

國立政治大學社會科學學院公共行政學系

碩士學位論文

我國防災士政策之探究：政策採納與推動分析
A policy adoption and implementation study of Taiwan Disaster
Relief Volunteer Corps

指導教授：張鎧如博士

研究生：王銘君撰

中華民國 一〇一〇年 九月

謝辭

沒想到竟然輪到我寫謝辭，回首這三年多來碩士生的日子，是我人生中最開心也最痛苦的時候，開心是來自這一切是自己選擇的，痛苦是沒想到論文人生是如此的艱難與曲折。首先，感謝我的指導教授鎧如老師教導我如何做學術研究，在我百般糾結的時候點醒我，從一開始在災害防救的大海之中找題目開始到後來慢慢聚焦到現在完成論文，一路上不遲辛勞的鞭策與指導；再來是我的口委俊元老師、興中老師給予我的寶貴建議讓我的論文更加完整；最後是我所有的受訪者們願意撥冗接受訪談讓我的訪談資料更加豐富，至今我還是覺得一切都很不可思議!!

在政大的日子裡我常常跟我的論文小夥伴戲稱：「別的學校的學生是學習做研究，而我們是學習當學者。」，一路上有太多人的支持與鼓勵，在論文撞牆期以及現實壓力的驅使下，曾經我也很想放棄，但感謝我的論文人生中有這些人的陪伴與鼓勵我才得以堅持下去，感謝我的論文小夥伴佩珊在三更半夜陪我聊著只有我們專屬的學術用語、感謝鼎翔總是這麼 carry、感謝采穎總是跟我頭腦風暴、感謝芷芸、彥竹、冠逸、浦彥在碩士班生活的陪伴，其中我要特別感謝我的男友傳益包容我的不安與脾氣、我的大學同學雅瑄在我低潮時陪我玩動物森友會、我最親愛的家人月純與如哲，身為你們的女兒，要是沒有你們的支持，我無法完成我的論文；最後的最後還是要感謝我自己，曾經想要放棄一切，還是堅持勇敢的完成論文了!!

2021 年 09 月

王銘君 謹致

摘要

臺灣因地理條件的關係，時常發生天然災害，災害管理已成為現今政府的一大治理課題。近年來，內政部消防署推動的「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」以前兩期計畫為基礎，進一步推廣「防災士」政策並結合「韌性社區」共同推動，而這即是一種政策創新。本研究透過政策擴散的角度，探討我國防災士政策採納的過程、目前推動所面臨的課題以及後續推動的機制與配套措施。首先，透過深度訪談法與文獻分析法進行資料收集，藉由訪談當初推動政策的參與者，試圖瞭解政策採納的過程與因素，並根據訪談資料的整理，對我國防災士政策在實務推動上提出改善的建議。研究結果顯示，本研究所建構的五大因素框架中，政策採納的因素分別在「學習因素」、「政治規範因素」、「公民壓力因素」具有解釋力；其次，在整理訪談資料過程外發現其他背景因素影響政策採納，分別為「過去政策的延續性」、「推行者的同質性」與「我國與日本背景條件的相似性」。

關鍵字：防災士、政策創新、政策採納、災害防救深耕計畫第三期

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機與目的	4
第三節 研究概念界定	8
第四節 章節安排與研究流程	9
第二章 文獻探討	11
第一節 災害管理模式的改變	11
第二節 防災社區與防災士之相關意涵	18
第三節 我國防災士政策與政策採納	27
第三章 研究設計	41
第一節 個案介紹：我國防災士政策	41
第二節 研究架構	49
第三節 研究構面與研究問題	55
第四節 研究方法	57
第四章 研究分析	61
第一節 我國防災士政策的緣起與歷史脈絡	61
第二節 我國防災士政策採納的因素	68
第三節 我國防災士政策現況與課題	85
第四節 我國防災士未來可持續推動的面向	109
第五章 結論與建議	127
第一節 結論	127
第二節 研究發現	130
第三節 研究建議	132
第四節 研究限制	135

參考文獻.....	137
附件一.....	143



表目次

表 1 有組織的災害回應類型	25
表 2 我國防災士培訓課程	42
表 3 日本與臺灣防災士的異同比較表	48
表 6 受訪者名單	54
表 4 研究構面與研究問題	55
表 5 研究問題與資料蒐集方法	56
表 7 訪談編碼過程範例	59
表 8 我國防災士現階段所面臨的課題與後續推動持續推動對照表	125



圖次目

圖 1 研究流程圖	10
圖 2 政策採納的因素圖	39
圖 3 研究架構圖	49
圖 4 研究範圍	50
圖 5 我國防災士政策歷史脈絡圖	67
圖 6 我國防災士政策採納因素模型圖	81
圖 7 我國防災士執行現況圖	106



第一章 緒論

本章旨在敘述本研究之背景、動機與目的、研究概念之界定，作為本研究之概述。本章一共有四節，第一節為研究背景；第二節為研究動機與目的；第三節為概念界定；第四節為章節安排與研究流程。

第一節 研究背景

壹、災害防救與災害管理對臺灣的重要性

臺灣因地理環境條件特殊，位於歐亞板塊與菲律賓板塊交接處，時常有地震發生，在夏季時也因為地處季風氣候帶與颱風侵襲路徑上，每年受到 3 到 6 個颱風登陸 (Chang, Vadeboncoeur & Lin, 2018)。世界銀行 (World Bank) 委託美國哥倫比亞大學 (2005) 分析世界災害熱點 (disaster hotspots) 報告中指出，臺灣位居全球最容易受到自然災害威脅區域之冠，臺灣約有 73% 以上的人口居住在三種 (地震、颱風及坡地災害) 以上可能發生災害風險的地區 (Dilley, 2005)。除此之外，其他天然災害，如：梅雨、寒流、乾旱等，造成人民的財產損失極為可觀，嚴重時甚至可能危及到人身安全 (吳杰穎、江宜錦，2008；黃志傑、柯海韻、王家英、劉定萍，2012)。根據內政部消防署統計 (2020) 從 2009 年至 2019 年，臺灣地區天然災害共計發生 98 次，臺灣平均每年發生 9.8 次天然災害，所有天然災害導致死亡與失蹤人數合計 266 人，即平均每次天然災害造成死亡人數及失蹤人數約 26.6 人¹。由此可知臺灣天然災害頻繁風險極高，因此如何降低災害發生時所造成的損害，成為相當重要的議題，美國聯邦緊急管理總署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 於 1990 年代開始將社區力量導入全國的災害防救體系，其中

1 此數據取自內政部消防署臺灣天然災害統計表。內政部消防署：

<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=233>，檢索日期：2020 年 07 月 20 日。

「Project Impact」計畫更是以納入「民防」概念的社區防災計畫；日本防救災體制在阪神大地震之後有重大的轉變，以「自助、互助、合作」的防災體制更被大力推行，內閣府於 2002 年表示公民、企業的災害危機意識，有效提高地區防災強度，政府在第一時間救災有其限制，民間自助有其必要性（左宜恩，2019；林淑馨，2016）。

聯合國減災策略組織（UNISDR）第 3 次世界減災大會決議《2015-2030 仙臺減災綱領》（Sendai Framework for Disaster Risk Reduction），強調重視「社區」層級的減災計畫，使社區成為防災體系的最基層單位，鼓勵民眾參與自主防災，得以增加社區韌性（陳可慧、李燕玲、張芝苓、李維森、陳宏宇，2016）。承接上述，臺灣不置外於國際潮流，內政部消防署為提升基層防災能量，推動「災害防救深耕三期計畫（2018 年至 2022 年）」，前兩期重點為縣市政府、鄉鎮的防災能力提升，第三期更加重視防災社區的重要性，將社區視為主體提升第一線基層防災能量（廖興中、張鎧如、李天申，2020），進一步改善傳統以「由上而下」的政府主導模式試圖朝向以「由下而上」的公民參與防災的社區治理模式，藉以提升社區韌性（劉怡君、陳亮全，2015）。

貳、以「社區」為主體結合民力的災害防救計畫

由於災害的發生常有難以預測、機關權責不清的治理課題，除天然災害的損失，更伴隨其他管理課題，仰賴多方協力（林淑馨，2020）。再加上，災害管理的複雜性，無法在透過傳統的官僚體系做因應，世界各國政府無不將民間力量導入地方防救災體系之中，例如：美國志願消防員（volunteer firefighter）、英國兼職消防員（retained firefighter）或是日本民間組成自主的防災士，都是民力的運用（王价巨、周泰利，2017）。反觀臺灣導入民間力量於災害防救最早可推至日治時期招募個地區民眾成立「義勇消防組織」；1999 年成立「鳳凰志工隊」與「婦女防火隊」協助緊急災害救護工作與社區防火知識宣導（劉怡君、陳亮全，2015）；然而早期的僅

單純地透過單一課程訓練當民眾參與防救災，尚未納入「社區」為主體的防災計畫。一直持續到內政部消防署訂定「凝結民力參與緊急災害救援工作：睦鄰計畫」與2002年政府推行「社區防救災總體營造實施計畫」，透過民眾參與自主防災計畫，在推動社區營造過程中，集結民間力量組織為救援團隊，協助緊急災害救援工作（蔡秀美，2014）。近年來，內政部消防署推動「災害防救深耕三期計畫（2018年至2022年）」，延續前兩期的基礎，新增「防災士認證機制」，藉以提升公民自主防災，期許透過企業與不同的組織共同參與，更近一步達到「全民防災」的願景（李宗勳，2020）。

參、我國防災士政策與政策採納

臺灣在災害防救的體系以及相關法案長久以來以日本為學習對象，再加上臺灣的地理環境條件（皆為海島型氣候）以及好發災害的類型（地震、颱風及坡地災害）與日本相近，因此在政策制定過程常以日本相關政策理念為藍圖（林淑馨，2020）。除此之外，隨著全球化（globalization）以及資訊通訊的發展，政策制定朝向相互學習與模仿的模式（黃東益，2004；Dolowitz & Marsh, 2000）；國際之間可能透過不同形式的交流，達成政策上的吸取、學習或達到政策擴散的效果，這種模式儼然成為一種新政策制定的新思維（黃東益，2004；Benson & Jordan, 2011；Dolowitz & Marsh, 2000），這個新思維更加深了臺灣防救災系之架構效仿日本體系。臺灣的「防災士」政策理念，例如：防災士的概念、公民參與防災，或是以「社區」為主體的防災計畫都是屬於內政部「災害防救深耕計畫三期（2018年至2022年）」的政策創新，可能是來自鄰近國家的防救災政策、制度、法規的擴散或是學習，內政部為首推行的「防災士培訓課程」部份內容則是源自於日本防災士政策理念（內政部消防署，2017），政策擴散理論可能有助於理解我國防災士政策採納因素，政策制定者受到傳遞這些政策理念後，採納某些理念因而轉化為我國防災士的政策更可進一步討論我國防災士政策的延續。值得注意的是，內政部擴大培訓「防災士」

