

官民協力山難救助作業芻議

劉崑耀¹

摘要

中華民國山難救助協會為目前官方所協力合作的山難救助團體，幾年來的合作，有相當不錯的成果，不過仍有些根本性的問題尚未解決，包括：山難指揮權力的運作、官方專業專職山難搜救人才的培育、增加官方專業專職山難搜救人員配置、設立官民協力山難救助溝通窗口、建立民間救難人員保險制度、協調建立官民救難頻道與器材、建立救難人員伙食津貼制度、救助教育訓練經費補貼制度、救難人員請假制度建立等，以完善官民協力預防山難事件之發生。

關鍵字：

災害防救團體、中華民國山難救助協會、災害防救志願組織登錄辦法、訓練課程規劃

¹ 本文作者為中華民國山難救助協會教練暨北區搜救委員會資深成員，搜救經驗豐富。



官民協力山難救助作業芻議

劉崑耀

壹、災害防救團體的組成

首先就相關規定中，找出災害救助團體組成之要件：

一、編訓災害防救團體

災害防救團體係依「災害防救團體或災害防救志願組織登錄辦法」辦理登錄，並依「民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法」施以編組訓練，以協助政府災害防救工作。

二、執行充實民間救難團體及救難志願組織裝備器材4年中程計畫

為有效運用民間救難團體及組織力量，自97年至100年執行「內政部消防署充實民間救難團體及救難志願組織裝備器材4年中程計畫」，辦理民間救難團體及救難志願組織基本訓練、專業訓練、進階訓練、意外保險及充實救生艇、油壓破壞剪、潛水裝備等裝備器材。

三、建立協勤機制

定期邀請各救難團體領導幹部召開聯繫會報，交換救災經驗與資訊，溝通觀念與做法，建立有效的救難協勤機制；並舉辦救災演習觀摩，使能熟悉救災指揮系統，適時投入發揮救災效能。

四、辦理評鑑表揚鼓勵士氣

為評鑑民間救難組織團體及組織協勤能力，充實其協勤裝備器材，每年持續辦理民間救難團體、社區婦女防火宣導隊及鳳凰志工隊等評鑑，先由各團體(組織)自評，再由各縣市消防局初評，最後由本署組成評核小組分赴各縣市對初評績優團體(組織)進行實地評核(複評)，評鑑除了解各民力協勤情形及績效外，對於績優團隊並予所需裝備器材經費補助，以提升其協勤救災效能。

五、建置「協勤民力資訊管理系統」

為整合各直轄市、縣(市)消防局及本署各港務消防隊所轄協勤民力資料，藉由地方資料定時上傳至中央彙整之機制，確保資料更新，於協助救災時能發揮最大效能，作為調度及運用民力之參考。

貳、災害防救團體或災害防救志願組織登錄辦法

臺灣災害防救團體要如何登錄為官方消防局所認可之團體，其組織條例如下：

第一條 本辦法依災害防救法第五十條第一項規定訂定之。

第二條 申請登錄協助救災之災害防救團體或災害防救志願組織資格如下：

- 一、成員在二十人以上。
- 二、成員依直轄市、縣（市）政府或中央目的事業主管機關所定課程及時數，取得專業訓練合格證明者。

前項訓練由直轄市、縣（市）政府或經其認可之具相關救災專業之機關、團體或學校辦理之。

第三條 災害防救團體或災害防救志願組織申請登錄時，協勤區域為單一直轄市、縣（市）轄區者，應向其所在地之直轄市、縣（市）政府提出；跨直轄市、縣（市）轄區者，應依直轄市、縣（市）轄區劃分後，向轄區直轄市、縣（市）政府提出：

前項申請應檢附下列文件：

- 一、申請書。
- 二、經政府立案或核准設立者，應檢附相關證明文件。
- 三、協勤區域之成員名冊。
- 四、成員專業訓練合格證明。
- 五、年度工作計畫。前項第一款申請書應記載災害防救團體或災害防救志願組織之名稱、地址、類別、聯絡電話及其管理人或代表人姓名、年齡、職業、住址、電話等資料。

