

B:在村子中間

Q:可是我們沒有把全部人都劃到保全戶?

A:並沒有，因為我們撤離不是只針對土石流，像○○部分有面臨到除了土石流，他們進出口有水溝，如果水大的話滿起來的話，他們就不知道往哪裡走

Q:雖然農觀課很擔心，鄉長有強制○○村、○○村疏散撤離過?

A:沒有，目前還沒有，我的印象中還沒有針對○○跟○○

Q:所以我們雖然擔心但沒有強制過?

A: 沒有強制過

Q:在這種情況底下，農觀課會跟民政課或鄉長建議狀況危險，請鄉長下令撤離?

A:其實會，我們都會在注意，我們都是很擔心，事關的，我們都會紅色了，會下部落看潛勢溪流狀況，但鄉長有自己的考量

Q:但是會依鄉長為主?

A:對，會建議鄉長這部分，因為當我們看的時候可能也是很嚴重

Q: 但是鄉長不一定會採納?

A: 當然，權力是鄉長要不要

Q: 所以你們也會擔心法律責任的問題嗎?

A: 對

B: 當然會

Q: 你們擔心主要是什麼?

A: 擔心承擔法律責任，所以還是要面報

Q: 那你們會在，譬如說應變中心會議提出來，跟鄉長建議應該要疏散撤離?

B: 我們都是看黃紅警戒，以那個為標準，那鄉長他會考量，他也會看村長的意思

Q: 也會看村長的意思?

B: 對跟課主任，

Q: 所以他也會去社區?

B: 對，我們在這邊的意見除了上面給我們的資訊，還有就在這裡而已，其實各村長的意思 他會做參考

Q: 這個狀況，也是很實際，理論上依據災防法，鄉長有權力去決定，黃紅警戒理論上是參考，只不過水保局在作業規定裡面把他寫的比較死，有點超越了法律的規範，他只是行政規則，讓大家不太容易執行，我自己是比較認同回歸到鄉長有權責，警戒歸警戒，應不應該撤，不應該是由中央直接來，而是鄉長訪查地方狀況，我的建議是，法律的修改上面，要明確一點責任要地方來承擔，這樣子就不會說縣府要你走結果你不聽話，把不服從先撇清，至於風險那就另外一回事，至少沒有違法的風險只是承擔天然災害決定的風險，我覺得這樣對公務員負擔會輕一點，因為你們已經告訴鄉長，但鄉長不去做不是你們失職也不是鄉長失職，他

只是按照狀況去判斷，他所承擔的是政治風險而不是法律的風險

B:因為中央也是很會推啦

Q:就是所以才一直打電話

A:我訊息已經出去，我的責任已經

B:其實我們也擔心，我們也告訴鄉長，紅色警戒了什麼時候要撤離，可是鄉長又不採納，我們是不是也說了就沒有責任

Q: 我會比較建議在應變中心整備會議也好或工作會議也好，假如有農觀課輪值人員，有會議記錄有建議鄉長撤離，鄉長裁示不要，那你的會議就比較完整，希望承辦人員會被保護到，如果把決策權放在鄉長身上，變成鄉長主動要關心，因為責任變他的，現在整個責任被反過來，變成鄉長感覺不積極，應該是鄉長下決定他是最積極的

B: 我們現在的鄉長，對這個也蠻有責任感，他在職的時候發生八八風災

Q:所以他是回認

A:他就是做那個直升機，直升機不是掉下來在霧台，坐直升機到現場的時候 大風，回來的時候再支援霧台，在○○那邊撞山

Q:所以他當時他就是鄉長，他很清楚整個災害的狀況，所以他不是一个不了解災害的人，應該說他是有能力去做判斷

Q: 整體來講對於土石流相關防災有沒有什麼建議，無論對水保局、對縣府 從平常減災整備到應變，公所在操作上面有沒有碰到比較需要解決的問題？

A:1.針對保全清冊的部份，從過去建立的清冊總是比較不完備，當然這是我們地方調查的責任。有針對這個部分有招集村幹事把錯誤做糾正，有些是包括電話，這次要全部再做，至少把它用好，不要說我們提供的清冊是不正確的，這是我們本身的問題

2. 土石流潛勢溪流分布情形有建議，我們這邊兩條潛勢溪流位在古樓斷，但是沒有保全戶，建議說沒有保全戶是不是可以解除列管，底下有道路、工寮。

Q:這部分有提報水保局？

A: 這次提這樣的一個建議，那到時候相關人員，再跟水保局建議

B: 他主要影響是這樣，他那兩個如果說紅色警戒不會影響到我們這邊，但是我們這邊要撤離

Q:為什麼？

B:因為是○○

Q: 可是影響範圍沒有畫到這邊來，就沒有保全對象，所以他發佈我們不一定要撤離？

B: 因為上面的我們已經撤離，因為會影響如果真的發生土石流路斷，會影響到上面，先前我們都撤離，結果造成○○村要撤離

A: ○○村會撤離的原因在於旁邊的河床，不是土石流

B:但是這樣劃分怪怪的

Q: 是水保局或縣府認為○○村已經被發布紅色警戒，所以要○○村撤，他們通常會要求要撤村嗎，既然沒有保全對象就是說我們村莊本身是安全的，沒有保全對象所以不用撤

B: 所以未來我們要跟他講這個問題，如果說是那兩條的話，○○村應該是不用撤

Q:課長接到要撤的訊息是哪裡來的，是水保局要求的，還是縣府那邊？

A:水保局

B:紅色警戒就是這個地區

Q: 整個村這個地區都是?

B:他不是直接講○○村，只要是有發布的就會要裡面撤走

Q: 所以是誰打電話來，分局嗎?

B:也不是，在訊息裡面，他說會有這個疑慮

Q:他最小行政單位是村來發佈，但實際上我們都知道是保全對象，保全對象撤離，其他非保全對象，假如是安全的當然不用去動它

B: 紅色警戒是什麼法規

Q: 紅色警戒是土石流 防災疏散避難作業規定，但是作業規定寫得不夠詳細，因為只寫黃色警戒則勸導，紅色警戒應勸導或強制，可是他沒有去寫警戒區的問題，也沒有寫保全對象的問題，實際上應該是公所這端，公所應該有土石流的保全計畫

A:有，各村都有

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – M 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工（保全對象調查）

Q：保全對象的清查由公所那一科室負責？實際作業由誰負責？

A：都由公所同仁負責，沒有委託村幹事去調查，我們調查完提供資料給民政科的村幹事。

Q：是唷，這與其他公所不一樣，您們這區域大概有幾條土石流溪流

A：三個村大概是三至四條北邊是吉安溪及太昌、福興兩個。

Q：調查時都沒有假手村幹事及里長嗎？那去清查時會會同他們嗎？

A：一般都由我們自己去調查。

Q：當您們去調查時，會核對門牌號碼後，如何去確認實際住戶人數或是否是長住人口？

A：多年來我們調查戶數都會有變化，我們盡力而為，盡量作完整。

Q：一般而言，我以為民政系統會比較清楚長住人口、籍在人不在的住戶情形。

A：民政系統是針對低窪地區——常淹水或是靠近海邊會海水倒灌的榮光社區。土石流資訊由行政院農業委員會水保局負責，所以就由位於下屬單位的我們農業課負責。

Q：我好奇的是業務雖然是你們負責，但其他公所會請村幹事去核對。

A：從以前到現在都由我們負責，也不想去破壞慣例。

Q：你們申報調查結果-保全對象時會包括長住人口和戶籍在人不在的人口嗎？會特別區分長住人口出來嗎？準備系統會去區分長住人口的部分？

A：老實說，我們沒辦法細分，都一律申報。我們無從得知籍在人不在之住戶何時回家，只要有資料就申報，在影響範圍內都詳細申報，有些不住在這還是要申報，外地有一欄位。

Q：在調查時會依據農業課自己的判斷，有如您們認為影響範圍的附近是危險的對象，就納入嗎？還是比較嚴格，顯示區影響範圍以內的才是。

A：我們目前還是以土石流顯示區域來判斷，範圍以外的較少。因為之前歷史流程範圍較大，慢慢地根據調查事實來修正，慢慢地縮小範圍，例如南華 17 鄰，以前雖然不是保全戶，但為了慎重起見，還是納入保全戶，等到後來確認不是就取消。

2. 防災社區推動狀況

Q：水保局針對土石流部分陸續撥發經費給不同單位，以推動土石流防災社區。○○鄉這幾社區係屬影響範圍內，有參加過這種訓練嗎？或你們是否知道有這種訊息？有沒有印象那些社區參與過這些計畫。