始於 2019 年，在實務上已有一定的成果²，然而在學術上並沒有太多討論³。再加上，現階段對於「防災士」的討論僅有內政部主管機關對「災害防救深耕計畫」作初步的檢討，對於防災士的角色、定位等未來持續推動的面向都需多方的討論（內政部，2017；李宗勳，2020；國家發展委員會，2019）。除此之外，在政策擴散後學習、創新、採納的風潮在公部門已行之有年，然而對於單一個案的討論並不多，如果能透過理論與實務對話，對政策推提出實務上的建議，有其必要性（柯于璋，2012）。因此，對我國防災士政策採納的過程作系統性的討論，將這個政策採納的過程可以作為以後相關政策創新的標竿，對於災害防救體系後續政策學習上可以作為加以借鏡的對象。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

內政部消防署 2019 年起推動防災士政策在實務上已有一定的成果，例如：臺北市在「COVID-19」期間動員 1000 多名防災士⁴，進行社區協助宣傳防疫工作與支援後勤任務。另外，前內政部部长李鴻源先生更表示具有基本防災知識的防災士，可以降低社會風險並提升民間自主抗災能力。以日本為例，日本約有 196 萬人擁有防災士資格，如效法日本依照人口比例換算，臺灣應培訓合格至少 45,000 名防

2 此處成果是指培訓的人數、臺北市運用防災士在「COVID-19」防疫上面。

3 目前國內以此為研究主題者，僅李宗勳（2020）韌性社區與企業防災之協力的機會及挑戰、簡均容（2020）臺灣建構全民防災體系經驗探討--以防災士及企業防災持續推動制度為例，以私協力角度探討企業防災士持續推動的方向，以及張鎮麟（2019）便利商店從業人員認證為防災士意願之研究從參與動機討論便利商店員工是否意願參與防災士培訓。

4 此數據是《聯合新聞網》，2020 年 06 月 18 日，生活新聞版，所提供的統計數據。取自：<https://udn.com/news/story/7266/4643656>

災士，然而培訓人數並且合格者僅 4000 人⁵。內政部消防署災害防救深耕計畫核定版（2018）韌性社區的防災士部分概念來自於「日防本防災士機構」所訓練的防災士與「日本介助士共育機構」所訓練的防災介助士，根據日本防災社區推動經驗，內政部透過防災士訓練、防救災資源整合，提升民眾自主防災；其中我國防災士政策發展涉及政策創新與擴散，政策理念透過資訊的交流、學習、擴散，並且採納的過程，值得探討，此為本研究動機之一。由於災害的複雜性以及各國政府鼓勵民眾參與防災的風潮下，世界各地政府積極將民間力量導入最基層防災體系之中，關於民力的運用上有美國志願消防員、英國兼職消防員或是日本民間組成自主的防災士、防災介助士（王价巨、周泰利，2017）。相較於國際之間民力運用於防救災上，內政部消防署推動災害防救深耕三期計畫培訓防災士，進一步改善傳統「由上而下」的政府主導模式朝向「由下而上」的公民參與防災的社區治理模式，不僅是將以「社區」為主體的防災計畫更是以民間自主防災的典範，然而對於「防災士」的定位與內涵，以及後續若要持續擴大執行所需的配套措施或機制，值得進一步討論，此為本研究動機之二。

內政部消防署統計截至 2021 年 08 月底已訓練了共 7,765 名防災士⁶，培訓防災士為提升社區自主防救災的能力，強化社會整體的抗災能力。然而，針對防災士政策的過程與經驗，尚無提出相關檢討，如以公共行政領域的角度去探討，可以補充該政策在政策本身目標、價值、執行機關組織間差異與受政策影響的人之間的差異，對政策的完善存有益處。我國防災士政策採納過程作系統性的討論，將這個政策採納的過程可以作為以後相關政策創新的標竿，對於災害防救體系後續政策學習上可以作為加以借鏡的對象，對於防災士政策提出建議持續精進的建議，更進一步補充在學術上的缺口，此為本研究動機之三。

5同上。

6此數據是內政部消防署災害防救深耕資訊網統計至 10 月底所發表的最新數據，內政部消防署災害防救深耕資訊網：<https://pdmcb.nfa.gov.tw/dp/statistics>，檢索日期：2021 年 09 月 20 日。

貳、研究目的

(一)、學術上的目的

我國防災士政策在我國從 2018 年實施迄今，針對此政策相關政策過程與經驗所進行的研究卻相當有限，研究主題大致以公私協力或民眾參與意願為研究方向；目前國內以此為研究主題者，僅李宗勳（2020）韌性社區與企業防災之協力的機會及挑戰、簡均容（2020）臺灣建構全民防災體系經驗探討-以防災士及企業防災持續推動制度為例，主要以公私協力角度探討企業防災士持續推動的方向；另外，張鎮麟（2019）則是以便利商店從業人員認證為防災士意願之研究從參與動機討論便利商店員工是否意願參與防災士培訓，則是較偏重於探究企業防災士與公私協力可行的方法。綜合上述研究範疇，相對較少從政策擴散途徑探討防災士政策的創新與採納。基此，本研究希冀能夠補足學術上的缺口，透過訪談與資料收集釐清我國防災士政策中「防災士」在社區中所扮演的角色上，並找出學術上對此政策的定位，以供後續研究上的建議。

(二)、實務上的目的

政策制定的過程中時常參考相近的國家制度或是他國成功的政策，臺灣在災害防救的體系以及相關法案長久以來以日本為學習對象，主要源自於臺灣的地理環境條件（皆為海島型氣候）、地方制度（地方為主、中央為輔的防災體制）以及好發災害的類型（地震、颱風及坡地災害）與日本相近，因此在政策制定過程常以日本相關政策理念為藍圖（林淑馨，2020）。本研究透過政策擴散理論，針對我國防災士政策採納的過程作系統性的討論，進一步將這個政策採納的過程視為以後相關政策創新上的標竿，爾後對於災害防救體系後續政策學習上可以作為加以借鏡的對象。

參、研究問題

基於上述動機與目的，本研究提出以下三個研究問題：

- 一、當初受到何種因素而採納防災士的政策理念？是來自國家內部或是外部的政策理念擴散？
- 二、我國防災士政策推行的現況為何？有何限制與困境？又如何克服？如何改善加以精進？
- 三、我國防災士政策若想要持續擴大執行，有哪些部分是可以持續推動或是需要有哪些配套措施或機制？



第三節 研究概念界定

壹、防災士

根據認定特定非營利活動法人日本防災士機構（Japan Bousaisi Organization）所指日本防災士是透過機構認證⁷，必須能夠秉持「自助」、「互助」、「合作」的原則在社會各處推行減災和提升社會防災能力活的人，同時也是被認可具備完整防災意識、知識、技能的人。我國內政部頒布「防災士培訓及認證管理要點」所定防災士培訓課程並取得合格認證⁸，自主性協助各級政府或防救災相關團體依據相關法令，辦理相關防救災宣導與救助工作者，或自主推動防救災工作者即稱為「防災士」（內政部消防署，2017）。本研究之定義為在概念定義上參與內政部頒布「防災士培訓及認證管理要點」所定之「防災士」；在操作型定義上，涵蓋受訪對象的多元觀點。

貳、防災士培訓課程

內政部為培植防災士，至 2019 年起辦理防災士推廣培訓課程，同時培力民間防災審查輔導機構成立協助政府共同推廣防災士培訓機制，2020 年進一步鼓勵地方政府成立防災士培訓機構開班授課培訓防災士，透過防災士達到下列三個目的：

- （一）、強化民眾自助、互助機制
- （二）、深化公私部門協力與互助基礎
- （三）、落實自主防災經營能力⁹。

7 認定特定非營利活動法人日本防災士機構（2020）。取自：<https://bousaisi.jp/aboutus/>

8 相關論述可參閱內政部主管法規查訊系統防災士培訓及認證管理要點：
<https://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=GL001108#lawmenus>

9 此處政策目標詳述可參考內政部消防署災害防救深耕資訊網：
<https://pdmcb.nfa.gov.tw/dp/statistics>

第四節 章節安排與研究流程

壹、章節安排

綜觀而言，本研究根據研究核心問題，主要分為五個章節，以下一一說明之：

首先，本研究第一章為「緒論」，本章旨在敘述本研究之背景、動機與目的、概念界定，作為本研究之概述。其中包含研究背景、研究動機與目的、概念界定、研究方法、劃分研究的範圍與研究的流程。

第二，本研究第二章為「文獻探討與理論」，關於文獻部分，就災害防救相關文獻加以探討與檢閱，並歸納國內外學者所研究的角度。對於臺灣社區防災計畫有深度的瞭解，藉以理解社區防災計畫的運作模式以及持續上與作所面臨的課題；另一方面，根據政策採納的相關理論作探討，更進一步繪出本研究之研究架構並建立本研究構面。

第三，本研究第三章為「研究設計」，本章分為兩個部份，就個案介紹部分，透過相關政策要點、法規、手冊、防災士論壇與社團，並且輔以外國相關政策（日本的防災士制度等資料）作為比較，加深對於我國防災士政策的瞭解；另一部分，在研究設計部分，則是根據第二章文獻討論與理論，建立本研究之研究架構並尋找受訪對象。

第四，本研究第四章為「資料分析與討論」針對不同受訪者所提供的訪談內容加以統整分析，歸納我國防災士政策採納原因與推行所面臨的課題，並且對於我國防災士政策有更進一步的瞭解。

最後，本研究第五章為「結論與建議」，根據第四章資料分析後的結果，將理論與實務作對話，綜合歸納我國防災士政策推動的過程與推行的過程中的困境，並針對現階段所面臨的挑戰，提出相關建議參考。

貳、研究流程

對於我國防災士政策發展，過程中涉及政策創新與擴散，從日本或其他國家的政策理念擴散到我國，政策理念透過資訊的交流、學習擴散，最後採納的過程。當初受到何種因素而採納防災士的政策理念？是來自國家內部或是外部的政策理念擴散？我國防災士政策推行的現況為何？有何限制與困境？又如何克服？如何改善加以精進？我國防災士政策若想要持續擴大執行，有哪些部分是可以持續推動或是需要有哪些配套措施或機制？根據上述研究目的與建立研究流程，詳(圖 1)。



圖 1 研究流程圖

資料來源:本研究自行整理

第二章 文獻探討

本章將分為三節陳述重要的相關文獻，第一節說明「災害管理模式的改變」、第二節說明「防災社區與防災士之相關意涵」及第三節說明「政策採納與我國防災士政策」。

第一節 災害管理模式的改變

災害管理是政府治理的重要課題之一，隨著災害的風險的不確定性與《災害防救法》的通過確立災害管理朝向以「地方政府主導為主、中央為輔」的模式，且並納入結合公民參與的模式推行，以「社區」為主體的防災計畫（包含資源的整合與人員訓練）符合國際防救災趨勢與潮流，根據本研究檢索國內外文獻，分別歸納出三點，以下分敘述國內外相關研究重點及其發現：

壹、災害管理的重要性

江大樹、張力亞、梁鎧麟（2014）針對臺灣深耕地方災害防救的網絡進行分析指出隨著極端氣候改變時常出現地震、風災、洪水及乾旱等災害，甚至引發複合式災害的出現，造成重大的人員傷亡以及財物損失。臺灣在經歷 921 地震（1999 年）與莫拉克風（2009 年）災害後，臺灣於 2000 年公布施行《災害防救法》，經過多次修改後確立以「地方政府為主、中央為輔」的災害防救災體制，將地方政府視為災害防救的第一線執行單位，中央政府則扮演輔助角色，地方政府在災害防救的工作上被賦予期待（江大樹、張力亞、梁鎧麟，2014）。然而，李長晏、馬彥彬、曾士瑋（2014）表示事實上，地方政府人力、物力、技術不足，無法有效的治理，需要藉由公私部門、社區組織甚至是公民參與防救災的業務。除此之外，由於災害具有難以預測的特性、在災時可能會出現機關權責不清的治理議題，除天然災害的損失，更伴隨其他管理課題，仰賴多方協力（林淑馨，2020）。