第四條 災害防救團體或災害防救志願組織申請登錄，直轄市、縣（市）政府必要時得邀集目的事業主管機關及相關學者、專家查核登錄條件合格後，發給登錄證書。

前項登錄證書之有效期限為三年，期限屆滿前三十日得向登錄機關檢具下列文件申請展延三年：

- 一、申請書。
- 二、登錄證書正本。
- 三、成員參加年度複訓證明。

前項第三款所稱複訓，指依民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法第五條第一項第二款規定辦理之複訓。

第五條 災害防救團體或災害防救志願組織登錄後有下列異動情事之一者，應於事實發生之日起一個月內報請登錄機關備查：

- 一、災害防救團體或災害防救志願組織之地址於同一直轄市、縣（市）轄區異動。
- 二、管理人或代表人姓名、住址、電話異動。
- 三、成員之組成、地址、電話等基本資料異動。

第六條 災害防救團體或災害防救志願組織有下列情事之一者，直轄市、縣（市）政府得撤



銷其登錄：

- 一、申請登錄檢附文件不實。
- 二、成員專業訓練重複登錄。

第七條 災害防救團體或災害防救志願組織登錄後，有下列情事之一者，直轄市、縣(市)政府得廢止其登錄：

- 一、執行災害應變措施，不聽從主管機關或指揮官之指揮、督導，致生不良後果。
- 二、因成員異動，不足二十人時，經限期補正，逾期末補正。
- 三、其他嚴重影響政府救災效能之情事。

第八條 經撤銷或廢止登錄之災害防救志願團體或災害防救志願組織，於撤銷或廢止之日起三十日內，應繳回登錄證書；

逾期末繳回者，由登錄機關公告註銷之。災害防救團體或災害防救志願組織依前二條撤銷或廢止登錄者，自撤銷或廢止登錄之日起，二年內不得申請登錄。

第九條 災害防救團體或災害防救志願組織，應於每年十月底前將下一年度工作計畫送直轄市、縣(市)政府備查；每年二月底前將上年度工作執行成果送直轄市、縣(市)政府備查。

第十條 直轄市、縣(市)政府應定期對災害防救志願團體或災害防救志願組織實施訪查、督導、評鑑，並擇優獎勵。

第十一條 直轄市、縣(市)政府應將登錄資料建檔管理並及時更新。

第十二條 本辦法自發布日施行。官民協力山難救助作業建議事項

參、討論與建議

官方指的是各縣市政府消防局，民間則是登錄協助救災之災害防救團體或災害防救志願組織。官民協力山難救助作業配合淵源已久，但雙方各有不同的期待與要求，希望透過協商的機制，達到官方、民間救難團體和百姓之間三贏的局面。

中華民國山難救助協會是目前國內組織最健全、會員人數最多、山域救助經驗最豐富的民間山域救助單位；結合全國各地區的登山團體，每年定期實施登山安全教育以及山域救助訓練，民間山域救助隊員本身都有多年的登山基礎，熟悉台灣各地山區的地形，並須完成超過 200 個小時以上的專業山域救助課程，方可擔任搜救先鋒隊員，協助官方進行山域救助作業。

多年來中華民國山難救助協會積極配合官方山難救助，期間因為制度以及種種因素造成許多誤解，期待官民雙方正視問題並誠心來解決，降低全國百姓因山難事故所造成的傷亡。

建議：

- 一、建議官方應該即時對外發出通報消防局接到山難事故報案之後，都會立即派遣消防

隊員上山搜救；往往在第一時間點忽略民間救助的資源，致使延誤熟悉山區的民間救助單位上山時機，造成搜救黃金時間的耗費。建議未來消防勤務指揮中心接獲民眾報案後，請現場指揮官能立即通知登錄在案之民間救難團體協勤。

