

山域救助官民合作的機制與發展

劉崑耀*

摘 要

在台灣經常發生民間救難團體無法進入災難現場搶救的爭執，因而造成官民對峙嚴重影響搜救的效率；政府為統合民間救援的力量，並達到有效的資源分配，特別制定災害防救團體登錄辦法(見附錄一)，消防署為因應不同的災害型態也陸續輔導成立不同的專業民間救難團體(見附錄二)，並提供保險、專業訓練、裝備補助及福利津貼等；但是目前"山難"並未納入災害防救法，警消的專業訓練中山域搜救更是微乎其微，而且山區地形非常複雜，山域救助的事故現場就可細分為郊山、中級山、高山、冰雪地、岩壁、溪谷等，加上天候因素更會影響搜救的困難度，唯有警消結合民間專業的山域救難團體，方能突破目前山域搜救上的瓶頸。

關鍵字

山域救助、義消、山域救難團體、搜救合作機制

*作者現為新北市消防局山搜義消分隊長。

山域救助官民合作的機制與發展

劉崑耀

一、前言

一般登山社團嚮導的養成都需要長達3~5年的時間，在星期例假日幾乎都必須投入在山林中，所以一個山域搜救員的訓練，就需要更長的時間；然而消防隊員身負重任，各種災難救助都要學習，每年就山難救助訓練的時間僅有幾個小時，根本難以承擔進入山區進行搜救的艱困勤務。然而近年來登山社團也積極培訓山域搜救隊員，其中以中華民國山難救助協會更具規模，分為北中南東共四區建立登山安全研習訓練中心，教練群多達百人，擁有堅強的搜救能力，四區人力相互支援更能延長搜救的戰力，但多年來卻未見有效的納編入消防單位的救災體系，官方與民間應盡速的克服問題的癥結，建立確實的搜救合作機制。

二、目前官方提供民間救難團體(附錄一)在山域救助時的保障與福利

如下表：

災害防救團體名稱	官方保險	山搜訓練	裝備補助	福利津貼
未經登錄的災害防救團體	X	?	X	X
登錄合格的災害防救團體(附錄三)	O	O	O	X
義勇消防組織(附錄四)	O	X	O	O
義勇消防特種搜救隊(註1)	O	X	O	O
義勇消防專責山域搜救隊(註2)	O	O	O	O
民間緊急救援隊	O	X	X	X
睦鄰救援隊	O	X	X	X
鳳凰志工隊	O	X	X	O
婦女防火宣導隊	O	X	X	X

註1：從義消隊員中甄選體能優秀者，再增加特種搜救訓練後所組成的搜救隊伍。

註2：目前僅有新北市政府消防局義勇消防總隊山域搜救分隊，專責山域搜救，不必執行一般的消防勤務。

三、山域救助官方的資源整合應先整合

台灣山野政策常混淆不清，山難事故發生時的職責也相互推諉；消防署、消防局、警察局、國家公園管理處和國家公園警察隊等，有關山域搜救人員的編制、裝備器材的採購還有山域搜救的訓練，是否有重複而形成浪費，或是資源無法集中應運而耗損搜救的能力。

四、消防單位應負起山搜訓練之責

由於警消體系沒有建立周詳的山域搜救訓練計畫，師資更加欠缺；但消防單位身為山域搜救的主管機關，責無旁貸應負起山域搜救之責任，協助訓練民間救難團體，在訓練的過程中與救難團體建立良好的合作關係，彼此了解相互支援，不再為搜救搶功而猜忌或排斥，才能快速完成山域搜救勤務。

五、獎勵登山社團成立山域搜救隊

政府鼓勵民眾走入戶外，登山社團也如雨後春筍四處林立，地方政府社會福利的配合款

撥放審查常流於形式，人民團體常將款項挪用在旅遊花費上，以致常有山難事故的發生；對於依照災害防救團體登錄辦法取得合格的搜救證照的登山社團，應該補助救難器材給予獎勵。搜救隊的成立不但提升社團隊員的登山技術能力，降低山難發生的機會，更能支援警消山難事故的搜救。

六、甄選優秀的搜救隊員納編義消

從登錄合格的山域搜救團體中，甄選出體能強健，搜救實務豐富又熱心積極的隊員，納編到消防體系的義勇消防隊，可以省下很多搜救訓練的時間與經費；轄區內有山域的消防局應成立一支專責的義消山域搜救隊，警消和義消在救災的體制面形同一體，共同搜救更能發揮事半功倍之效。而義消的保障與福利相對提高，搜救隊員的流動性也會降低。

七、延長義消山域救助的年齡限制

義消在火災、水災、地震、交通事故或溺水等救難時，幾乎都是居家附近的範圍內，而且時間都不會太長久，人員要替換也容易；但是山域搜救經常要連續長時間的進行，甚至要露宿餐風，加上專責山域搜救轄區廣大，對於正在為事業奮鬥的年輕義消較難長天數的支援；現在提早在 50 幾歲退休的人很多，登山經驗也豐富，60 歲更可以完全沒有後顧之憂的在山區協勤，主管機關如果能將山搜義消的年齡限制在放寬 5 年，將會提升更多的搜救能量。