美國聯邦緊急管理總署將災害管理定義為：「可以分為減災、整備、應變與復原四個階段，每階段為一種循環的關係。」。聯合國減災策略組織第3次世界減災大會決議《2015-2030 仙臺減災綱領》，強調須重視社區層級的減災計畫，並鼓勵民眾參與自主防災，社區成為防災體系最基層單位，得以增加社區韌性（陳可慧、李燕玲、張芝苓、李維森、陳宏宇，2016）。張鎧如（2018）指出如果能在平時就可能發生的災害做好準備，災時跨部會協調跟規範，即能有效串連各級政府與民間組織共同治理。此外，如果民眾對於災害風險具有一定的敏銳性，在災害來臨時也能在第一時間反應，並減少災害所帶來的衝擊，亦能提高災害韌性（林煥笙、余孟哲、劉康慧，2019）。

張鎧如（2018）提出面對災害頻傳的臺灣，臺灣政府勢必要建構出一套災害防救整合機制，在災害管理的政策更需導入「全災害」(all-hazards approach) 的概念，有效的集結四個階段的任務，包括：減災 (mitigating)、整備 (preparedness)、應變 (response)、復原 (recovery) 各階段任務。另外，吳國銘、楊雅雯、駱品儒、許敬挺、吳榮平（2020）針對全民防災運動推動策略進行研究指出世界災害管理的政策正由「強度 (Strength)」往「韌性 (Resilience)」的方向移動，建議防災政策應列為臺灣今後政府施政關鍵重點。

貳、民眾對於災害防救的重要性

我國《災害防救法》確立以「地方政府為主、中央為輔」的災害防救災體制，將地方政府視為災害防救的第一線執行單（江大樹、張力亞、梁鎧麟，2014），隨著災害的「不確定性」、「複雜性」，已無法由單一地方政府處理，顯示災害管理更需要導入「全災式」的災害管理勢在必行，災害防救的任務必須要依靠政府部門跨部門的相互支援協調，更需要非營利組織與私部門、企業，以及整個公民社會的相互協力 (collaborative)（林煥笙、余孟哲、劉康慧，2019）。雖然災害防救工作可被視為是一種公共財，無法透過新公共管理 (new public management) 所提倡的市場

導向的方式提供公共服務，因為市場競爭會產生外部性或外溢效果 (spillover)，災害防救的工作如透過私部門市場競爭，可能會出現市場失靈的困境 (Bozeman, 2002; 張鎧如, 2018)。Urby 和 McEntire (2014) 指出早期一般民眾認為災害防救的為政府的事情，民眾對於災害的風險認知，往往跟不上災害的變化與複雜的程度；而政府部門早期災害管理也多著重於應變階段規劃，一旦事情發生後再去思考應變階段是該如何處理，政治首長緊在乎災後責任歸屬而非解決事情的實際計畫，顯示早期不論是政治首長、行政文官或是民眾對於災害管理都較缺乏全盤性的瞭解與規劃，無法有效防範重大的災害。

李鴻源、馬士元(2014)指出民眾對於災害的認知是決定防災政策有效的關鍵，在事前預防與防災教育的普及化，可以有系統的預防民眾「正常化偏見」，避免民眾處於習慣安逸的狀態，無視危險，加以提高民眾的危機意識。如前所述，對於外來的資源救濟或這是政府單位進入災區時，如有當地的具有專業的志工作為受災區與救助單位的中介橋梁，能有效減少災民對於外來者的疑慮，更有效減少救災時的溝通成本。災害具有「不確定性」，使災害防救必須由復原工作轉換為事前預防，除了透過社區層級的減災計畫、提昇大眾防災意識、建立地方非政府組織支援網絡、提昇社區參與，以及公民社會培力，「由下而上」的關心災害問題，共同致力、投入減災工作，以確保災害時生命與社會安全、降低經濟損失 (李長晏、馬彥彬、曾士瑋, 2014)。

李宗勳 (2021) 指出災害管理即是「人」的管理，除須要根據在地的災害風險導入全災害的思維之外，更要進一步的培力 (empowerment) 當地居民的災害意識，使民眾面對災害時能夠「自助、互助」減少人員的損傷；政府在災害管理的治理，除了要轉換從過去將治理重心放在災時的緊急應變、以及在災後的賠償處理上，必須將資源投入在將災前的預防、減災、降低災害風險以及民眾能力強化納入整體的防災計畫之中。

李宗勳(2004)如果能運用志願主義加入解決公共事務生產,亦能減輕政府日益複雜的公共事務;江大樹、張力亞、梁鎧麟(2014)提出提升基層防救災能量必須透過靜態的制度設計與動態的職能轉移,蘊含了必須設計一套培力的機制使原本能力不足的人更有能力。

現行災害管理的轉化與新公共服務(new public service)所強調的「公民資格、公民參與」為重的公共服務不謀而合,新公共服務強調政府的角色是服務,除了要回應民眾的需求更,政府與官僚更要適時的設計管道讓公民參與決策,包含:重視公民社會與社群團體利益的談判與協商,能夠有效的提高政策順服也能夠提高民眾對公部門的信任(吳瓊恩,2007;Denhardt & Denhardt,2003)。

事實上,公共服務強調人與人之間的網絡(network)關係,涉及組織多元行動者(multiple actors)參與、多面向的社會關係,強調社會資本(social capital)的重要性,需要透過公民參與以及以公民為中心的治理模式,加以培養(吳瓊恩,2007)。換言之,新時代的防災策略,應該由政府單一主導改為導入公民參與防災的機制,除了能夠快速反應越趨複雜的災害外,重視社區層級的防災計畫,有效提升地方政府的防救災能力(Pandey & Okazaki,2005)。

根據Brudney和Gazley(2009),在地方層級的緊急災害準備要有更為彈性的防災計畫與應變能力,除了地方政府本身的緊急災害管理的能力(包括:地方政府的預算、跨區域層級的災害防救辦公室、額外的培訓等等),更需要進一步培力社區能力,以及民眾對於風險意識的高低,還有外部志願者、志願型組織參與計畫和應變的程度,是故培養社區能力與納入外部的志工是現今災害防救的一大課題,更是地方政府需要去建立的跨部門協力關鍵。

Raab(2002)指出共享、平等、互信互惠的協力網絡,可以防止目標錯置,並且使決策步入正軌,而Kapucu、Arslanc和Demiroz(2010)認為緊急災害管理網絡是由下而上的治理而非單一層級節制的管理。曾冠球、黃玉龍(2016)關於公共服務的回應性問題,如果能把使用者納入公共服務提供過程的一環,即扮演所謂

「積極合產者」(active co-producers)的角色，越有機會建立民眾對政府的信任。

吳國銘等(2020)建議過去由政府主導的防災工作已達一定程度，為了更健全整體防災能量，勢必要讓民眾發揮由下而上的防災力量。換言之，在地方政府人力資源與技術資源有限下，必須透過培養公民參與。即 Denhardt 與 Denhardt(2003)所主張政府組織間、政府與社區間，應該以地方、社區為主，政府為輔。此外，民間社會的出現有助於民主的鞏固，再加上民主轉型的過程更需透過社區主義加以鞏固，透過新公共服務的思維來促進民間社會的復甦，將傳統的強勢國家治理模式轉化社會共同治理模式是現今災害治理的新議題。

參、民眾自助互助的防災計畫

聯合國減災策略組織 (UNISDR) 第 3 次世界減災大會決議《2015-2030 仙臺減災綱領》(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)，強調重視社區層級的減災計畫，使社區成為防災體系的最基層單位，鼓勵民眾參與自主防災，得以增加社區韌性(陳可慧、李燕玲、張芝苓、李維森、陳宏宇，2016)。美國聯邦緊急管理總署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 於 1990 年代開始將社區力量導入全國的災害防救體系，例如：「Project Impact」計畫為導入「民防」概念的社區防災計畫；然而，日本內閣府於 2002 年導入以「自助、互助、合作」的政策理念，納入公民、企業參與防救災工作，建立民眾的災害危機意識，降低災害來臨時的人員傷亡，有效提高地區防災強度(左宜恩，2019；林淑馨，2016)。

臺灣因為地理環境的因素，時常發生災害，因此在災害如何降低災害來臨時的損失，以及災後的復原能力，除仰賴政府的資源救助，更需透過民眾自助與互助(林淑馨，2016；李宗勳，2020；李宗勳，2021；廖興中、張鎧如、李天申，2020)。吳國銘等(2020)指出過去以政府主導的「由上而下」災害防救工作已達到初步的成效；然而，災害管理需朝向更健全的整合機制，勢必要導入民眾參與防救災工作，將民眾視為災害管理的一環，建立自助、互助的精神，讓民眾發揮「由下而上」的

防災力量，增加社區韌性，達到全民防災的目標（李宗勳，2020；李宗勳，2021）。臺灣的災害管理在實務推廣上，仰賴學校與社區民的互相配合，加以建立「防災共同體」的社區參與防災教育機制（陳雅姮、劉淑惠，2016）。換言之，臺灣防救災教育政策除了仰賴制度的設計，更需要下向紮根的推廣，甚至深入家庭之中，進一步強化社會整體的抗災能力。

防災教育為災害防救的最重要基礎，在臺灣推動防救災研究工作開始，常常被提及需要重視防災教育這個課題。臺灣《災害防救法》第 22 條第 2 項明文規定：「為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府應依權責實施災害防救教育、訓練及觀念宣導」，並指派教育部為指導單位，顯示災害防救的觀念必須要用教育方式來深入人心，在各階段教育體系中加入災害教育的課程，可以提升民眾對於防災意識與支持防災相關政策，除了正常教育體中的防救災教材編訂與出版、建立推動機制外，更需要透過配合教育部人才培育整體計畫執行策略，並且將學校、家庭與社區民的互相配合，加以建立「防災共同體」的社區參與防災教育機制，提升社會抗災能力，進而減輕災害事件所造成之損失與人民傷亡（陳雅姮、劉淑惠，2016；李文正、翁慕涵、章順強、歐陽嶠暉、金玉堅、黃宏斌、施邦築，2009）。

王价巨、蕭煥章、楊怡瑩（2013）指出要將災害防救教育以四大學群劃分不同的對象建構不同的災害管理課程培訓機制，透過系統化的專業訓練，加以補足臺灣災害防救災人力不足的課題。事實上，災害防救教育必須要依靠社區培力的方式加以實踐，除了要導入「終身學習」的概念，透過對於災害認知引發出社區民眾對於災害的風險意識，能夠有效的在災前準備，災時應變，將社區視為是一個組織，將社區組織轉為有機式組織，使社區更為彈性並且願意學習，甚至轉換為學習型的社區，透過社區營造培養公民參與、提升社區認同與凝聚力，讓社區永續學習（郭俊欽，莊翰華，康良宇，2013）。

內政部消防署在臺灣「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」，透過各地方政府與協力團隊投入社區協助提供資源與知識，運用深耕計畫一、二期計畫