A：有參加過，有看過公文。

Q：社區透過水保局參與防災訓練時會不會知會你們？請你們去了解參與？

Q：102、103 年度計畫做的較好，我昨天才碰到做這計畫的人。

A：如果公文有來，不知道就沒辦法了，知道的話能參與就盡量參加。

Q：所以科長您 6 年過程只參加過一次，之前之後都沒有印象嗎？像這種防災訓練，你們會知會民政單位嗎？

A：之前之後都沒有過。這種訓練不會知會民政，因為這本來就是我們的業務。

Q：那像防災社區會有人員編組，他們會交名冊給你們嗎？譬如有警戒班、避難引導班等等這些編組名冊。

A：我以前看過水保局系統內這些編組。老實說目前是以村長鄰長為主，公所這種制度會徹底去宣告，他們有這種組織，會繼續去做他們的，但這兩個是重疊的，像兩個圈圈，圈圈有些是這樣的，圈圈有些是那樣的，那就沒有問題。

Q：他們在中心開設期間會通報你們雨量嗎？還是只跟水保局保持會報？

A：他們人偶爾會來通報一下，但像雨量等資料不會傳報給我們。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q：還有是有關防災專員部份，他們也會去訓練防災專員，當他們訓練好之後，我們○○鄉的防災專員與公所的專員平常有沒有互動？

A：如果同為村里長的就沒問題，有些就沒互動。像有個叫○○專員，會主動告知教育訓練颱風等訊息。我們也會通知他上課，請他來現場演練。如僅為了獲取專員名稱的人，沒意願者就沒互動。

4. 教育訓練與演習狀況

Q：水保局補助的教育訓練中宣導跟演練的部分，公所每幾年或每年去申請辦理？

A：每年申請、每年辦理、由三個村輪流辦理從未間斷過。

Q：教育宣導以何種方式進行。

A：上課分兩種，找專家、水保技師或水保官員指導進行。太專業民眾會聽不懂。水保專員以他親身經驗教授如何避難，準備那些救難包，如何測量水量，貼近民意跟他們談。

Q：演練部分也是由三個村輪流辦理嗎？

A：演練比較少，大部分是教育訓練，沒有每年申請演練。

Q：大概多久演練一次？演練經費是多少？是 30 萬嗎？

A：我曾經看過資料，有過一次演練，後來就沒了。老實說，這演練 30 萬牽涉到採購招標問題，公所人力有限，如沒事可慢慢辦理招標事務，但農業課每天事多如打戰：農損、山坡地災害問題，還有平常休耕轉作部分都巡視不完。中央或縣政府還會分派很多事務，像是農業使用證明給我們處理，每天都忙碌不堪，無法辦理演練。每年會固定辦理的是建設課活動，由縣府撥款給建設課水利署辦理「防汛演習」，這是縣政府要求辦理，集合民政等所有單位一起合併辦理，包括土石流、我們是颱風的、建設課的、水患的都一起演習。雖然知道有這計畫，但我們承辦人太少，真的要辦防災演練很不容易，只能配合建設局辦理演練。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

Q：下面跟應變比較有關係的，我們保全對象大概有多少？

A：我們統計過一共有 172 戶 153 人。

Q：其中有身心障礙、行動不便的嗎？

A：資料人數不高，目前資料只有一人。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

Q：在每次颱風期間，水保局會發黃色紅色警戒，公所通常從何處收到黃紅色警戒？最早最快的訊息是那邊發出來的？農業局？○○分局？還是水保局本局？印象中是通過甚麼方式知道的？

A：最快的是簡訊。

Q：是水保局直接發的簡訊接下來呢？

A：接下去是傳真。

Q：你們在接到這種黃紅色警戒訊息之後，會再轉發給民眾或村里長嗎？

A：目前○○的制度是還沒收到黃紅色警戒前就先撤離民眾。我們收到簡訊訊息後，會利用中華電信 emome 固定發送已建檔之個人行動電話。

Q：發簡訊此動作是由農業科負責？

A：以前我們做過，現在大部分統一由民政科做，因為他們也有這些建檔資料，包括土石流保全戶低窪地區保全戶，因為以前我們發訊息時沒有包括榮光社區，後來慢慢統一，就由他們統一一次發送。

3. 土石流疏散撤離頻率？

Q：現在是這幾年疏散撤離命令太早了。

A：都早呀，不會等到黃色或紅色警戒才撤離。

Q：這是本縣的做法嗎？是縣長的要求？接到的訊息由縣應變中心來的？因為你們狀況比較特殊，所以像這種狀況時你們公所應變中心開設了嗎

A：訊息由縣應變中心來的，縣、鄉都會同步開設。

Q：一般預防性疏散撤離不等黃色警戒，那大概會在甚麼時候撤離？

A：大概在陸上颱風警報發布以後，原則上縣會一級開設，縣長會找幕僚召開災防會報，會裁示何時撤離，會通知我們在甚麼時間內完成撤離。

Q：先不考慮淹水區域，跟土石流相關的，撤離保全對象是誰？還是整個村落？有時公所、大家都有點混淆，是因為土石流的發布是針對危險顯示溪流，但他們發布的紅色訊息是針對整個村落，有的公所會認為他們是要求整村撤離，我們的實際狀況是甚麼？

A：是保全對象，但像南華 17 鄰之前他們曾是保全對象，如果他們自己要撤也會協助撤離。

Q：他們自己要走，不是我們強迫走的，等於縣府直接要求撤離可是理論上那時是勸導的，因為連黃色警戒都還沒發布。

A：之前我們有討論過，他們命令是叫「預防性強制疏散撤離」，所以要我們去強制，是強制我們去做預防性撤離，按照水保局規定：黃色警戒是勸導性撤離，紅色是一定要把你們帶走，我們的認知是這樣的。

Q：實際上紅色是應勸導或強制，那不是強制。

A：老實說，那也是保護我們公民，紅色真的是要把你拉走，我們本來也想要這樣做，可是後來沒辦法，那就是一個命令要求簽字，縣長會要求鄉鎮市長縣長要求要撤離的命令鄉長需簽名蓋章後再回傳。

Q：簽甚麼字？反正那也沒甚麼法律效益。

A：是沒有，規定是寫在通知單上，說明甚麼時間、甚麼地點要完成撤離。

Q：我們實際在做的話，主要是針對保全對象？去請他們走，我們在縣長下達命令時，我們有那麼強制面對保全對象嗎？

A：老實講，下命令之後如果有時是白天，可以的話就搬出去了，警察也會跟著去。第一個步驟是他們下這命令後，我們會先請廣播車針對這三個村落保全區域的民眾去廣播，說我們何時會來進行疏散撤離，我們民政會調相關人士去執行，由村幹事、村長、警察及農業這邊進行疏散撤離。

Q：從那一年開始如此做的？是縣長要求的？他剛上任時好像還沒有。

A：已進行 5、6 年了，我剛來的時候剛開始做，應該是小林村還是更早之前

Q：2009 年 88 風災○○縣長就上任了嗎？就開始這種撤離嗎？

A：差不多，就那時候，印象中有那小林村滅村之經驗，只要颱風一來縣長就要求撤離。

Q：那麼一百多位民眾大部分我們去勸離時，他們自己就會離開嗎？

A：有些民眾是死不走，他會說他房子很安全，警察會要求他簽切結書，有的警察是錄影存證、記錄他的話，我們是挨家挨戶處理，有些民眾自己走，有些會跟著車子走，如果民眾不走的話，我們都會留紀錄。

Q：所以有些民眾還是沒有走留紀錄，這比例高不高？

A：看地區而定，像○○鄰自己就全部撤光，但漢人多的地方他不走就是不走也勸不聽。原住民會全部撤離反而是漢人不走。

Q：跟我想法剛好相反，原住民全部走、漢人反而不走，是老的？還是小的？

A：都一樣，漢人的說法是他世居在那個地方，老人家會說從他懂事以後就住在，那颱風來沒發生淹水過，住家是二樓鋼筋水泥建築，沒影響，堅持沒事不走。

Q：所以有些人是比較堅持的，這比例高不高？在 150 幾個人大概不走的有多少？

A：現在有兩種情況，有種住戶他說會自行走、會去依親，但我們實際無法得知他到底走了沒有，有些住戶真的會走；有些不會。如果我們都相信他們，走的比例很高，很難掌握。如果要做研究要在他們撤離後再回去一戶一戶清查。