八、結語

官民之間因為立場不同，經常會處於敵對的狀態，官方擔心民間救難團體的安危而依法行事，救難團體也因層層的限制而形成對立。要建立密切的搜救夥伴關係，官民雙方都要退一步來省思；官方的職責是要拯救生命，熱心的救難團體也是相同，但只要存在著搶功的心態就難以合作無間了！樂山搜救隊原本只是一般的登山人民團體，參與中華民國山難救助協會之搜救訓練後，在 98 年 2 月 3 日通過消防局登錄合格，成為國內第一支專責山域救助的災害防救隊伍，成軍時只有 30 名成員，全隊都有顆熱枕的心要將山難事故的傷害降到最低；為了要將服務範圍擴及全台，更名改組為"台灣樂山協會"，並完成災害防救團體登錄。隊員積極投入山難事故的搜救，並大力推動登山安全教育訓練，始終無怨無悔，抱持著為搜救而搜救的精神從不邀功；100 年 8 月 15 日在新北市政府消防局的輔導之下，首創義勇消防總隊專責山域搜救分隊，迄今警義消密切合作，共同為提升山域搜救的效率而努力，官員常說：「政府力量有限，民間資源無窮」，其實的政府資源龐大，若能善用確實來輔助民間救災團體，必能共創雙贏的局面。



附錄一

災害防救團體或災害防救志願組織登錄辦法

中華民國九十七年十一月十四日內政部台內消字第 0970824477 號令訂定發布全文 12 條；並自發布日施行

《法源：災害防救法第十五條第一項》

第一條 本辦法依災害防救法第五十條第一項規定訂定之。

《申請登錄之資格》

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。

《登錄之申請》

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。

《登錄之審查、登錄證書之有效期限與展延之申請》

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。

《異動之報請登錄機關備查》

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。

《撤銷登錄之理由》

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。

《廢止登錄之理由》

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，逾期未補正。
- 三、其他嚴重影響政府救災效能之情事。

《登錄撤銷或廢止後之登錄證書繳回、註銷與申請》

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；逾期未繳回者，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。

《工作計畫與工作執行成果之提送》

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。

《訪查、督導、評鑑，並擇優獎勵之實施》

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。

《登錄資料之建檔管理與更新》

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。

《施行日》

第十二條 本辦法自發布日施行。

附錄二

民間救難團體簡介 消防署民力運用組 2012/12/20

警消未分立前，消防是隸屬在警察體系底下的一個單位，各縣市消防人力普遍發生編制不足情形，當時義勇消防組織即扮演著舉足輕重的角色，協助消防救災、救護工作貢獻非常大。隨著工商業發達，社會形態的改變，建築物也朝向高層化及地下化發展，各類建築物的複雜性在搶救上也就顯得更形困難。

為進一步整合民間救災力量，本署除積極充實義勇消防組織裝備器材外，並輔導縣市推動成立社區婦女防火宣導隊、鳳凰志工隊及睦鄰救援隊等志工團隊，並於民國90年在南投縣、嘉義市、台東縣等3縣市，徵選轄區民間救難團體及民間具救災專業知識、技能且熱心公益



之人員，接受正規搜救訓練後，成立5支民間特種搜救隊（每隊15人、計75人），接受一系列國內進階訓練80小時，並從其中遴選精英15人作為種子教官接受國外高級搜救訓練4週，俾協助政府編組、訓練各直轄市、縣（市）民間救難團體之成員，成立民間特種搜救組織，全面提昇民間救難團體協助救災之架構與專業能力，因具專業技能，目前均全數納入該縣市之義消組織。

為考核義消人員訓練及使用救災裝備器材能力，以協助各級消防人員災害防救工作，確保民眾生命財產安全，爰訂定「內政部消防署為評核各消防機關強化所屬義勇消防組織防救災能力考核計畫」，由本署至各義消總隊抽測拋繩槍操作等6項救災技能，歷年各義消總隊受測成績均達99分以上，成績優異；爰為強化義消人員協助救災能力，業於95年至98年執行「內政部消防署充實義勇消防組織裝備器材4年中程計畫」，補助各義消組織購置消防衣、空氣呼吸器、無線電對講機、強力照明燈等裝備器材。

由於各項消防勤務均存在高度風險，為讓消防志工救災時無後顧之憂，本署輔導成立「財團法人義勇消防人員安全濟助基金會」及「財團法人消防發展基金會」，訂定「內政部消防署核發義勇消防人員慰問金支給要點」，並將義勇消防人員、災害防救團體及災害防救志願組織等消防志工納入「警察消防海巡空勤人員及協勤民力安全基金」之保障對象，提供消防志工因公傷亡之補助。

另為能更有效運用民間救難組織力量，配合政府機制，致力投入緊急災害救援工作，除原有義勇消防組織外，以確立消防體系對民間救難團體督導、管理及培訓之方法與步驟，其中實施要領包括建立個案資料、健全團體運作、整編訓練備戰、充實裝備器材、建構通訊網絡、召開聯繫會報、建立評鑑制度、舉辦演習觀摩、辦理技能競賽、培訓種子教官增強專業知能等方式，並有規定教育訓練、獎勵之內容，以期達到將民力納入救災體系，發揮救災加成力量。