為基礎，持續推動加以提升社區身能量更積極推動「韌性社區」(resilience community)，透過防災士的訓練機制深入社區從事防火、防災的宣導工作(李宗勳，2020)。內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018年至2022年)」所提倡的防災士培訓機制是一種結合「防災教育」與公民參與防救災的管道，可以視為一種減災的政策，防災教育是災害防救能否有效開拓與落實的重要關鍵基礎，其中蘊含了提升個人與社區組織防災能力。

肆、小結

經由上述文獻整理，對於災害管理的治理議題已成為各國政府當前需要面對的一大課題，由於災害防救無法透過市場機制作為提供公共服務，再加上現行我國《災害防救法》更進一步指出我國災害應變須以地方政府為主體提供災害防救相關工作，然而受限於地方政府因為人力物力技術等條件，無法完全的提供完善的治理，因此需要仰賴外在的力量相互協力參與災害防救相關的工作。地方政府更需要透過一套機制設計培養公民參與藉以累積社區的社會資本，透過培力社區公民意識，加以提升地方防救災的能量，進一步強化社會整體的抗災能力；除此之外，如果能夠導入民眾參與災害防救的工作，不僅能有效強化民眾的防災意識，更能夠提升民眾對於政府的信任，對此提高公共價值與政策順服的程度。

災害管理的工作本就需要全民共同參與，災害防救教育更是被視為推動災害防救的課題之一，以內政部消防署為首推行的「防災士培訓認證機制」是一種結合公民參與以及防災教育傳遞的政策，特別需要透過「社區」作為培訓場域，運用社區的志工加以投入，藉以提升民眾的防救災能量，增加社區的韌性。綜上所述，災害防救的培訓，除了要避免以公部門主導「由上而下」模式的刑事，更應避免訓練模式過於形式主義，或許「防災士」可以做為一個新的突破，能夠讓社區居民透過培訓成為防災士，教導社區民眾防災知識，讓防災知識永續下去。

第二節 防災社區與防災士之相關意涵

臺灣在 921 大地震（1999 年）之後，公部門開始著手以「社區」為主體的防救災計畫，對於培養基層防災能量有一定程度的效益。內政部消防署為提升基層防災能量，推動「災害防救深耕三期計畫（2018 年至 2022 年）」，前兩期重點為縣市政府、鄉鎮的防災能力提升，第三期更加重視防災社區的重要性，將社區視為主體提升第一線基層防災能量（廖興中、張鎧如、李天申，2020）。內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」，透過各地方政府與協力團隊投入社區協助提供資源與知識，運用深耕計畫一、二期計畫為基礎，持續推動加以提升社區身能量更積極推動「韌性社區」，結合企業防災並推行防災士政策，藉以強化民眾參與自主防災，達到「全民防災」的趨勢。本研究之研究主體為防災士政策，本節將針對「防災社區做」相關的介紹，並探討持續運作上的課題並對防災士政策做初步的討論。

壹、防災社區起源與回顧

臺灣社區自主防災和「社區營造」有著密不可分的緣由，我國在 921 大地震（1999 年）之前，並沒有特別關注「社區」相關的防救災計畫。蔡秀美（2014）指出，臺灣最早的防災觀念可以推至日治時期，只是單純地透過單一課程訓練當民眾參與防救災工作藉以降低日治時期火災發生的災害風險。爾後，這些零散的組織演變為早期的「義勇消防組織」，然而，此時期並未納入「社區」為主體的政體防災計畫。除此之外，內政部消防署在成立初期因為消防編制人員不足的關係考量到外在民間力量豐沛之下，將防火相關工作透過持續的招募並聯選當地的義勇消防組織，協助火災搶救任務，而在宣導防火的部分則積極推廣成立「婦女防火宣導隊」及「鳳凰志工隊」協助社區日常防火相關工作（劉怡君、陳亮全，2015）。

在這個時期，一方面基於行政院提出的「社區總體營造」計畫，將資源投入社區內，透過許多社區營造團隊協助，藉由培養社區居民參與社區事務加以凝聚社區居民的共識，對於社區自主性有一定的成效，重視社區自治；另一方面，在防救災上僅有零散的居民參與防救災工作（陳怡君、吳榮平，2017）。綜上，此階段並沒有以「社區」為主體的形式與社區防災相結合，在民力運用上消防署已經有一個大致上的態樣，但是並沒有涉及到整體的社區參與或是以社區為主體的防災計畫（吳杰穎、康良宇，2007），換言之，早期的只是單純地透過單一課程訓練當民眾參與防救災，並未納入以「社區」為主體的政體防災計畫。直至 921 地震（1999 年）之後是我國災害防救體制的一個重大突破，因為災害規模過於龐大，消防單位第一時間無法動員，對此以社區為主體的災害防救災應變能力開始受到重視（劉宜君、陳亮全，2015）。爾後，內政部消防署訂定「凝結民力參與緊急災害救援工作：睦鄰計畫」並推行「社區防救災總體營造實施計畫」，透過民眾參與自主防災計畫，在推動社區營造過程中，為增進社區與民間組織之防災、減災能量，集結民間力量組織為救援團隊，協助緊急災害救援工作（蔡秀美，2014）。

在 921 大地震（1999 年）之後，地方政府為強化臺灣基層防災力量，積極「防災社區」推動計畫，例如：經濟部水利署推動之水患自主防災社區計畫、法務部警政署推動之治安社區計畫等，透過災害管理的觀念，建立相關的減災、防災計畫，藉以減少災害來臨時的損失與傷亡（劉怡君、陳亮全，2015）。2005 年行政院災害防救委員會提出「推動防災示範社區三年工作計畫」，推行為期三年的「防災示範社區」，加以推動全國防災社區政策，社區自主防災與社區營造結合的理念開始推動（陳怡君、吳榮平，2017）。爾後隨著「推動防災示範社區三年工作計畫」完成階段性任務，在檢視受輔導的社區後發現居民對社區環境診斷與自主防救災工作有一定認知及作為，故後續持續推動「災害防救深耕五年中程計畫」（劉宜君、陳亮全，2015）。

隨著莫拉克風災（2009 年）之後更加重視防災社區的重要性，其中由公部門主導的「災害防救深耕五年中程計畫」，更是將「社區」視為防救災的主體藉以提升基層的防災能量（劉怡君、陳亮全，2015）。內政部消防署「災害防救深耕計畫第三期」（2018 年至 2022 年），透過各地方政府與協力團隊投入社區協助提供資源與知識，運用深耕計畫一、二期計畫為基礎，持續推動加以提升社區身能量更積極推動「韌性社區」，而計畫所提出的建議包括：強化地區災害韌性及培訓防災士、推廣與促進民間團體與企業參與災害防救工作等（內政部，2017）。李宗勳（2020）表示內政部為改善傳統上「由上而下」的政府主導模式朝向「由下而上」的社區治理模式，借鏡日本的防災士培訓政策推動「防災士認證制度」，藉以強化災害自助、互助的精神，期盼透過防災士參與協助社區自主防救災的工作，藉以提升社區災害韌性。

貳、防災社區的課題

臺灣災害防救社區整體推動的情況，基本上是透過外部的協力團隊（大學機構）協助地方社區提供專業的防救災知識培力，在「災害防救深耕五年中程計畫」，對於地方防災能量的基礎建置，以及爾後的一、二期計畫，對於臺灣第三級防災能量提升都有一定的成效；然而，不論是在深耕計畫的檢討或是學界，對於社區自主防災持續推動上都提出了許多要面臨的重要課題，以下分述之：

（一）、社區民眾災害風險意識不足

李鴻源、馬士元（2014）指出民眾對於災害的認知也是決定防災政策有效的關鍵，除在事前預防訓練或是防災教育的普及，可以有系統的預防民眾「正常化偏見」，避免民眾處於習慣安逸的狀態，無視危險，加以提高民眾的危機意識。如前所述，對於外來的資源救濟或這是政府單位進入災區時，如有當地的具有專業的志工作為受災區與救助單位的中介橋梁，能有效減少災民對於外來者的疑慮，亦能減

少救災時的溝通成本。然而，彙整了防災社區整體推動情況，但隨著協力團隊結束退場後，社區自主持續推動上可能出現問題（國家發展委員會，2019）。

郭俊欽、莊翰華、康良宇（2013）災害的風險溝通並非一蹴可及，需要依靠長期的投入與培養，使災害防救工作向下紮根。周瑞生、吳家輝（2014）針對臺北市推行的社區防災相關計畫進行研究發現指出多數社區幹部對於災害管理觀念普遍不足，社區民眾對於災害風險皆無相關的觀念，常處於坐以待斃的心態，或者依靠政府搶救，以至於初期推動上造成莫大的阻力。劉怡君、陳亮全（2015）針對臺灣防災社區推動上提出面臨眾多課題：臺灣推動模式仍以「由上而下」政府主導的模式為主，使多數社區依賴政府部門的資源與人力，以致於在外部資源無法持續提供下產生了無法持續運作的課題。

（二）、推動防災社區的需要政府資源長期的挹注

江大樹、張力亞、梁鎧麟（2014）表示臺灣基層社區防災意識仍未普及化，除地方政府的基層承辦人員缺乏防災知識外，在人力與資源上皆須要仰賴中央政府的支援。陳怡君、吳榮平（2017），更進一步指出相較於美國與日本所推動的防災社區計畫，透過連結社區民眾建立協力夥伴關係與防災意識，透過社區內部的社會資本擬定社區特有防災策略；反觀台灣在推動防災社區則是依靠公部門主則公共事務，仰賴公部門長期投入資源與人力支援。災害防救深耕計畫第三期核定版指出中央的不同機關為了要提升社區參與不同的計畫，並以補助與評鑑方式轉介不同地區的社區參與遴選招募，評鑑內容主要以計畫撰寫、活動辦理情況和參與情況等作為評估指標，對於社區實際防災能力之提升成效較難以得知（內政部，2019）。許耿銘（2017）使用 GIS 的研究方法交叉比對高風險的區域與領有計畫補助的社區，發現多數風險較高的地區並沒有相關社區防災相關計畫的協助。事實上，多數獲得補助的社區與具高風險的社區出現差異，顯示臺灣災害防救相關計畫出現資源分配不均或是疊床架屋的現象。

(三)、社區防災組織欠缺有效整合機制

周瑞生、吳家輝(2014)臺灣天然災害頻繁，不論是中央與地方政府開始重視災害防救體制的重要性，其中培養社區防救災意識與自救行為是不可或缺，然而社區中的防災組織過於分散，且目前並沒有有效的整合機制，在管理上會出現困境。

林煥笙、余孟哲、劉康慧(2019)災害防救與社區韌性發展：以屏東大後部落為例，點出社區部落中具有其信仰，社區領導的態度是推動計畫的關鍵因素。另外，社區中具有權力的人物亦是影響社區防災推動的重要關鍵，許耿銘(2017)更進一步指出社區內里長的政治偏好會直接影響計畫的延續；其中，里長與理事長意見相左也會影響計畫的執行成效。

(四)、臺灣各級政府權限劃分不清以及基層災害防救能量有待增強

江大樹、張力亞、梁鎧麟(2014)參與「南投縣災害防救深耕計畫」期間觀察歸納出臺灣二、三級防災體制災害防救運作課題，指出臺灣各級地方政府的權限劃分不清，現階段對於複合式災害處理並無相關規定。李長晏、馬彥彬、曾士瑋(2014)指出地方政府在人力、物力、技術不足，常常無法達到完善的治理。