Q：我只是要知道大概，除了依親以外，也確實有些部分居民是需要我們。

A：還有一問題是看災害，如果颱風很大、很密實、危害程度很大，居民撤離比例就很高，他們會自己看電視，很快就全部撤離。如果颱風是鬆散的、路徑飄來飄去，像這次來的颱風，居民就愛理不理的，這撤離比例就會變動，這很難回答。如果強烈颱風就在花蓮旁邊，比例就很高，一說要撤離居民幾乎全都走了，我們就曾經撤離 100 多人。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

A：之前我們有討論過，他們命令是叫「預防性強制疏散撤離」，所以要我們去強制，是強制我們去做預防性撤離，按照水保局規定：黃色警戒是勸導性撤離，紅色是一定要把你們帶走，我們的認知是這樣的。

Q：實際上紅色是應勸導或強制，那不是強制。

A：老實說，那也是保護我們公民，紅色真的是要把你拉走，我們本來也想要這樣做，可是後來沒辦法，那就是一個命令要求簽字，縣長會要求鄉鎮市長縣長要求要撤離的命令鄉長需簽名蓋章後再回傳。

Q：簽甚麼字？反正那也沒甚麼法律效益。

A：是沒有，規定是寫在通知單上，說明甚麼時間、甚麼地點要完成撤離。

Q：我們實際在做的話，主要是針對保全對象？去請他們走，我們在縣長下達命令時，我們有那麼強制面對保全對象嗎？

A：老實講，下命令之後如果有時是白天，可以的話就搬出去了，警察也會跟著去。第一個步驟是他們下這命令後，我們會先請廣播車針對這三個村落保全區域的民眾去廣播，說我們何時會來進行疏散撤離，我們民政會調相關人士去執行，由村幹事、村長、警察及農業這邊進行疏散撤離。

5. 土石流疏散撤離交通工具？

Q：撤離當中動用公所或國軍車輛的機會多不多？

A：幾乎是百分之百公所一定會出車，國軍則不一定。軍隊晚上 8 點以後就不動了。白天我們如果要居民撤離，會請軍方協助，他們百分百會出車，但超過 8 點就出不了車了。

Q：我不太了解○○的這些狀況，這些保全對象他們所住的地方離我們這裡很遠嗎？交通狀況是都需要我們出車嗎？還是他們可以自己下來？

A：我們保全戶都住在山腳下，交通都很便利。

Q：哪我們還要出車去載他們？

A：他們都習慣啦！我們的保全戶都不是住在山上，交通便利，可以到達，都沒有困難，因為叫他們自己過去時，他們覺得是你來要我們撤離，我們又有人員及車輛在現場，居民幾乎都會依賴性搭我們車過去，但也有自行開車前往的居民。

6. 避難收容方式？

Q：我們都收容在公所這邊嗎？還是在那裏？

A：收在聖安宮那邊。

Q：其實收容的人數不少，公所會碰到困難嗎？不管是費用或其他方面。

A：這部分，除了第一餐一開始廟方沒辦法準備外，我們必須自己準備，其他都由寺廟準備。

Q：廟方沒跟我們收錢嗎？他們是慈濟嗎？

A：他們會煮熱食，其他的部分我們買便當，收容處所我們只有付○○住宿費(清潔費)，那不高，一個廂房 100 元或 200 元，慈善單位會自己處理掉。

Q：其實我們公所壓力是比較小，經費壓力是小的。

A：就是人要過去，負責他們三餐。

7. 避難收容比例？

Q：實際上收容的呢？收容比例高不高？

A：就看這次 113 人被收容了幾個？你那邊有資料？

Q：大概被收容了幾個？

A：收容是社會課辦理資料，可以從他們電腦列出，我這邊沒資料，比例大概有一半以上。

Q：一半以上算比例很高的，我只是想知道大概比例。

A：土石流部分只有收 35 人。

Q：那也不少，五分之一其實不算少。

A：我們有統計過大概差不多 7 比 1。我們假設---

8. 疏散撤離與避難收容人數上傳與回報狀況？

A：可是每個村比例不一樣，那個太昌村 27 人保全戶 2-3 人，我們沒有針對村去統計，我們是有分這是○○村的或其他，登記上是以村、人來分，比例會不一樣，有可能保全戶列了 30 人可是只來 2-5 人。像○○村○○村可能列了 20-30 人可是來了 10 人，比例當然不同。

Q：我們是看收容一處一處分開看的，對不對？我們在申報人數之時，理論上民政 EMIC 是要報人數，水保局也要報人數。

A：他們要求我們申報。我們完成撤離居民時，社漢工、社會科就會登記報到他們的系統，目前只有保全戶才撤離，我們就會知道保全戶有多少人。

Q：這是有趣的東西，理論上根據本局和分局的講法，分局本身會再問你們一次人數，他們是透過農業系統問的，民政系統是 EMIC 報的。

Q：你們有可能在那系統登錄人數嗎？還是沒有？

A：有可能是他問縣政府之時，因為資料都到縣政府，那是很大的資料庫，你用那麼多系統，用講的會人仰馬翻，而且那系統資料現在也很好用。

Q：所以我們工作本身都是用同一數據，都是這邊的。

A：我在想是縣府農業，他們可以用他們的系統看到想要的資料。

Q：每個分局作業不一樣，有的分局承辦會打電話詢問每個公所，一個一個打去問，因為是局長要求他們知道。

A：這個部份我沒接過電話。

A：我知道，我待過中央單位，中央要彙整就會問縣政府。縣政府有辦法生出數據，就沒有必要再去問鄉公所了中央如要直接問鄉公所也可以，我們會直接報給他。

Q：所以兩位科長都沒有接到○○分局電話？那農業局會不會打電話詢問？

A：也沒有，我接過農業局電話都是問有沒有農災，都沒問人數。

Q：這是○○比較特別的地方。

A：不用呀！那系統那麼好用，幹嘛還打電話問。

Q：就跟你講土石流的人想不通。

A：十幾個人打電話不就忙死啦，有系統就抄一抄報上去就好，不要找麻煩，看了系統就有了。

A：目前我們覺得系統滿好用的。

Q：對，是滿好用的，所以今年我們就建議水管局不要自己問，因為公所只會告訴你一個數字，那個數字就是民政局這邊的數字。

9. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

A：通常黃色警戒是颱風警報欲發佈時，一下雨就黃色警戒，但黃色警戒一下雨就疏散困難，紅色警戒發佈時，人也出不去無法疏散，依照實際狀

況只有黃色警戒可做預防性安全撤離，否則紅色警戒根本動不了。就算紅色警戒是勸導及疏散，但發紅色警戒時，外頭刮大風下大雨樹木倒一大片，根本不敢出門，無法做到。

Q：整體規劃在村內設置安全避難處所，除非自己家裡危險或很危急時，移動到那裏，或是長時間預防性疏散撤離時，才可下山移動到那裏，整個配套可能要重新做調整。

A：就近有就近的問題，紅色警戒要撤離時，學校或處所誰去開門找不到人，所以才找廟宇，是個好辦法。紅色警戒根本不可能有作為，那命令害死公務人員，已經危險，不敢做撤離。能夠有所做為應該是黃色警戒，發黃色警戒時可能是大白天，假設今天要撤離，我們會選擇性拖延延到下午4點才去，撤離完都午夜了。他可能早上10點中午12點或下午2點就發命令撤離，那時天氣晴朗無狂風暴雨災害，執行撤離會有困難。我們已做裁量，一定大白天下午4點開始撤離，晚上風大雨大都危險。

10. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

Q：那我們在整個疏散撤離過程，除了剛講到的部分民眾不願撤離狀況，有報告其他的困難嗎？比如說行動困難的不好撤離，或者是撤離時道路中斷或者交通工具缺乏？有碰到這些其他問題？

A：我們溝通過，有問題就叫救護車。現在就是行動不便或身體癱瘓的用復康巴士，一開始是復康後來用救護車，但救護車不一定會載，再來救護車或復康巴士都不載時就呼叫消防，我們要特地打電話請消防過來。

Q：救護車不一定會載的意思是？

A：因為救護車屬於衛生局管理，因為費用問題。一開始是復康巴士，要訂契約，載了幾次後他就不載，叫過衛生所，他們也反應說出車不方便，

因為司機或費用理由加以拒絕。我們今年經驗是叫 119 消防局救護車載送身體癱瘓民眾。我第一年剛來時碰到喪家守靈者只能放著，細節就不談了。還有就是重症病患、插管病人，收容處所無法收容，撤離的病人需要醫療治療，只能送到醫院，住宿飲食費用由社會科(局)支付。我覺得救護車如何運送的制度還未建立，每次都有變化，應由社會處協助處理。