展望未來，本署亦將朝著這個方向繼續努力，除了加強義勇消防組織功能外，另一方面則擴大辦理現有災害防救團體及災害防救志願組織之成員救災技能訓練與補助裝備，並考量各團體意願、專長、人力及裝備等因素予以整編，依鄉鎮（區）別交付協勤地區與任務，有效協助政府從事救災工作。本署過去在這方面已投入了相當的心血與努力，相信在全體消防、義消及災害防救團體（組織）的努力下，必能整合所有民間救災力量，俾獲致協勤救災之最大成效。

附錄三

災害防救團體 消防署民力運用組 2012/02/21

簡介

「政府力量有限，民間資源無窮」，充分運用民力已是時勢所趨，面對未來我國消防人員不易大量增加，但是消防任務卻越來越繁重的處境，如何加強運用民力，協助政府從事救災工作，並對其妥適管理，實是提升防救災效能最有效的方法。

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。

附錄四

義勇消防組織 消防署民力運用組 2012/12/04

- 一、前言：所謂「義勇消防組織」，係指直轄市、縣(市)政府依消防法編組當地住居民，施以消防專業訓練並定期考核之團體。其成立宗旨係協助消防單位搶救災害，是一支有組織、重榮譽、有紀律的隊伍，其協助消防工作之貢獻全國人民皆有目共睹，尤其是在各個消防人員不足之縣市，義消人員犧牲奉獻、不求報酬的精神，普獲地方民眾的尊敬。
- 二、訓練：義消人員之訓練分為基本訓練、專業訓練、幹部訓練、常年訓練及其他訓練等，有關訓練方式詳如下列說明：

- (一) 基本訓練：由直轄市、縣(市)消防局統一辦理，集中新進人員施以 48 小時以上之訓練。
- (二) 專業訓練：由直轄市、縣(市)消防局於基本訓練結束後，依編組勤務特性，分別施以 24 小時以上之訓練。
- (三) 幹部訓練：
 1. 高級幹部講習班：由內政部消防署辦理，就曾任或現任義勇消防中隊長以上職務合計滿 3 年以上之人員，施予 12 小時以上之講習訓練。
 2. 中級幹部講習班：由直轄市、縣(市)消防局辦理，就曾任或現任義勇消防分隊長以上職務合計滿 2 年以上之人員，施予 16 小時以上之講習訓練。
 3. 初級幹部講習班：由直轄市、縣(市)消防局辦理，就曾任或現任義勇消防小隊長以上職務合計滿 1 年以上之人員，施予 20 小時以上之講習訓練。
 4. 基礎幹部講習班：由直轄市、縣(市)消防局辦理，就曾任或現任義勇消防副

小隊長以上職務合計滿1年以上之人員，施予24小時以上之講習訓練。

(四) 常年訓練：直轄市、縣(市)消防局辦理，以分隊、中隊或大隊為單位，集中訓練，全年訓練時數應達24小時以上。

(五) 其他訓練：由內政部消防署或直轄市、縣(市)消防局視協助推展消防專業業務及各項講習、宣導工作需要辦理之。

三、加入條件：依據「義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法」之規定，義勇消防人員之遴選條件及程序係由地方消防單位遴選當地居住、年滿二十歲、身心健康、無不良素行者擔任。

四、相關福利規定：

(一) 消防法第30條：義消因公死亡、傷殘給付基數之計算，以公務人員委任第五職等年功俸最高級月支俸額為準。

1. 因公死亡：給予一次撫卹金90個基數。

2. 因傷致殘部分：依下列規定給予一次殘障給付。

(1) 極重度與重度殘障者：給予36個基數。

(2) 中度殘障者：給予18個基數。

(3) 輕度殘障者：給予8個基數。

3. 因公傷病住院：費用由消防機關報請直轄市、縣(市)政府核發。

4. 因公受傷致殘於1年內病發死亡者，補足一次撫卹金90個基數。

5. 費來源：由直轄市、縣(市)政府編列預算支應。

(二) 財團法人義勇消防人員安全濟助基金會：視情況給予濟助金，最高發給新台幣150萬元。

(三) 財團法人消防發展基金會：視情況給予慰問金，最高發給新台幣300萬元。

(四) 各直轄市、縣(市)政府投保福利壽險及意外險部份：視直轄市、縣(市)政府財政狀況而有所不同。

五、結語：

義勇消防組織在所有消防志工中，是全國最早，也是消防界最龐大的組織。消防署雖已成立，但短期內各級消防機關人員短缺的情形，限於國家財力，恐不易解決，所謂「政府力量有限，民間資源無窮」，義勇消防人員在過去長期默默付出，實是消防工作有效推動的一大助力，其協助消防工作之貢獻有目共睹。內政部消防署將持續縮短與義消人員的距離、加強義消之編組訓練及福利保障，並建立良好互動關係，共同為鄉梓及百姓盡一份心力，相信這對消防業務的推展助益良多。