李鴻源、馬士元(2014)更進一步建議臺灣應比照其他國家設立專責機關，更建議地方制度相關法規應做修正，成立專責的災害防救機關，提升地方的防救災能力，有效的治理及面對更強大的災害課題。除此之外，受限於地方政府預算的限制，多數消防局人員需兼辦災害防救辦公室的相關業務(林貝珊、盧鏡臣、鄧子正，2016)。張鎧如(2018)指出臺灣《災害防救法》經過多次修法，確立以地方為主體的災害防救體制，地方政府依法為第一線執行單位，在災害防救上更被賦予相當大的期待。然而，災害的發生具有難以預測的特性，甚至引發是跨地區的「複合式」災害，因而產生機關權責不清的治理課題，除天然災害的損失，更伴隨其他災害管理課題，仰賴多方協力與資源的有效整合(林淑馨，2020)。

（五）、防災士角色定位與機制建置有待商榷

內政部消防署推動「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」，延續前兩期的基礎，新增「防災士認證與培訓機制」，藉以提升公民自主防災，期許透過企業與不同的組織共同參與，更近一步達到「全民防災」的願景，然而這政策目前在我國正在積極的推廣中，有助落實民眾自助與互助，以及強化民眾的防災意識（李宗勳，2020；李宗勳，2021）。我國防災士培訓課程係參考日本社區的推動經驗，其中「防災士認證制度」，希冀配合內政部消防署「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」的「韌性社區」，有效的整合社區資源，強化「由下而上」的災害能量（內政部，2017）。計畫始於2019年，計畫著重於防災士的能力培養，對於防災知識是否深植人心有待商榷（國家發展委員會，2019）。

除此之外，國家發展委員會（2019）委託的研究案，建議負責推動深耕計畫的內政部消防署，在推行深耕計畫中的防災士政策，需要釐清防災士的定位以及其內涵，其中學習日本的制度，是否涉及《災害防救法》的更動也有待更進一步的商討。現階段的防災士屬於草創階段，許多機制都有待進一步的建置（李宗勳，2021）。李宗勳（2020）更進一步表示防災士的角色與定位有待更多元的討論，除了制度推行上需要加強不同誘因鼓勵私部門與不同組織共同參與相關計畫的推行。

參、防災士為志願服務者更是民力的運用

志願服務者為具有領導性質的機關之中，提供協助與服務的人，個人在履行服務時沒有要求、期望或回報（Whittaker, McLennan & Handmer, 2015）。根據 Whittaker、McLennan 和 Handmer(2015)對美國災害防救中的志願服務提出四個重要的特徵：

- （一）、志願服務為一項有計畫的行動
- （二）、志願服務即是一種長期投入的行為
- （三）、志願服務是一種「非義務」的協助與參與
- （四）、志願服務是一種個人自由意志的選擇下且無回報的情況下參與

臺灣在實務上使用民力投入災害防救的工作始於日治時期的「義勇消防組織」，當時並沒有特別將減災相關的概念投入其中，只是單純的訓練招募具有熱忱的一般民眾，並於1999年成立「鳳凰志工隊」與「婦女防火隊」協助緊急災害救護工作與社區防火知識宣導（劉宜君、陳亮全，2015）。爾後，內政部消防署2001年訂定「凝結民力參與緊急災害救援工作：睦鄰計畫」與2002年政府推行「社區防救災總體營造實施計畫」，透過民眾參與自主防災計畫，在推動「社區營造」過程中，為增進社區與民間組織之防災、減災能量，集結民間力量組織為救援團隊，協助緊急災害救援工作（蔡秀美，2014）。

我國「防災士」是根據內政部頒布「防災士培訓及認證管理要點」所定防災士培訓課程並取得合格認證，自主性協助各級政府或防救災相關團體依相關法令，辦理相關防救災宣導與救助工作，或自主推動防救災工作者（內政部消防署，2017）。另外，日本認定特定非營利活動法人日本防災士機構（Japan Bousaisi Organization）所指日本防災士（防災技術士）為透過日本防災士機構機構認證肯定，具備防災意識及防災技能的人，並以「自助」、「共助」、「公助」為原則，經由個人投入社區參與防救災工作進一步協助民眾提升防災能力（橋本茂，2009）。

基於上述文獻檢閱，我國防災士可界定為一種社區志工，透過培訓機構頒發防災士證照給通過受訓之人，期許合格的防災士在社區之中。不論是災前協助的預防工作；災難來臨時的救災，以及災後的協助復原達到一定的支援，藉以提高社區防災能量。基此，我國防災士政策中所指防災士定義上為「社區」的志工（志願服務者）。其中，對於志願服務者與志工的定義，則是接近於美國聯邦緊急管理總署對志願服務者之定義（Dynes, 1970；Whittaker, McLennan & Handmer, 2015）。

肆、災害回應理論模式

Whittaker、McLennan 和 Handmer (2015) 根據 Dynes (1970) 所提出的理論為基礎，結合美國德拉瓦大學防災中心¹⁰ (Disaster Research Center, DRC) 的研究人員所執行的實證研究，統計所有的防災組織，將組織對災害回應類型做分類，分為兩個緯度，將對於災害管理有影響的組織以「結構」(structure) 的新 (old) 與舊 (new)、「任務」(tasks) 的常規 (regular)、非常規 (non-regular) 兩面向，將不同有組織的災害回應類型的組織分為四種類型 (詳見表 1) 加以界定並歸納，這些緊急組織常扮演關鍵的第一線處理的角色，例如：在災害當下的初始搜救，為受災對象提供緊急的救治與初步的評估和基礎的盤點社區需求與資源，以下一一說明之：

表 1 有組織的災害回應類型

		任務	
		常規	非常規
結構	舊	類型 1	類型 3
	新	類型 2	類型 4

資料來源：Dynes (1970)、Whittaker, McLennan & Handmer, (2015, p. 361)

(一)、類型 1 (Established)：已經有建立組織並且透過現有的組織架構在執行例行的任務，例如：美國各州消防局進行的救火行動。

(二)、類型 2 (Expanding)：稱為擴展組織，透過新的組織結構來承擔常規的任務，這些通常是志願者協會或團體其核心活動與非緊急情況相關，但具有潛在能量。這些志願者協會或是團體並不是在執行例行的救災任務，卻是在平時承擔了日常的需求事務。

(三)、類型 3 (Extending)：已經擴展的組織並且建立良好組織結構，但是在

¹⁰ 美國德拉瓦大學防災研究中心宗旨為培養研究人員協助政府災害行政管理。

緊急時期承擔了意外的功能。例如：派遣推土機操作員協助野火後清除碎片。

(四)、類型 4 (Emergent)：緊急組織是具有新結構和新任務的團體。這類型的團體是在當其他組織無法滿足需求時，它們就會出現，通常出現的時間是在緊急情況期間或之後，實務上是在既定組織（類型 1）和擴展組織（類型 3）到達之前組成。

綜上，我國防災士在屬於（類型 2）的擴展組織。在理論上透過新的組織結構來承擔常規的任務；在實務上，通常是來自於社區的社區發展協會的理事長、里長或是社區中的重要幹部；在社區中不是在執行例行的救災任務，卻是在平時承擔了日常的需求事務。

伍、小結

綜上所述，臺灣因為地理條件的關係，常常發生天災再加上隨著極端氣候引發「複合式」災難的出現，在災害發生當下，政府無法第一時間趕到協助支援，必須依靠當地民眾自行自助，臺灣政府在 921 大地震（1999 年）之後，陸續透過不同的社區型的防災計畫，藉以提高民眾自主防災的能力，回顧臺灣使用民間力量於災害防救最早可推至日治時期招募個地區民眾透過消防專業訓練後成立「義勇消防組織」，然而早期的只是單純地透過單一課程訓練當民眾參與防救災，並未納入社區為主體的政體防災計畫。我國在 921（1999 年）地震之後是一個重大突破，公部門開始著手於社區型的防災計畫並且結合先前「社區營造」的基礎，在推行上達到一定的階段性任務；爾後，在莫拉克風災（2009 年）之後，更是以政府主體聯合地方協力單位共同推行以「社區」為主體的防救災計畫，然而「社區型」的防救災計畫在執行上也遇到許多課題，內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」計畫，為強化基層防救災能力，並且補足公部門在災害防救體系人力不足，開始學習日本「防災士」制度，透過各地方政府與協力團隊投入社區協助提供資源與知識，運用深耕計畫一、二期計畫為基礎，持續推動加以提升社區身能量更積極推動「韌性社區」，結合企業防災與推行防災士認證機制，加以強化民眾參與自主

防災，達到「全民防災」的趨勢，藉以強化臺灣基層防災能力。然而，對於「防災士」的定義有待商榷，就實務上與他國推動經驗上的分析，我國防災士接近於社區志願服務者。「防災士」在社區中的角色：平時，負責社區中災害相關的日常事務，災時，協助指揮社區民眾前往避難。地方政府而言，則是一種民力的運用，也是一種公民參與防災的體現。

第三節 我國防災士政策與政策採納

本研究以我國防災士政策為個案，探討政策採納的政策過程，進一步探究何種因素影響我國防災士政策採納與我國防災士政策的未來發展。基此，政策採納的模型可以進一步去解釋這個現象，本節接下來透過介紹政策採納與其相關理論，透過這些理論協助本研究探討我國防災士政策被採納的動態過程，並作系統性的討論。

壹、全球化與科技對政策創新的影響

隨著全球化（globalization）與貿易模式的改變，再加上科技的進步與跨國之間的交流程度提高，再加上跨國企業與無邊界組織（boundaryless organization）的影響力提高，以致於許多國家的政策議程簡化，其中政策的決策者似乎也越來越依靠相互學習與模仿的模式制定新的政策（黃東益，2004；Dolowitz & Marsh, 2000）。基此，國際之間可能透過不同形式的交流，達成政策上的吸取、政策學習或達到政策擴散的效果，有鑑於這種模式儼然成為一種新政策制定的新思維（黃東益，2004；Benson & Jordan, 2011；Dolowitz & Marsh, 2000）。

政策學習（policy learning）是應用社會科學的一種，它將政策知識散佈及分享在各政府或各層級間落實運作，能夠增進政府組織的資訊處理及決策者解決政策問題的能力，在研究的概念上涵蓋了：課程學習（lesson-drawing）、社會學習（social learning）、組織學習（organizational learning）、政策移植（policy transfer）和政策

擴散 (policy diffusion) 等不同研究焦點與概念 (Marier, 2012)。雖然政策學習在公共政策中有不同形式的學習，政策學習涵蓋的範圍相關廣泛，會因為不同的標的、內涵，所發展出的概念也不同，但 Marier (2012) 認為不論是社會學習、組織學習甚至政治學習，但核心假設仍然存在各種參與者，組織和政府課程之間進行信息交換。Clark (2009) 指出政策的制定是一個複雜的動態過程，涉及不同利害關係人、政策企業家 (policy entrepreneur) 的參與。