Q：理論上是社會處，我碰過幾個公所，他們說這些部分分給衛生所。每個公所分工不一樣。

A：我們指揮不動衛生所呀，衛生所是縣府單位。

A：我們內心有個底，看災害大小決定，雖然命令都是通通要撤離，災害大，大家都會撤離，我們也會積極勸離，他們自己都會走。如果颱風要大不大的，我有時覺得不該撤離，命令來了還是要做呀。

Q：鄉長的態度呢？他也是看現在的實況來看有沒有關係？

A：也不是沒有關係，按照規定程序都要做，要不要撤離，強制力可大可小，原則上鄉長要求告知我們都要撤離，強度就有差。

Q：我們○○從收容比例來看，疏散撤離都做得比較確實，因為別的鄉鎮有些比例更懸殊。

Q：○○縣有一比較特別的問題，是因為我們之前就執行預防性疏散撤離，這幾年在傅縣長執政，○○有沒發佈過紅色警戒？

A：好像有，不多，前面都已經撤離。而且我接到簡訊都已經三更半夜，外面風雨很大，應該有災情。尼伯特颱風這次有收到黃色警戒傳真，從台北傳真來，印象中吉安新城兩鄉是土石流黃色警戒。要我們簽名蓋章回傳台北，那時我們都已撤離。

Q：你們條件相對安全，撤離不會花費太久時間。

A：如果知道颱風會來，趁天還亮，就算無風無雨，也一定撤離，晚上 12 點會來，下午 4、5 點一定去撤離民眾，須考量實際狀況。做這規則的人都待在辦公室，看雨量報表 550 公厘，實際情況可能已經 600 公厘，發紅色警戒時根本出不了門，怎麼辦。

A：撤離時應考量民眾飲食、方便性及如何運作。颱風何時登陸去考量那時間點。假設預測颱風凌晨 5 點來，那前一天下午 4 點一定要撤離；如預測 10 點會來，凌晨 6 點要去撤離，要做綜合性考量。

Q：整個面對災害疏散撤離的彈性要放在哪裡？災防法第 24 條 27 條的部分彈性很大，有「危害之虞」時你去做判斷，但法律沒給「危害之虞」明確的定義

A：那就是裁量，「虞」就是你可能會犯。

Q：現在裁量權以土石流來講被水保局收走，就是用土石流防災疏散作業規定，無裁量空間，也就是黃色警戒到你就應該做甚麼事，紅色警戒到你就應勸導或強制，你不能不勸導，但可以不強制，一堆裁量權已被收走。假設原本是黃色警戒是危險到某個程度，紅色警戒更危險，但警戒發給公所，公所農業科長給鄉長建議，紅色時你們要不要撤離，那就是把權力放給你們。

11. 收容安置面臨的問題或困難？

12. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q：我們在公所內部無論是警戒發佈、疏散撤離、收容這部份，內部協調聯繫、跨單位合作的狀況，或者是跟外部單位像是警察、消防、國軍這邊有沒有碰到甚麼問題，比較需要去處理解決的？

A：公所撤離會先聯絡清潔隊、總幹事、村長，動員鄉公所同仁去執行疏散撤離，本所部分清潔隊會有車、跟人，包括前面的宣導，等警察來了再去執行，這些都沒問題。外部國軍部隊也 OK，國軍畢竟是軍方系統，配合協調比較有問題，是在於夜間的部分，他們沒辦法配合我們。國軍不是 24 小時隨時都要打戰，但晚上卻無法出車，不覺得奇怪嗎。

Q：他們不是有分責任區？

A：是呀！他們都會來，但晚上 8 點後就不出車。

Q：是責任區問題，還是整個作戰。

A：我們公所人力就是那些，就是垃圾車，軍方有軍用卡車，乘載效果較好，無專用的撤離交通工具，我們用的是資源回收車、幼稚園淘汰的娃娃車。

Q：說真的，假設居民都是住在山腳下，交通也沒那麼困難，理論上民眾可以自行前往，不過他們現在是配合的角度，他們不願意。

A：他們是可以自己前往，我是覺得如果軍方不來就算了，既然人都來了，車沒辦法動也不派車，怕出事情。我們也不知要找誰。假設到三更半夜風大雨大，真要離撤，軍方不協助，只能我們自己人車處理。三更半夜風大雨大，要撤離是人力最不夠時，阿兵哥應該要出來。

Q：三更半夜，風大雨大，我都覺得你們也不用去了，國軍跟你們一樣是人命，民眾在自己的家裡能暫時避難相對安全的話，這是沒甚麼理由要撤離。

A：他們的說法就是這樣，是沒錯，他們現在硬性的規定是入夜了，不管有沒下雨，預防性撤離到夜晚時，就算風雨都還好時，軍方也不出車。

A：撤離是我們的業務，但困難的是交通工具，比較頭痛其他鄉鎮市有

沒有針對撤離的特別運輸工具？我們鄉長曾經考慮租用娃娃車遊覽車或是旅遊用的廂型車小巴來載送民眾，這部分需使用自己的經費。

Q：這部分是我們在縣府層級地區防災計畫內、或者是縣府層級水災保全計畫、縣府層級土石流疏散避難或保全計畫內理論上都要有分工。像科長你剛提到的交通部分，就政府體系來講，每個縣市政府寫法都會述明由縣府交通處或市交通局統一跟客運業者合作，必要時由公所向他申請，如有機會建議翻閱縣政府地區防災計畫，參考有關疏散撤離條文，有寫那就是他們的責任，縣府常不希望動用那資源。

A：我曾看過相關資料，如果是高雄市有公車處，沒問題花蓮無公車，只有私人營運的花蓮客運，我相信縣府有簽約，只是他們都不動用，我們唯一動用的是社會處跟民間業者簽約的復康巴士，只動用一兩次後來，再去申請時社會處叫不動民間業者的復康巴士，真正災害來時他們不出車，最後還是我們市公所自己想辦法。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

Q：接下去是國家賠償或是法律層面問題，在公所這端你們在執行業務之時你們會覺得有什麼壓力嗎？或不清楚的？所謂的不清楚是指在法令上不明確，你們會覺得在執行上有比較困難，或是窒礙難行的地方，或在法律層面有那些地方可以改善？

A：相關的規定應該是一體的，做整體的考量。假設需要撤離時，疏散的車輛應該由縣政府統一招標，車子就可以派來，我們跟著撤離，經過調查有病重的居民，救護車也跟著來，應該是做這整體的考量。而不是一個規定來，中央不管，縣政府就說這是公所的事情。你看細節都是別人訂的規則，說是公所的事情，公所開會也不找我們去參與，規定訂在那就叫你做。

公所的人力經費都有限，應該由中央統籌做整體的規劃，比如飲食、車輛或土石流重機械代路都應由縣政府統一發包，他們都推卸責任，叫鄉公所去發包，10萬元也找不到廠商承包，縣政府都出一張嘴，所有事情都交付鄉鎮市公所，要求要做到，連支援都沒，就是打電話人也沒出現。軍方保家衛民應該是24小時，救災就視同作戰可當作演練，這方面有疑慮。強制撤離按照法規一開始是勸導單，再來是罰單。居民等要開罰單之時就說他會走，事實上他走了後還會再回來，依照災害防治法我們有緊急疏散之裁量權，但要執行徹底。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – N 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

Q: 保全對象清查跟填報，在公所怎麼做分工，是由哪個單位主政跟執行？

A: 保全對象由農觀課負責，請同仁分工到各部落做每年度的清查，再把正確的資料送給我，我在系統上做更新

Q: 我們清查的人員都是農觀課的同仁嗎，還是請村里幹事？

A: 農觀課，但是我們會發文給村里幹事，真正在執行的是我們農觀課同仁，因為我們有個守護隊去做分工

Q: 守護隊都是公所同仁組成？

A: 對，我們是每年度的自然保育隊，原民會補助的

Q: 每年都是由農觀課為主的人去清查？

A: 對

Q: 那除了會發文給村幹事以外，實際上清查的過程裡面，村幹事、鄰長、村長會陪同嗎？

A: 不會，但是他們比較了解部落裡的一些狀況，他們會事先告訴我們，某些人已經過世，或者是已經不在部落，籍在人不在

Q: 我們在名冊登入的時候，只登入常住人口，還是把籍在人不在的也算在裡面？

A: 都算在裡面，但我們會備註

Q: 清查這些保全對象的時候，因為水保局給的是一個空間的範圍，農觀課在清查的時候，會做一些判斷說，這條線化下去，也許覺得旁邊的幾戶也危險，會一併把這些對象，納進保全對象，還是說嚴格以水保局劃定基準？