二、建議官方應落實山域救助訓練每一位消防隊員所承受的勤務非常沉重，舉凡火災、車禍、地震、化學災害、緊急救護、水域、山域、陸域救助等技術都需要涉獵；但礙於經費以及時間等因素，卻將山域救助訓練犧牲到僅剩體能訓練。山域救助範圍十分廣泛，有分郊山、中級山和高山，冬季高山更有冰雪地的救援，台灣山高地狹，山勢陡峭溪谷落差大，溪谷的救援更需要極專業的技術。建議官方能強化消防隊員山域的搜索能力，定期在各轄區內進行不同山域的救助訓練，尤其要加強有涵蓋三千公尺以上山域的縣市消防單位，過去曾因過度仰賴空勤救援已經喪失幾條寶貴性命。

三、建議官方山域救助採取精兵制由於多方推動登山安全教育，山難的比例逐年降低，要求官方將人力和物力大量投入在山域救助實屬浪費；但目前消防局能真正上山進行山域救助的人員仍十分欠缺。建議各縣市消防局培育出山域救助精兵，一個縣市消防局約 30~40 名，進行密集專業的山域救助訓練，實地去熟悉轄區內山勢地形；同時因應不同的環境進行裝備升級，溪谷及高山救助的技術與裝備要求更為嚴苛。

四、建議確認民間救助團體的歸屬目前山域救助團體登錄是由民力應用科承辦，繼而轉歸災害搶救科指派協勤；對於救助團體而言有關勤務、制度、福利以及教育訓練等，沒有一個專屬的窗口，常造成行政事務的疏失。

五、建議官方對於正式登錄的災害防救團體的意外保險能正式公告目前正式登錄的災害防救團體的意外保險應該正式公告，讓民間救助團體能安心進行救助工作；並可減輕民間單位在保險上的負擔。

六、建議官方提供山域救助時與官方可以通聯之通訊器材多次協勤因為官方與民間通訊器材不同，以致在通聯時常造成困擾；包括指揮調度、後勤支援以及搜索回報都因而造成中斷。建議在協勤時能配發適當數量之官方無線電，協勤結束後立即繳還官方。

七、協勤交通伙食及裝備器材以補貼山域救助協勤交通伙食都是基本開銷，建議設定一定的補貼標準，由官方派遣單位簽核之後申請補貼協勤隊員。另外山域救助在裝備和材的損耗很大，尤其許多安全救助裝備非常昂貴，建議適度的補貼民間救助單位。

八、山域救助教育訓練之經費補貼山域救助隊需要定期複訓，同時不斷招收新隊員也需要培訓；對於民間救助單位訓練經費是一項最沉重的負擔，建議官方能給予適度的補助。



九、山域救助協勤證明民間救助團體有很多的成員都有正式的職業工作，但在協勤時需向工作單位請假，許多企業也都支持救難的義舉；建議官方通知民間救助團體協勤同時也發文證實協勤人員事項，將可減少協勤隊員在請假時的困擾。

表一 官方與民間在山域救助訓練課程比較：

項次	官方課程名稱	民間課程名稱	官方時數	民間時數
01	山域搜救原則	山域搜救原則	3 小時	8 小時
02	搜救器材操作	裝備輕量化	4 小時	8 小時
03	地圖判讀與定位導航技術	地圖判讀與定位導航技術	3 小時	16 小時
04	固定點架設	(課程:省力系統拖吊技術中)	4 小時	小時
05	基礎攀岩	基礎攀岩與確保技術	4 小時	16 小時
06	繩索登降	初級繩索救援技術	4 小時	16 小時
07	繩索應用	基本繩結和繩索應用	4 小時	16 小時
08	簡易擔架製作	初級戶外安全救護訓練	4 小時	16 小時
09	拖吊	初級省力系統拖吊技術	6 小時	16 小時
10	野外求生	初級野外求生訓練	8 小時	16 小時
11	溯溪、橫渡	初級溯溪、橫渡技術	6 小時	16 小時
12	測驗	山域救助綜合演練	0 小時	16 小時
13		高山搜救訓練(五天縱走)	0 小時	40 小時
		合計：	50 小時	200 小時