政策制定的過程中政府的決策者對於問題解決的方案須有所考量 (Howlett, Ramesh & Perl, 2009)，例如：政策窗 (policy window) 開啟的時間點、國際情勢等因素。當政策問題已正式添加到政治議程中，隨著決策者後集思廣益後，探討了可能的解決方案和解決該問題的行動方案。Head (2008) 公共政策的制定本就是為了要協助解決社會問題，現今政策網絡 (policy network) 出現、協力夥伴 (partnership) 與社區參與形式越來越多元，政策企業家 (policy entrepreneur) 會透過不同資料證據與管道，試圖影響公共政策的制定，尤其在現今日益複雜的政策問題環境之中，社會問題之間是相互關連時，政策決策者能夠經由經驗分享與跨國學習與交流取得與應用，來探討問題的核心以尋求最適當的政策制訂方向。再加上，一國的公共政策是很少獨立進行的，可能會受到不同國家的政治影響，進而影響國內的政策 (Berry & Berry, 2007; Clark, 2009; Murillo, 2007)。

Clark (2009) 政策的採用通常被視為來自政策制定者採用政策的各種考量因素，其中兩大類政策採用決定因素：內部和外部內部決定因素、外部決定因素，也可能是兩者結合的因。其中，一個國家的經濟 (economic)、政治 (political) 和社會特徵 (social characteristics) 就是內部決定因素 (Berry & Berry, 2007)；外部決定因素，則是來自於全球政策擴散 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)、州與州之間的政策趨同 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)、或是多邊組織的強迫輸入 (Toshkov, 2013)。

貳、政策創新的來源

李仲彬 (2017) 創新 (innovation) 則是一個過程，透過這個過程可以創造、發展或重新發明新的思維，而創新的來源來自經驗吸取、政策移植 (policy transfer)、政策趨同 (policy convergence)、政策擴散 (policy diffusion)。國際之間可能透過不同方式的交流，達成政策上的吸取、政策學習或政策擴散的效果，有鑑於這種模式儼然成為制定新政策的一種來源 (黃東益，2004；Benson & Jordan, 2011)。

Dolowitz 和 Marsh (2000) 更進一步指出這些學習新的政策可能是一個國家／政治環境中的多元的政策行動者 (智庫、政治人物等)、透過參與一些跨國家的非政府組織、機構等等方式，將政策資訊移植到其他的政治環境中。再加上，許多的跨國家型組織或是非營利組織 (NGOs)，例如：歐盟、OECD 等，會約束參與的國家，達成該組織提供的某些價值或者是政策目標，在相互交流之下，國家與國家之間的政策也會相互模仿與學習。

蘇偉業 (2017) 指出在研究命題上政策學習的研究中會包括政策學習、政策趨同、政策移植、政策擴散的相關概念，政策趨同是指不一定是基於政策制定者相互交流或者溝通為前提下，將一些政策相關的訊息、知識帶到其他的國家，卻是基於某些客觀的因素下，讓不同國家出現政策作法越來越相；其中，政策趨同不一定是政策學習的結果；政策移植才是指政策制定者有意地採用其他國家的政策作法。

蘇偉業 (2017) 指出在研究命題上，也會以「政策移植」代替「政策學習」；政策擴散，就一定存在政策資訊的傳遞，可能是政策的多元行動者透過政策網絡刻意的傳播，或者是其他媒介非刻意的傳播政策資訊，但政策擴散可能只是單純的傳播政策理念，不一定會產生採用該政策 (轉引自蘇偉業，2017：4)。基此，在談論政策創新時，學術上有兩種不同的見解探究政策的創新來源或因素，以下分別說明之：

(一)、政策學習論者探討政策創新的角度

政策學習論者認為政策學習的概念包含了參與者和學習場域，並以社會學建構主義觀點去說明制度的建立是透過相互的資訊交換與學習，其中可能來自個體的社會學習、組織之間的組織學習或是更廣泛國際之間的政治學習（李仲彬，2010；李仲彬，2017；Dolowitz & Marsh, 2000；Marie, 2012）。Radaelli（1995）強調知識傳遞在決策過程中的重要性，討論範疇聚焦於在學習他國政策時，可能學習者會以自身的政治生態、法規制度、議程設定為代價而受到學習對象的影響。

Rose（1991）則是假設決策者可以透過各種管道吸取教訓，無論是好是壞，藉以改取或者改善自身的公共政策或計劃；Dolowitz 和 Marsh（2000）的政策移植是指某一個政治生態裡面移植相關的政策或是行政安排、制度思想的知識，被其他政治生態環境所使用的過程（柯于璋，2012）。

Marier（2012）認為這種方式探討的前提假設為創新的政策在各種參與者、組織與政府課程之間有著信息的交換後，更進一步去探討一個新的政策從被學習到政策產出的連續過程。由於政策學習是應用社會科學的一種，在公共政策中有不同形式的學習涵蓋的範圍相關廣泛，會因為不同的標的、內涵，所發展出的概念也不同，它將政策知識散佈及分享在各政府或各層級間落實運作，能夠增進政府組織的資訊處理及決策者解決政策問題的能力，但核心假設仍然存在各種參與者，組織和政府課程之間進行信息交換（Marier, 2012）。

儘管在定義上和關心的重點經常不同，然而這些概念都有相同之處，即政策、行政管理、組織文化、政策過程制定中的政治生態有關的一個過程（Dolowitz & Marsh, 2000）。綜上，以政策學習論的角度探究新政策制定過程時，國外學者傾向討論不同形式的學習，例如：社會學習（Hall, 1993）、組織學習（Levitt & Mach, 1988）、政治學習（Hecllo, 2010），但核心假設仍然存在各種參與者，組織和政府課程之間進行信息交換（Marier, 2012），並且關注的範疇以政策學習的來源、管道、內容為主體，系統性的討論政策移植後成敗，更進一步探討學習後的延續。

(二)、擴散理論者探討政策創新的角度

擴散理論者認為則聚焦於政策擴散與政策採納，將研究重點聚焦於促進或阻礙擴散的決定因素以及擴散程度，進而影響到洲際之間的政策採納與否 (Walker, 1969; Berry & Berry, 2007)。早期探討政策採納的研究多以政策公共政策擴散或是採用為主體，並以歷史事件分析 (Event history analysis, EHA) 或模型驗證分析美國內部各州採用政策與否之差異比較 (Berry & Berry, 1990)，分析單位為地方層級探討州政府之間採用不同政策之間的差異進行探討 (Berry, Berry, & Foster, 1998; Berry & Berry, 1999; Berry & Berry, 2007; Howlett, Ramesh & Perl, 2009; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011; Toshkov, 2013); 前期的研究將一個國家視為絕緣體，完全不會模仿鄰近國家的政策 (Berry & Berry, 2007); 事實上隨著全球化與資訊的交流以及隨著多邊組織的激增，例如：聯合國 (UN)、世界衛生組織 (WHO) 等組織，有意無意間將政策已強制、半強迫或是無形的方式輸入其他國家 (Toshkov, 2013; Dolowitz & Marsh, 2000)，因此對於政策採納的研究主體也轉向由國家為分析單位的模型驗證或是個案研究，例如：政府業務電子化 (Lee, Chang & Berry, 2011)、愛滋病防治計畫 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)、再生能源 (Zhou, Matisoff, Kingsley & Brown, 2019) 政策採用政策與否的分析。

擴散論者更進一步指出政策創新的來源，即是涉及國家的政策與政府之間的政策採納與政策擴散現象 (李仲彬, 2010; 彭俊亨、吳政峰、王俊元, 2010; Berry & Berry, 1999; Lee, Chang & Berry, 2011; Howlett, Ramesh & Perl, 2009; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。在這前提之下，擴散理論認為擴散的程度與政策的採納有直接的影響，且政策的採納與否又與國家內部因素與外部因素有關，其中外部因素與全球擴散程度有關 (Clark, 2009; Toshkov, 2013)。

對於政策採納的相關研究，在個人與組織層次的討論時，Berry、Berry 和 Foster (1998) 指出組織成員之間的溝通、領導者的態度以及組織的能力是影響管理者採用新的政策的關鍵；在論及國家層次時，對於公共管理者採用新的政策因素則是來

自管理者之間的創新取向、政府的能力以及政府的類型(Lee, Chang & Berry, 2011)。總而言之，以擴散理論的角度去探究新政策制定過程時，國外學者著重於政策理念的傳播程度與影響傳播的因素，在近一步探討一個國家、地方政府、組織採納新的政策背後所涉及的各種內外因素，例如：個體面的探討 (Berry、Berry & Foster, 1998)、組織面的探討 (Moon & Norris, 2005)、整體擴散面的探討 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)。

關注的範疇以政策採納的內外部因素為主體，可能涉及一個國家的經濟，政治和社會特徵的內部因素；然而，外部決定因素則是來自於全球政策擴散 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)、州與州之間的政策趨同 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)、或是多邊組織的強迫輸入 (Toshkov, 2013)。這些研究的前提假設是政策擴散就一定存在政策資訊的傳遞，可能是透過其他媒介非刻意的傳遞某一種政策理念。

綜上所述，在談論新政策時，透過文獻檢閱可知我國公共行政學者多以 Dolowitz 和 Marsh (2000) 所提出政策移植框架探討政策學習過程。再加上，學習他國政策經驗在公共政策實務上廣泛被應用，例如：垃圾不落地政策 (黃東益, 2004)、臺北市政府的公車倒數計時顯示器 (陳序廷、黃東益, 2011)、臺灣地方政府成立騎警隊 (孟繁勳、王俊元、詹永茂, 2020) 等都是實務上顯而易見的案例；在學術上的討論，則是涉及到各地方政府之間政策趨同的研究 (黃東益, 2004)、政策移植原因的探究 (柯于璋, 2012)，各級地方政府政策學習之後，是否延續政策的相關研究 (孟繁勳、王俊元、詹永茂, 2020)。然而，在這種研究途徑之下，前提必須是確定政策是透過學習這個途徑移植他國政策；然而，有些學者對於決策者是否真的學習產生質疑，主因為無法證明政策決策者最後採納政策的理由為透過學習，更廣泛的來說政策採納可能來自多元因素 (Dussauge-Laguna, 2012)。再加上 Dolowitz 和 Marsh (1996) 的文章，僅對於政策移植的結構性因素僅作通則性的考量，屬於較為宏觀的討論，對於研究主體側重於非自願性移植的探討，卻忽

略到理解更深層次的結構因素，例如：社會學習、建構主義、政策網絡、治理、新制度主義的討論範疇 (Benson & Jordan, 2011)。政策學習或是政策創新的因素可能涉及到多元因素，包含公共管理者自身的動機、組織之間的政策擴散程度、國家的政治生態等，基此探討政策移植更應該採用更複雜的多層次分析模式，並融合不同理論的論點 (James & Lodge, 2003)。除此之外，該框架最受質疑的部分是政策移植後的成敗，Dolowitz 和 Marsh (2000) 的文章中並沒有明確的界定其中的因果關係，僅有通則性的說明其成敗關係 (柯于璋, 2012; Benson & Jordan, 2011)。