A: 我們還是會把他納在保全對象，不在那個名單裡面，還是會把他們撤到避難所

Q: 不會建在土石流的保全對象裡面？

A: 不會，因為我們資料是按照水保局

Q: 這些民眾我們是另外造冊嗎，還是說沒有，只是在作業的時候也會做而已？

A: 像是獨立戶、弱勢我們會另外造冊

Q: 大家都是分組下去做，但在公所這邊針對土石流的部分，業務主要是你去統籌嗎？

A: 農觀課，疏散人員編組由農觀課負責，收容由社會課負責

2. 防災社區推動狀況

Q: 水保局過去這些年，一直有推動土石流防災社區，水保局往往是委託其他單位在做，但是你有沒有印象卓溪這邊過去有在推動，那他們有沒有知會農觀課或民政課？

A: 好像沒有，我們目前是每年都會做水保局土石流防災演練

Q: 防災社區這個就沒有什麼印象？

A: 防災社區是我們自己有編預算，然後我們有防災課程，我們現在有社區自主防災，每個社區要派員來

Q: 這個是公所自己?

A: 對，我們是五月的底時候剛結束第一期

Q: 簡單來說就是水保局推的那方面你們比較不清楚?

A: 對

Q: 公所這邊，剛剛所提到的自編經費的這個部分，是由農觀主政的，還是民政那邊?

A: 農觀課主政的

Q: 算是只侷限於土石流的這些部落嗎?

A: 沒有，都有，全鄉

Q: 一年的經費大概有多少?

A: 目前第一次編五六十萬，沒很多因為我們是第一次

3. 土石流防災專員聯繫狀況

Q: 我們鄉內的防災專員，在受過訓之後，平常在維護的部分，我們公所有跟他們保持聯絡嗎，不管是我們主動或是他們主動，在平時或應變中心開設的期間?

A: 沒有

Q: 就算在應變中心開設的期間，理論上他們是會跟水保局回報雨量，但是他們會跟公所回報嗎?

A: 不會，除非防災專員是公所人員

Q: 您知道我們防災專員大概幾位?

A: 我忘記了。104 年後就沒有防災專員

Q: 你知不知道大概，跟村裡長的重合性，有些是村里長？

A: 有些是村長、有些是代表，都有

Q: 防災專員雖然平常沒有跟我們聯繫，但是他們的名冊我們有，民政那邊他們會知道嗎？

A: 民政課會跟我要

Q: 他們主動會要？

A: 我會印給他歷年的

Q: 可是他們沒有真的去利用？

A: 沒有，應該是沒有

4. 教育訓練與演習狀況

Q: 教育訓練的部分，除了公所自編 5.60 十萬的經費，原則上水保局那邊都可以去提報，一個是宣導一個是演練，那我們大概每一年的執行狀況？

Q: 宣導是每一年都會提報？提報計畫的部分？

A: 宣導我們都會提報，有時候是一年辦兩場或一場，演練是每年都有，今年沒有是因為有重複性，今年由萬榮鄉承辦

Q: 重複性的意思是？

A: 就是地點，演練的地點，他說太頻繁了，可能今年我們還要再爭取明年的

Q: 一般宣導我們會辦的方式跟內容大概是？

A: 會到部落去上課，會請跟土石流有相關的技師和老師

Q: 我們是以什麼為單位？

A: 部落為單位不是全鄉

Q: 我們每一年會做幾個部落，或者是我們潛勢溪流一共有幾個部落？

A: 我們會今年在這個部落，明年就在另一個部落，每個部落輪流辦

Q: 一年會有兩三個，還是說？

A: 我承辦的話都是 一年最多兩個

Q: 演練今年雖然沒有辦，過去演練也是用輪流的形式辦嗎，地點或參與的人？

A: 其實我們會跟防汛，我們今年雖然是沒有爭取到演練，但是我們會跟建設課一起辦防訓，過程也是一樣的

Q: 過去我們有拿土石流經費的時候，我們是一個村一個村輪流這樣辦嗎，每一年辦一個村，還是每年以什麼為單位在輪？

A: 我們是以部落為單位，可是要以危險區域的部落為優先

Q: 每個部落大概多久會輪到一次？

A: 有時候會重複，我們大概兩年會換一次，最快的話

Q: 兩年會換一次指的是？

A: 我承辦的話，兩次在同個地點，一次是另外一個地點

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

Q: 實際上○○鄉 保全人口大概有多少人？

A: 加上籍在人不在大概有 700 人，常住人口有 300 多

Q: 裡面弱勢人口數比例高嗎？

A:還好

Q:大概的數字?

A:我沒很認真看數據，水保局是有歸類

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

Q: 每次颱風期間水保局會發紅色黃色警戒，公所為最先收到哪邊來的訊息？

A: 水保局

Q:簡訊?

A:對，現在是簡訊以前是傳真，有時候系統上也會看到

Q: 我們在接到紅色警戒黃色警戒的時候，我們會用什麼方式去通知民眾？

A: 我們就已經分好疏散分組名單，他們會先到各部落，先勸導不是強制性

Q: 所以黃色警戒發了，我們人就直接去進行勸導？

A:對

Q: 假如是在紅色，也是用也是用同樣的方法？

A: 但是是強制撤離

Q: 我們除了用人去的方式還會用其他方式嗎，會發簡訊或廣播？

A: 我們會廣播

Q: 用村的廣播？

A:對，村長廣播

3. 土石流疏散撤離頻率？

Q:在您職位的任內 我們做疏散撤離的頻率高嗎？

A: 幾乎，只要有颱風來只要有登陸的話

Q:所以是蘇迪勒之前就有？

A:有，麥德姆颱風

Q: 我們在過去發過紅色嗎？

A:有，麥德姆那次

Q: 我們是在黃色的時候就勸導撤離？

A:對

Q: 我們那時候的勸導有很強制性嗎？

A: 已經是強制性的， 上面長官已經知道說 ，他一定會進來

Q: 你說的長官是鄉長還是縣長？

A:鄉長，縣長也是，所以那時候是強制性的

Q: 等於說黃色就已經強制，還是黃色之前？

A: 黃色的時候

Q: 但是這個強制民眾都不一定配合？

A:對

Q: 我看你們雖然有很多的編組下去做， 但是碰到民眾不願意配合的時候，執行的狀況是？

A: 可能是通知警方，我們會有軍人的支援(車輛)，我們會請警察幫忙

Q: 我想知道實際的狀況，警察當然是用勸的，這樣做下來是不是還有民眾不走？

A: 會，還是有

Q: 我們什麼方式去處理？開勸導單、拍照？

A: 我們會請他簽切結書

Q: 市公所自己的切結書格式嗎？

A: 對

Q: 會拍照錄影？

A: 會

Q: 像這樣的比例高不高？

A: 不高，通常他們還是會配合

Q: 原則上黃色我們是這樣處理，假如真的有發到紅色的話，對於這些不願意撤離的民眾就沒有再去？

A: 還是再一次

Q: 還是不走還是簽切結書嗎

A: 好像會用強制撤離吧，因為我不是在現場，是在公所

Q: 理論上還是會勸？

A: 對，不然上面會

Q: 我們在做疏散撤離人數統計的時候，一部分是真的有撤離，另一部分是籍在人不在。我們在報人數的時候，是民政課那邊報，還是你這邊會統計人數，人數是否把籍在人不在算在已疏散的人數裡面？

A: 不會算在實際人數裡面

Q:開了切結書不走的?

A: 他們有時候就會說要依親，可能就會到玉里鎮依親或者到哪邊，就是不想去避難收容所

Q: 所以人數的掌握很不容易?

A:對

Q: 在民政課報撤離疏散人數的時候，會區分土石流保全對象?

A:不會，報總人數

Q: 因為有一些不是屬於在影響範圍裡面的，我們都會一併撤離，但是對那些對象來講，我們也是用勸的嗎，假如不是保全對象的話，比如說黃色警戒，法令上就沒有強制說要撤離，所以說是他們自願的嗎，還是我們也會勸離?

A: 我們也是會去勸

Q:原因?