綜合上述文獻歸納後，本研究基於研究動機、目的與研究個案之特性，認為政策擴散理論者的角度與觀點更適合對本研究之個案作出解釋，其中原因有三：

首先，李仲彬 (2010) 擴散理論早期出現於討論人類社會變遷上，包含人類學、社會學，擴散更是一個政策中影響政產出與發展過程中不可或缺的重要因素之一。其次，早期 Berry 和 Berry (2007) 所提出的擴散模型得了穩固的基礎，在理論上能有效的解釋社會變遷 (政策採納與否)，在實務上透過相關實證研究，是具有實證上的解釋力 (Murillo & Martínez-Gallardo, 2007)。最後，李仲彬 (2010) 更進一步指出擴散理論能夠有效的解釋於公共行政的議題，特別是政策的採用與政策創新。

值得注意，蘇偉業 (2017) 指出政策學習的命題上唯有政策擴散是政策的多元行動者透過政策網絡刻意的傳播，或者是其他媒介非刻意的傳播政策資訊，但政策擴散可能只是單純的傳播政策理念或新的概念，但受擴散傳播國家不一定會產生採用該政策，或將這個概念轉化為自己的政策。Shipan 和 Volden (2008) 認為政策擴散主要的來源可能來自學習先行採用者的政策；換言之，在政策採納上可能是來自效仿、學習相近或是先行採用者的政策理念。

綜上所述，由於本研究的個案始於 2019 年，對於防災士的概念、公民參與防災或是以「社區」為主體的防災計畫都是屬於「災害防救深耕計畫第三期 (2018-2022 年)」的政策創新，可能是來自鄰近國家的防災政策、制度、法規的擴散或是

學習，至於防災士培訓課程可能是決策者接受政策理念轉化成為自己的政策。因此，政策擴散理論可以解釋我國防災士政策的採納過程，例如：政策制定者受到傳遞這些政策理念後，採納某些理念因而轉化為我國防災士的政策。總而言之，本研究希冀透過政策擴散的模型探討我國防災士政策背後採納的因素。

基於上述文獻討論發現創新的政策理念政策會透過不同的形式擴散，再加上全球化與資訊科技的進步，這些政策理念傳播到其他的國家，其中另一個國家的採納又涉及不同的因素，本研究接下來先對政策採納的因素做更進一步的說，並提出本研究之研究架構。

參、政策採納的因素

當一個國家（地方政府、組織、城市）用一個新的政策時，就會發生政策創新（Walker, 1969），這種政策創新的驅動力可能來自國家內部因素，例如：當政策窗開啟後採用新的政策時；政策創新的壓力也可能來自外部因素，因為創新的政策可能從一個政府傳播到另一個政府，這一過程稱為政策擴散（Shipan & Volden, 2008）。擴散（diffusion）即是在社會系統中的成員之間隨著時間透過某個方式傳達創新的一個過程（Rogers, 2003）。

Dobbin 和 Garrett（2007）認為在國際之間的擴散來自四個不同的驅動力：社會建構（social construction）、強制（coercion）、競爭（competition）或是學習（learning）。建構主義論者將政策制定的過程追溯到早期傳遞知識的國際組織，藉以建立規範、制度，強迫理論者則指出強勢的民主國家會透過手段威脅小國家將其民主思想與制度強制傳輸進去；學習理論家建議各國從他國的政策學習改變過去的政策、制度，競爭理論家以經濟學的角度認定國家先行採用政策即是為了避免自身處於不利的地位（李仲彬，2010；Dobbin & Garrett, 2007）。

Shipan 和 Volden（2008）透過研究，美國 675 個最大城市的三種禁菸煙政策之間的擴散，指出政策擴散主要是來自於向較早採用者學習（國家、地方政

府)、模仿大城市、鄰近城市之間的經濟競爭或者是受到上級機關的命令。

最後，Berry & Berry (2007) 以國家為分析單元使用跨科學、跨地區 (洲、國家) 的經驗研究總結了四個理論原因說明政策採納的因素：學習模型 (learning model)、競爭模型 (competition model)、政治規範模型 (規範性/強制性) (mandates model) (normative or coercive)、公民壓力模型 (citizen pressure model)。其中，競爭、學習模型與擴散理論有關，可視為是國家外部的因素；國家的規範與公民壓力則是與擴散特徵有關，可視為國家內部因素 (Berry & Berry, 1999; Berry & Berry, 2007; Lee, Chang & Berry, 2011; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。

綜上所整理歸納的這幾個整合性的研究架構，本研究延續前述政策擴散的驅動力，結合本研究的研究問題與目的，將政策採納的因素區分為學習模型、競爭模型、政治規範模型 (規範性/強制性)、公民壓力模型、解決問題模型以及其他背景因素等五大類，探討日本防災士相關政策理念為何在學習之後被我國採納的動態過程，以下將分別說明其意涵與假設：

(一)、學習模型

首先解釋用來解釋政策如何擴散並且被採用的模型為「學習」，社會建構主義論者或是學習論者認為所有的知識都是透過傳遞與學習 (李仲彬, 2010; Dobbin & Garrett, 2007)，並建立一套規範例如：社會學習 (Hall, 1993)、組織學習 (Levitt & Mach, 1988)、政治學習 (Heckle, 2010)。隨著過資訊科技的方便性、全球化的影響，政策決策者或者公共管理者會相互學習彼此的政策，特別是模仿先行採用政策的國家、地方政府 (李仲彬, 2010; 黃東益, 2004; Berry & Berry, 1999; Lee, Chang & Berry, 2011; Howlett, Ramesh & Perl, 2009)。當面政府領導者面對該國政策問題時，學習他國的經驗可以讓自己國家政策創新，再加上政策的創新透過學習他國比自己發想容易 (柯于璋, 2012)。李仲彬 (2010) 指出政策決策者或者公共管理者

相互學習的過程可以視為是一種知識管理 (knowledge management)，學習他國成功的政策經驗較不容易失敗，因為有他國的前車之鑑，能夠避免犯錯的機率。學習他國已經成功的政策創新，或採納很受歡迎的政策，有助於獲取政治支持 (Walker, 1969；Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。隨著多邊組織的激增，提供了政策規畫者、政府領導者一個彼此交換訊息的場域，有意無意間將政策以強制、半強迫或是無形的方式輸入其他國家 (Toshkov, 2013；Dolowitz & Marsh, 2000)。

(二)、競爭模型

其次，「競爭」模型的概念源自於市場競爭的概念，在此種假設下認為國家、地方政府之間會相互競爭 (Berry & Berry, 2007；Walker, 1969；Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)，隨著企業型政府 (entrepreneurial government) 概念的出現政府競爭以保持公共服務的提供品質，因此公共機構可能會相互競爭，以免由於其他政府的改革而處於不利地位，在這種環境下，公共機關必須要有創新的政策以求生存並符合公眾得期待 (Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。Lee、Chang 和 Berry (2011) 進一步認為越相近的國家彼此之間的競爭更為激烈，因此必須要先行採納新的政策來獲取自身在國際之間的地位，獲取經濟優勢免於處於不利的地位。

(三)、政治規範 (規範性/強制性)

關於政治規範模型概念可能來政治學的新制度論的探討 (李仲彬, 2010)，以宏觀的角度來看一個國家的制度可能受到參與多邊組織無形的影響 Dolowitz 和 Marsh (2000)，指出無邊界組織可以要求會員國家制定相關政策來滿足組織的理念，強迫採用政策或是規範；就中層的角度來看，一個國家可以透過政策制定來來影響組織的運作或是政策的執行，這些範疇都是來自強制或規範的驅力。

DiMaggio 和 Powell (1983) 中央政府對地方政府施加壓力，透過激勵措施，或者鄰近地區的規範壓力，迫使公共管理者採用新的政策。Berry 和 Berry (1999)

指出中央政府為促進或強制執行一項政策推行，會直接下達命令，加速了地方政府了創新政策的採用 (Berry & Berry, 2007)。最直接影響採納與否的形式是強制；強制就是創新政策的驅動力類似中央政府的直接授權 (李仲彬, 2010; Berry & Berry, 2007; Lee, Chang & Berry, 2011; Walker, 1969; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。

(四)、公民壓力

在公眾壓力模型中，對於採納新的公共政策的需求可能來自國家內部的公民壓力 (citizen pressure)，隨著公民參與 (civic engagement) 的力量崛起以及公民要求政府提供更多元的公共服務，都是促使政府採納的新政策的關鍵因素 (李仲彬, 2010; Berry & Berry, 2007; Lee, Chang & Berry, 2011; Walker, 1969; Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。李仲彬 (2010) 當面臨政策問題時，國家領導者會尋找面臨類似問題的國家，參考他們的相關政策藉以緩解自身的問題，藉以回應公眾的需求。

Berry、Berry 和 Foster (1998) 更進一步指出媒體的第四權¹¹ (the fourth estate) 在政策擴散過程中的重要性，傳遞重要信息促使民眾要求政府採用相關的政策或措施。另外，隨著教育的普及與知識的傳遞再加上公民監督機制的出現 (Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)，政府被要求需要更迅速的回應民眾的需求，因而迫使採用新的政策 (李仲彬, 2010)。綜上，公眾的壓力或公眾的需求都是迫使公共管理者採用新政策的重要因素 (Walker, Avellaneda, & Berry, 2011)。

(五)、其他背景因素

除了上述的四個模型之外，在學理上政策擴散學者提出不同的採納因素，主要為來自國家的背景因素，例如：經濟條件，政治生態和社會特徵等因素 (李仲彬, 2010、Berry & Berry, 2007)。而在實務上的實證研究更指出許多國內因素會影響到政策的採納，例如：Murillo 和 Martínez-Gallardo (2007) 指出一個國家內部的民主

¹¹ 「第四權」是指在獨立於行政權、立法權、司法權之外的第四種制衡的力量。

程度與流行病學的知識普及都是影響政愛滋病防治計畫採納的關鍵因素；Zhou 等（2019）研究再生能源政策採用政策與否與國家的政治體制有關；Campbell、Olstad、Spence、Storey 和 Nykiforuk（2020）檢視歐洲國家採用日常體育鍛煉（DPA）政策，發現政策採納與否與國家內部現有資源和意識形態有關。

肆、小結

從上述的討論發現，一個國家採納新政策的驅力可能來自學習模型、競爭模型、政治規範因素（規範性／強制性）、公民壓力因素、以及其他背景因素等五個因素；其中，政治規範因素（規範性／強制性）、公民壓力因素、以及其他背景因素，可能涉及一個國家的經濟、政治和社會特徵（Berry & Berry, 2007）。除此之外，學習因素、競爭因素，則是來自於全球政策擴散（Murillo & Martínez-Gallardo, 2007）、州與州之間的政策趨同（Murillo & Martínez-Gallardo, 2007）、或是多邊組織的強迫輸入（Toshkov, 2013），出現相互學習與效仿因而影響到政策的採納。

我國防災士政策理念，例如：防災士的概念、公民參與防災或是以「社區」為主體的防災計畫都是屬於內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）」的政策創新，可能是來自鄰近國家的防災政策、制度、法規的擴散或是學習，防災士培訓課程的培訓課程部份源自日本（內政部消防署，2017），可能是決策者接受政策理念轉化成為自己的政策。因此，政策擴散理論可以解釋我國防災士政策採納的因素，政策制定者受到傳遞這些政策理念後，採納某些理念因而轉化為我國防災士的政策。基此，本研究透過政策擴散的因素探討我國防災士政策背後採納的因素；上述文獻討論發現創新的政策理念政策會透過不同的形式擴散，再加上全球化與資訊科技的進步，這些政策理念傳播到其他的國家，其中另一個國家的採納又涉及不同的因素，本研究接下來先對政策採納與政策學習的定義做說明進一步提出本研究之研究架構，綜合上述討論本研究根據研究問題與目的建立研究構面如下（圖2）：