A: 雖然沒有在範圍裡面，但是那個環境也是很危險

Q: 我們認知危險的範圍，是平常大概都知道，還是當下的判斷?

A: 依之前的案例，某個颱風的時候災情，就是以這個做判斷

Q: 以過去有發生災害為依據來看，有發生過的就比較危險，就請他避難?

A:對

Q: 在疏散撤離的時候，因為我們人數很多，300 多，大概涵蓋幾個村?

A:我們有 6 個村

4. 土石流疏散撤離人力資源? (警察?消防?)

5. 土石流疏散撤離交通工具?

Q: 公所有分組下去做，但是在交通工具的部分，民眾是主動下來為主，還是需要國軍派車公所派車協助？

A: 都有，公所會派社福專車、清潔車，軍方也有

6. 避難收容方式？

Q: 避難處所不只開一處？

A: 我們全部都開，我們有 6 個村但是只有 5 個避難處所

Q: 開設避難處所原則是誰負責去開？

A: 社會課人員開設，但還是會分組

Q: 假如開一天兩天的話，時間較長，村長會協助嗎？

A: 會，村長會協助

Q: 主要的管理人員是公所負責，物資也是我們要過去那邊，飲食也是我們協助處理？

A: 對

Q: 這樣的負擔算是蠻重的

A: 因為我平常就有在準備，所以災情發生的話，物資就比較容易調度

Q: 有些東西就先準備在那邊？

A: 對

7. 避難收容比例？

Q: 我們 300 多個下來，當然有一部分是依親，我們大概收容的比例會有多高，全部？

A: 全部收容所有 100 多人

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

10. 收容安置面臨的問題或困難？

Q: 收容安置對公所來說，除了有些民眾不願意撤離以外，主要的困難或問題？

A: 人力還是有限，假如颱風速度比較慢，相對人員輪值工時長

Q: 因為公所的人，大家也都分出去，協助疏散撤離，像這個部分的話同仁有什麼回饋嗎，有碰到什麼困難狀況？

A: 困難來自民眾配不配合，比較不好執行

Q: 因為實際上我們收容的人數也很多，在收容安置的經費上公所覺得？

A: 可能要問社會課，不是很了解

Q: 避難處所撤除的時間，是不是都等到紅色警戒解除之後才讓民眾回去，還是會民眾的關係沒有那麼嚴格，在管制的這個部分？

A: 一般是希望是紅色警戒解除之後，但民眾會看天氣，可能半夜或一大早就自動離開，我們還是會清查人數，還剩多少人在裡面，離開多少人

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

Q: 公所在執行警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，內外部溝通狀況，有甚麼建議？

A: 內部，撤離人員跟收容人員的工作會重疊，就人力上其他還蠻協調的

Q: 疏散撤離人員的分組跟避難收容人員的分組，在公所內部的是打破課室的編制，大家混著做這些工作

A: 對

Q: 這樣動用的人力就真的很多

A: 對，是以地域性為優先，公所同仁住哪個部落就負責該部落

Q: 等於說他做完疏散撤離，他同時開設避難處所

A: 對

Q: 跟外單位的狀況？

A: 都還蠻配合，之前有邀請這些單位一起開會

Q: 在整個過程裡面，實際上縣政府農業局，水保局本局或花蓮分局，可能都對疏散撤離會很注意，所以在應變中心的執行狀況像是疏散撤離人數的部分會來問嗎？

A: 都會問，而且問相同的問題，好像是沒有同一個窗口，好像是每個單位問什麼就問什麼單一窗口回應(應變中心)，以 EMIC 人數回應，水保局花蓮分局、中央原民會、縣府原民處、縣府災害應變中心都會問人數，而且問相同的問題，每幾個小時都來問

Q: 有哪些單位會來問，問到誰？

A: 我們應變中心，開設應變中心的話都是由應變中心同仁接

Q: 有哪些單位會來問，農業局？

A: 我們沒有農業局，中央原民會、縣府原民處、縣府災害應變中心

Q: 我們這邊單一窗口回應？

A: 對

Q: 回應的時候都是同一個人回報？

A: 對，EMIC 回報的人數

Q: 沒有特別印象農業局會來問？

A:沒有

Q: 水保局○○分局?

A:會

Q:他們會問的頻率是?

A:大概幾個小時就會來問

Q:有沒有印象分局會打給村長詢問疏散狀況?

A:沒聽過

Q: 有沒有印象分局會打給鄉長詢問疏散狀況?

A:多少應該有，沒有很確實

Q:分局會直接打給你?

A:會，說現在開設第幾級，也會通知承辦人員、直屬課長、鄉長

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知?

Q: 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任對於法定責任有特別覺得不清楚的地方，比如疏散撤離因該做到什麼程度，會不會背負什麼法律責任?

A:沒有認真想過

Q:會覺得壓力是否很大，來自於?

A:會，應該是直接碰到問題的壓力，像強制撤離到底有沒有法源依據，我知道有

Q:法源依據是有但不清楚

Q:過去在執行上面，除了剛剛講的困難以外，有過什麼爭執、爭議、傷亡嗎？

A:沒有

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？
3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – O 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工（保全對象調查）

內部運作：主要由農業經濟課比對清冊，再由民政課實際訪視調查。因個資法需要先與戶政事務所申請資料。秀林鄉有兩個防災專員，為確保保全戶還要搭配衛生所資料核對（籍在人不在及確認是否有高危險傳染病及臥床病人）。每年 11~1 月檢討去年災害受災狀況。

3 月第一個禮拜開今年度之災情會報彙整。

2. 防災社區推動狀況

村治防災組織：人的編制跟鄉公所一樣

每年每個社區都會做，由農經課主導，每年兩次含水保局一次，由公所經費支出

3. 土石流防災專員聯繫狀況

每個村皆有兩個防災專員

平常即有跟水保局聯繫而防災專員一定有一個是村長才能帶動鄰長

各村辦公處之下限防災專員只負責撤離不收容//因為不一定是保全對象

並直接彙報水保局跟村，三個科室：農經建設民政課綁定在一起

4. 教育訓練與演習狀況

水保局有經費做土石流宣導跟訓練

由農經負責指導統籌的主要還是民政課(含防火訓練等

等於說他們拿我們的子計畫去執行拉

演練是各村人員宣導則是以九村 20 部落以部落為單位

像○○村三個部落中間卡一個隧道所以人車整備不方便

每年所有部落都會做宣導水保局直接編經費以村輪流每年動員

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？差不多一千多個上下籍在人不在約 400 到一半上下自己加進去名冊的會比保全的還多光一個○○村就超過保全幾乎全加進去

九村都有土石流潛勢溪流

水保局公告一定要撤離但若認為危險之民眾視為同等級也須強制撤離

弱勢人口數？不多衛生所先轉介出去了

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

哪個單位發的通知先收到？水保局與水利署先通知

上級機關開設縣災害應變中心一接到二級開設就開始撤離了

黃：

先廣播在勸導撤離撤離一定要帶警員去因無司法權

由派出所村長及防災專員跟志工勸導撤離

通常有兩種可能先發布黃色未停班課民眾都不在

導致撤離之準備時間點非常長

但原民會跟政府都會傳真問撤離沒課長表示請他們先發布停班課

縣長也很為難辦撤離了結果好天氣○○縣很特別山上下雨了黃色警戒但平地可能是好天氣有落差在但苦的其實還是自己跟民眾

黃色跟紅色還是會執行但預警性有限

所以平常即該跟警察保持良好互動與

紅：等停班課在撤離//若沒有停班課宣導性有限

判斷之標準依據：○○颱風之後拉高颱風判斷意識。二級開設的時候就撤離尤其○○附近先撤。

3. 土石流疏散撤離頻率？

先開收容所再分配公所人員。只要海上陸上颱風警報發布都會撤，黃色警戒發佈也會撤。在 2012 ○○颱風之後特別落實。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

巡守隊為固定班底除了教育訓練外會額外編列一筆經費經費由公所支出

公所本身的人/警察/消防巡守隊

老師校長也會協助幫忙

5. 土石流疏散撤離交通工具？

多為利用經費租中巴平時先宣導演練受災時之上車地點

大多由警員及警車配合

○○鄉因只有三個消防隊只有一部車

民眾國軍的車輛來可能都爬不上去

例外：○○颱風直升機

6. 避難收容方式？

大原則一村一個○○村開三個○○村開兩個通常到至多4個國小/活動中心收容剛好有回饋金跟○○配合改善活動中心

老人行動不便者處於一樓收容所

老師校長也會協助幫忙

7. 避難收容比例？公所開收容所一千上下光○○村就四百個（村內國小）

8. 疏散撤離與避難收容人數上傳與回報狀況？

除了EMI C彙報(實際人數)之外問最多就水保局○○分局（只報保全對象且為常駐的）統一由民政課對外接洽聯繫在收容所報人數時會區分登記是否為保全對象//幾乎都認識或是身分證/清冊

但會協助全村撤離自己村民自己救

9. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

撤離時因尚未停班課民眾不在

10. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

隔年○○颱風後村民都蠻配合的若不配合就別想談國賠

每戶門牌做標記（微笑）勸導單也是黏在這裡

唯一狀況因政府催促時有作為對每戶做標記與開勸導單

黃色警戒卻無停班課民眾還沒回家撤離時間點過早只能開勸導單作為

而撤離最後離開的是國軍，防止民眾東西被偷，重點是土石流管制區一定要淨空

11. 收容安置面臨的問題或困難？

若無風無雨村民會想提早離開回去也蠻近的幾百公尺不到而已

給課長面子採請假方式回家晃晃

撤離的不一定會收容可能會依親所以統計人數會低估

通常配置：16 個清潔隊隊員每鄰一代表當伙房班

有工業區之回饋金所有由公所提供設備睡袋民生物資吃等等

平時物資都存在收容所

12. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

一定要跟衛生所警察國軍村長等有良好關係

課長相當喜歡 E M I C 其附加價值>>>各業務單位聯繫交流

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

民眾蠻配合的會有壓力的只有機關首長/鄉長平常還是要實際演練才不會有困難頂多會被上級說一定要怎樣怎樣拉

可改善：

以複合性災害公所還是需要加強應對

據我所知水保局對秀林鄉做太多了不只是工程還有和平設一個觀測站還有兩個村也有設廣播系統//正在各村設廣播系統

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – P 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

民政課針對潛勢溪流負責調查住戶名單，農業課主辦，也是對口，一年兩三次調查

2. 防災社區推動狀況

與__一起合作，農業處一起去做，民政課配合

3. 土石流防災專員聯繫狀況

專員都是農業處，水災屬建設課

4. 教育訓練與演習狀況

民政課為配合單位

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

39 條潛勢溪流，保全對象弱勢對象比例還好不多

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

農業處負責通知村里長，同時知會民政課，疏散撤離的命令由鄉長決定(實際民政與農業課長共同決定)。較危險的地方為○○村，如這次尚無風雨時就已經預先撤離，但很多人不願意出來，村長會回報人數。看天氣作判斷，但希望都是預防性撤離，研究颱風結構與走向。會依據歷史經驗判斷，雖未達標準也會請預防性撤離，若不撤建議依親。但八八之後聽從撤離建議的比例漸高。

警察會陪同，也是最後一道防線，大多村長出面就可以。

3. 土石流疏散撤離頻率？
4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）目前人力尚可應付
5. 土石流疏散撤離交通工具？我們曾用公務車去載，如這次比較嚴重，就會請國軍出車載人，約一處就 20 幾人。其他的部分就由村長協助。
6. 避難收容方式？收容所大多在村辦公處。行動癱瘓會連絡社會處，出動復康巴士，送醫院安置或○○。

收容為原民課處理，物資整備均是。收容安置時，原民會會請村長一起協助物資補足，經費再行核銷。

撤離會在 emic 上登記，

統計人數不會分保全對象與否。保全對象並沒有全撤，只有針對危險區域如○○全撤。紅色警戒時也未必全撤。

7. 避難收容比例？○○安置四個，氣切患者撤離送至合作飯店安置。
8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？
9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

我們會判斷危險，如風勢，因此未必保全對象全撤。縣府其他單位都不會催，只有告知盡快處理。鄉長總指揮坐鎮，此次救災整合動作很快。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？比較沒有無法通知的情況，幾乎都是預防性撤離。用 line 群組先通知廣播，人力打電話告知村長進行預防性撤離。大多依親，不願去收容所抱怨設備簡陋。對國軍車輛也沒有抱怨，很多自己開車下來。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

大多村長都知道，也有教育訓練。

他們會害怕會積極請村民撤離，

會造成災害的那幾個村，但多年下來雖是化為潛勢區域但無發生災害。溫泉區較多遊客，也有飯店在危險區域內，民宿或飯店幾乎都會自行處理撤離。民宿屬原民課，飯店是工商課多與縣政府直接窗口，也不會回報鄉公所。

一三五七九(點)需要通報，每個月定期疏散撤離演練。原民會會問原民課，原民課會內部問民政課人數。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

縣府消防局開設應變中心，emic 會登打上去一直詢問個案處理狀況，造成困擾，這樣會造成日後隱蔽災情。(半個小時不同人一直打電話催促) 內部處理單都會處理，只是不願意上呈，沒有協助只有造成麻煩。

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – Q 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

保全對象清查屬於農業課，會同里幹事清查。疏散撤離業務屬於民政課負責，避難收容屬社會課。

2. 防災社區推動狀況

今年○○沒有防災社區，105 年三民社區為消防署防災社區。○○、○○、○○為土石流防災社區(有保全對象)。防災宣導經費在農業課，因此民政課為輔協助而已。

相關資料如警戒班社區編組，防災中心均會有存檔，也會知會民政課

3. 土石流防災專員聯繫狀況

屬農業課，聯絡資訊民政課也會被會知。實際上聯繫仍有民政課處理。

先期作業啟動會先連絡防災專員，防災專員以里長為主，只有兩三個為熱心鄰長或社區理事長。以○○來說，防災專員與里長的重複性很高。因為留下都是老弱人口，青壯年也屬勞動人口，因此里長等人較適合擔任。

4. 教育訓練與演習狀況

社區宣導以農業課為主，實際演練會結合防災中心一起演練合辦。教育訓練也是會同農業課，師資為縣府裡消防局或農業局水保科(水保技師)。觀察天氣變化、雨量統計等等，判別情況了解何時採取疏散準備，屬實務經驗分享。

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

約六十幾位。尼伯特發布海警時，此處有很多宗教團體(○○)靈修，也都有三四十人，○○有到場(○○)等等，較無法清查，或是籍在人不在，或是人在也無設籍。保全對象就無法造冊，但仍然一起處理，也一樣強制撤離。(雖無入籍但也住 20 幾年了)

弱勢民眾很多，65 歲以上、殘疾等許多，因此都會準備擔架。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

兩條線都會被知會。我們會採用電話、群組、簡訊等都會同時知會村里幹事，由民政課負責通知。一般來說當下電話一定會找到人，其餘同時進行，里幹事會回報通知情況。有時通訊死角，就會請鄰長實際走一趟告知。

3. 土石流疏散撤離頻率？

只要發布陸警，或是由台灣東岸來的颱風一律撤離。不管黃紅警戒都會撤。公所會自主撤離，不會等縣政府的命令下來才啟動。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

若有堅持不撤離，則會同軍方、警察做協助記錄，有時多達三四次。消防較無動員，軍警協助較為頻繁。

5. 土石流疏散撤離交通工具？

公所有交通工具。復康巴士和另一台巴士、小型廂型車、吉普車都有。國軍車輛不好上去，產業道路較無法開駛。若人數較多會分趟完成，多由公所負責。

6. 避難收容方式？

emic 統計數字不會區分保全對象，只要有撤離的人都計算入內，如靈修院未入籍則算遊客。

內部統計才會區分保全對象與一般對象，只要是潛在區域內的人都算是保全戶

7. 避難收容比例？

收容比例大概九成五。里辦公處或活動中心，保證吃得到熱食與水、乾糧，就近請里長或社區媽媽協助飲食生活無虞。以尼伯特為例開兩個避難處。以里長為主要負責人，公所派員過去協助。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

通知沒有問題。若有碰到是人剛好不在，但里長不會漏掉。

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

如這次尼伯特為例，回報時都是無風雨，但我們會勸說疏散撤離。但公所都是先做預防性撤離，有時在山上工作或修行行蹤不定不容易接受疏散撤離。除非刻意躲藏，現在大部分都已有默契都會配合，願意配合的越來越多，不願意配合的就是固定族群的人。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

如去年蘇迪勒，疏散戶要求住飯店，(公所沒有簽合作契約)，社會課長個人掏腰包處理。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

水災也有疏散撤離，○○社區低窪怕海水倒灌、道路中斷，不只土石流而已。回報一開始會隱瞞天氣，但現在都會誠實回報。以往都想保護自己身家財產，現今觀念較為正確，不會硬要與天氣搏鬥。○○族雖語言不通但仍會帶里長處理，來收容像度假，有熱食、自行煮食，此次開兩天收容所。各科室多少都會各自為政，但○○長為指揮官會強勢要求。建設農業社會民政原民行政科室都還不錯，不管課如菜市場需要防災也包含公所自己的防災，配合度就較差，雖無執勤但仍要回報。目前來說，軍警和自來水、

台電都很好，中華電信較差。線路都是中華電信，他們也應該屬國營事業，理應積極配合，現在都不太搭理。如之前豪大雨發生，○○就會集水混濁消毒水味就很重，現在淨水廠可保持三天供水，現在民眾抱怨很少。都會有人固定 2-3 小時回報，承辦都會留守匯報。原民會會直接傳給民政課。水保局若發到黃色警戒，一定會準備撤離。避難收容所的撤離，會視情況預報資料，會先行呈報收容所撤除，但應變中心沒有撤除。若好天氣民眾也待不住，有的專車送回去比較安全。○○審計室針對汽車油料做討論，告訴他們人員已是冒著生命危險。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

相關責任會讓同仁知道，不只是行政責任，有時也因個人疏失造成賠償。如撤離不動，就要親訪會同警察留下紀錄。成功鎮狹長各地區變化較多，狀況不一。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？

防災專員抱怨資源取得不要忽視他們，如講習和觀摩交流活動或是設備上取得，讓人感覺沒有被照顧到，平常都不聞不問。個人建議逢年過節可以打聲招呼，不要只有工作。

水保局○○分局不常與這邊互動，比較緊密的反而是工程那邊。頂多是一般寒暄，但也很少親自來互動。

若民眾有提出水利局相關業務，我們也會回報給水保局。如上次有山洪，就會通報縣政府和水保台東分局。

土石流防災實際執行上多頭馬車，不只通報給縣政府也要給水保局，沒有統合，農業的也要回報，但實際發生重大災情會應付不過來。水保局的重機械有進駐由公所指揮，這部分較有實際幫助。

兩三個小時回報，實在很困擾。建議責任釐清之後，沒有問題回報責任自負即可。同時間到時候一起傳真都傳不進去都煩死，反而也沒有用。

鄉鎮市區公所人員訪談記錄 – R 公所

貳、土石流減災整備

1. 平時業務承辦分工

保全對象清查為農業課執行，七個村，土石流多集中於”○○村”，由村長與村幹事負責保全戶的對象，大致上不會有太多變動，掌握異動即可。每個月均有人口異動的資料，民政課做保全戶的比對。保全區域裡沒有民宿存在。

2. 防災社區推動狀況

農業課轉民政課負責，農業課負責教育訓練，演練為民政課統籌。防災社區多集中於○○村，除社區發展協會，同時村長與里市長，洞內防災的救援隊與○○縣救難協會的組織編制

約 102 年，○○社區與○○鄉的某個社區，到消防署進行評選，認為組織健全。平日已多準備，有備無患。

3. 土石流防災專員聯繫狀況

防災專員在農業課裡，但防災應變中心由民政課掌握，因此防災專員只要一級開設之後，訊息回報到公所後即會轉民政課，每四個鐘頭會請防災專員回報。二級開設時，應變中心會召集各編組人員開第一次會報下達指令。

4. 教育訓練與演習狀況

教育訓練四月或五月時，農業課會針對○○幾個潛勢溪流村落辦理。演練則會結合應變中心。三個村每年都辦一次(○○、○○、○○)

參、土石流應變面向問題

1. 土石流保全對象人數？弱勢人口數？

四百二十四人，弱勢有 178 位。弱勢包括中低收入戶、身障、獨居老人。六成以上人籍合一，從是農產工作。柑橘、釋迦收入讓人口回流。

2. 土石流黃色警戒、紅色警戒通知方式與人員？

農委會直接給公所警戒資訊，縣府較少直接對口。第一時間會有三個人(民政課長、鄉長與承辦)先與○○研擬與○○秘書達成共識是否撤離。

若須撤離在入夜之前完成，村長一定要親自至挨家挨戶拜訪告知，撤至○○國小(收容所)。若決定不撤，依舊會讓防災專員和民眾知道黃色警戒訊息。

○○分為兩個區塊，○○四個村台○○線，災害較少。重點為○○裡的三個村：○○、○○、○○村，○○隧道後常有落石斷路形成孤島，因此應變中心拆開為兩個部分，鄉長與執秘於公所指揮所，秘書進駐至○○的○○，利用○○村辦公室做總部。

例如：尼伯特，傍晚分批撤離 37 位(新部落)，屬自主性撤離。此次保全對象並沒有全部撤離。

3. 土石流疏散撤離頻率？

每次只要有威脅性颱風，○○和○○村幾乎都會撤離。

4. 土石流疏散撤離人力資源？（警察？消防？）

一般警察或婦宣隊陪同。

成立民眾自力互助組，○○挑出組長與交通運輸組，直接載到收容所。農民交通工具多為爬山虎、搬運車、小貨車。一般多為自行運輸，除非大批撤離才動用到公所交通工具。

防災社區亦用同樣編組運作。大概已運作 3.4 年。此次因產業道路中斷而鎖定其中一戶，之後要強制撤離。

5. 土石流疏散撤離交通工具？

七月時重新擬定編組方式，原本編在災害應變中心，後來把應變中心一分為二，核心留守人員減少，額外分組避難收容部分屬社會課，社會課組員進駐到九個避難收容所，確認物資提出欠缺報告，一般為國小或活動中心。學校必須把鑰匙交給我們，其他由我們的分組組員進駐，不論有沒有人避難疏散都要先行進駐。

6. 避難收容方式？疏散撤離就是收容人口。Emic 會報實際上的撤離數目，目前紅色警戒尚未遇過。

7. 避難收容比例？會有依親狀況，一般比例為 0.005%，如此次全鄉 8 千多人，共收容 42 人。

8. 黃紅色警戒通知面臨的問題或困難？

我們較不擔心通知不到，但這次遠端無線廣播系統受損，需要及時修復。中心打號碼就可遠端啟動直接廣播，不擔心村里長不在。

9. 疏散撤離勸告面臨的問題或困難？

多少都會有少數幾戶不聽勸導，尤其是預防性撤離較無強制力，警察村長過去仍不願意離開，但需要時間勸離。村里長很合作，由當地代表帶下來，可能是頭目。目前民眾配合度高沒有抱怨，只有抱怨早餐準備不好。

10. 收容安置面臨的問題或困難？

新的建議：○○村離村的異地收容，冒險到收容所，不如到附近的廟附近自主分組收容，以規避移動時風險。

物資使用量蠻大的，有時兩天就不堪負荷。以此次颱風過後為例，要買一個便當都很不容易，農會也無法使用，因此不得不請災民盡速回家。我們不讓民眾留在公所，但仍協助修補房屋等作業，希望盡快恢復。

11. 警戒通知、疏散撤離、收容安置作業，跨單位協作狀況？

跨科室的專案編組，平常收容所進駐 2 個公所人員，邀婦宣隊也進駐，包括煮食等生活機能負責。由○○村先舉辦這樣的模式，其他再漸漸系統化。如○○村的村辦公處，一級開設時村幹事一定要在場，村辦公處與活動中心在一起直接協調。

60 多位員工相處融洽，如此次新編組執行也沒有意見。農業課有農情查報工作，將公所人員重新編組，一組一村，打破原有建置。公告之前將農地拍照存證三天之內完成，公告後農民才申請補助，減損情況很清楚，會勘情況迅速，機動性很強。

希望回報能改為 4 個鐘頭，以泰源村為例，機器都故障，都用 line 回報，由中心上 emic。此次解除撤離是請國軍整批載回。

沒有區分保全對象回報，直接回報總人數而已。是可以做得到，由資料上即可分辨。

肆、國家賠償面向問題

1. 對土石流警戒通知、疏散撤離、收容安置的法定責任的認知？

颱風幾乎防災應變中心的人都不在家裡面，頂多有民事上的責任而已，但尚未遇過動用災防法的經驗。但訓練時需要有政治警戒心。

現況若未急迫，到底要不要做預防性撤離，是課長和鄉長做最後決定。

2. 是否聽說過八八風災那瑪夏土石流疏散撤離的國家賠償訴訟？

3. 對於執行土石流疏散撤離工作是否認為與國家賠償相關？