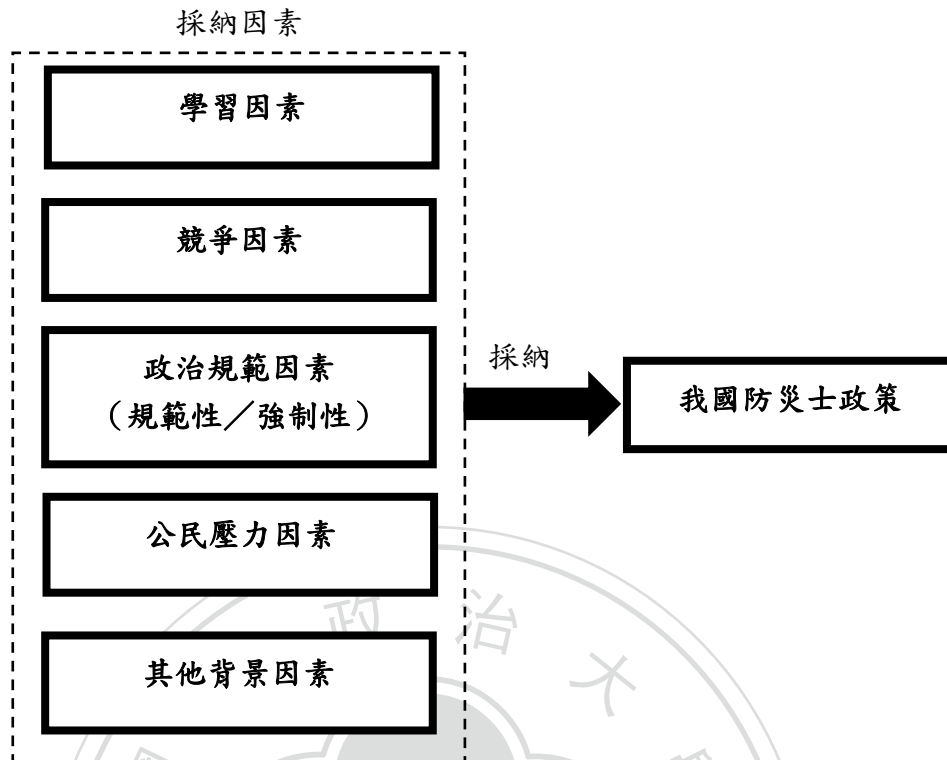


圖 2 政策採納的因素圖

資料來源：作者自繪



第三章 研究設計

本章首先介紹本研究之研究個案，再者說明本研究之研究設計。個案介紹部分，將我國防災士政策做更詳細的介紹；在研究設計的部分，包含研究範圍研究方法、研究架構、訪談對象以及訪談大綱加以說明。

第一節 個案介紹：我國防災士政策

內政部為培植防災士，以強化民眾自主防救災能力，特訂定「防災士培訓及認證管理要點」。透過防災士培訓課程培訓合格的防災士（包括內政部或防災士培訓機構共同辦理），至 2019 年起辦理防災士推廣培訓課程，同時培力民間防災審查輔導機構成立並且協助政府共同推廣防災士培訓機制與韌性社區認證制度的建立，爾後 2020 年更進一步推動各級地方政府成立防災士培訓機構開班授課培訓防災士，透過防災士政策達到下列三個目的：

- (一)、強化民眾自助、互助機制
- (二)、深化公私部門協力與互助基礎
- (三)、落實自主防災經營能力

壹、防災士的訓練課程

內政部「災害防救深耕計畫第三期」核定版(2018)韌性社區防災士部分概念來自於「日防本防災士機構」所訓練的防災士與「日本介助士共育機構」所訓練的防災介助士。相較於日本的防災士是完全來自民間自主協會所認證；我國防災士是透過第三方組織協助培訓並且認證合格的防災士，並期許在災害發生當下民眾「自助」與區域性組織「共助」，最後才是「公助」為原則加強民間自救能力，加強自主參與防災力工作。防災士初步規劃應接受 6 門課程之教育訓練，其中包括理論

與實務兩部分，以下說明防災士培訓課程（內政部消防署，2017）：

表 2 我國防災士培訓課程

一、基礎急救訓練：基本急救訓練（CPR ¹² +AED ¹³ ）、簡易止血包紮、傷病患搬運及身心障礙者協助等。
二、急救措施實作（含急救術科測驗）：基本急救訓練（CPR+AED）、簡易止血包紮、傷病患搬運及身心障礙者協助等。
三、防災士職責與任務、臺灣災害防救體系與運作：瞭解防災士基本概念、瞭解防災士權責與任務、認識臺灣災害防體系與運作。
四、臺灣近年災害經驗及災害特性：災害管理之基本概念、臺灣近年災害經驗及災害特性。
五、資訊掌握、運用與社區防災計畫：包含瞭解災害資訊應用、災害潛勢及防災地圖介紹、認識災害謠言的威脅及解決之道、災害資訊發布與取得、災害資訊傳遞、瞭解如何編撰社區防災計畫。
六、個人與居家防護措施：包括學習地震、風災、水災及火災之個人與居家防救災準備及因應對策、避難疏散的原則、災後生活維持的因應原則。
七、個人與居家防護措施（情境練習）：將第 6 堂課所上之內容實際操作，例如：疏散避難演練、火災滅火、火災逃生及地震避難等。
八、社區防災工作推動與運作：包括瞭解社區防災之推動及運作、瞭解社區防災的工作內容、瞭解社區中防災士之職責。

¹² CPR 心肺復甦術（Cardiopulmonary Resuscitation, CPR），是一種幫無意識、無呼吸或幾乎無呼吸的患者維持腦功能，並藉由「胸外按壓」的關鍵動作，讓病人恢復呼吸及血液循環的救命術，並不是一個單項的技術，它包含一系列的評估及操作。詳情參見：衛生福利部 民眾版心肺復甦術參考指引摘要表。

¹³ AED 自動體外心臟去顫器（Automated External Defibrillator, AED），可以自動判斷特定的心律不整，並且給予去顫電擊，用來急救瀕臨猝死的病患。詳情參見：衛生福利部 民眾版心肺復甦術參考指引摘要表。詳情參見：衛生福利部 民眾版心肺復甦術參考指引摘要表。

九、社區避難收容場所開設與運作：包括社區防避難場所之運作流程、防災士於避難收容階段能扮演的角色、避難所相關營運遊戲的實作課程。

十、防災計畫實作與驗證：災害圖上的訓練實作課程。

資料來源：整理自國立高雄大學災害防救科技研究中心防災士培訓機構網站¹⁴

貳、防災士的職責概述

防災士的職責為協助社區與企業和民間組織共同推動災害防救相關的工之作，作為組織與組織之間的中介者色，協助區公所做為防災知識的傳遞者、而在社區與公所中扮演著資源的連結者，並透過防災士能讓更多社區民眾參與防救災的使能者。以下根據防災士學員手冊整理防災士在災害防救管理階段的角色與職責(內政部消防署，2017)：

(一)、平時：減災與整備階段

作為當地防災工作推動之骨幹，在社區中推廣防災工作，建立聯繫管道，並且能初步掌握災害潛勢以及脆弱度。

(二)、災時：應變階段

掌握與通報最新災情資訊、有效通報，協助相關單位人員採取正確行動並協助社區人員採取正確行動。

(三)、災後：復原階段

組織相關單位人員來進行復原工作，有效掌控相關單位災情，協助復原重建工作，並且能夠擔任公部門與社區溝通的橋樑。

¹⁴ 防災士培訓課程 詳情參見：國立高雄大學災害防救科技研究中心防災士培訓機構網站取自：<https://stc2020.mystrikingly.com/>

參、日本的相關制度

日本與臺灣同為災害頻傳的國家，根據日本的災害防救體制而言，不論是中央與地方的垂直協力規範、組織的權責分配、地方自治體間水平協力以及地方自治體與非營利組織或民間企業等協力皆有一定的法律規範，依據為《災害對策基本法》。

日本鼓勵當地居民與政府部門積極推動與設計出適合社區的防災計畫，制度中更強調公民參與防救災工作，至阪神地震以來，運用地方的志願消防隊與防災組織協助地區性的救災活動（Pandey & Okazaki, 2005）。特別是在東北 311 大地震的災後原階段更是靠民間力量相互支援，其中包含非營利組織、企業、地方政府相互協力（林淑馨，2016）。

日本防災制度的轉捩點為阪神大地震之後，日本的防災體制有重大的轉變，其中「自助、互助、公助」的防災體制，更被大力推行，再加上內閣府於 2002 年所提出的強化災害防救體系的相關建言中，表示公民、企業的災害危機意識，有效提高地區防災強度，此外因為政府在第一時間救災有其限制，故災民之間自助有其重要性（左宜恩，2019；林淑馨，2016）。基此，日本政府欲強化日本的災害防救體系以及《災害對策基本法》疆域上的限制，更透過不同的災害協定與其他相關特別法加以輔助，例如：《災害對策基本法施行細則》與《特定非營利活動促進法》（簡稱 NPO 法）等，鼓勵民間力量相互合作參與防災工作（林淑馨，2016）。

（一）、日本的防災士制度

日本的「防災士」為「日本防災士機構」所建立的專業培訓考照制度，秉持著「自助、互助、合作」的三個原則，平時深入社區推廣日常的防災知識，當災害來臨時作為第一時間的聯繫窗口，協助社區民眾避難與正當的應變（李宗勳，2021）。

在 1995 年阪神大地震之後，日本逐步推展 NPO 防災士制度，由民間推動自主防災力量，讓民眾體認防災由自身做起，防災士機構規劃的訓練雖然只有 16 小時，不見得可如同專業人員發揮超乎期待的能量，但重點是該團體自願來參與執行

對自己、周遭的人有幫助的事情，並逐步成長，也因此，各防災士會亦有規劃建立內部訓練資料，並規劃相關課程，以確保所得資訊與時俱進，供有心防災工作的成員們自我精進（陳怡君、吳榮平，2017）。

日本的防災士制度始於2002年7月由非營利活動法人（NPO）創立的「日本防災士機構」，並於2003年後正式成為民間的防災制度（橋本茂，2009）。日本的防災士制度在培訓的單位為日本防災士機構，而在研修部分則是在各地不同的機構實施，最後經由防災士協會考試合格後取得資格，正式成為防災士的人，必須能夠秉持「自助」、「互助」、「合作」的原則在社會各處推行減災以及提升社會防災能力活的人，同時也是被認捨具備完整防災意識、知識、技能的人（橋本茂，2009）。

（二）、日本防災士培訓機構

日本協助培訓防災士的機構為分別為「日本介助士共育機構」與「日本防災士機構」，兩大培訓機構，「日本介助士共育機構」成立於1998年，以身心障礙者與年長者為主要訓練對象，藉由學習專業的防災知識並結合工作經驗，協助災害的初期整備階段的應變，除了瞭解年長者與身心障礙者可能面臨之不便外，更透過模擬的方式，瞭解常見災害與正確應變方式。此機構培訓方式為收費制度，透過分發教材於家中學習提交作業，作業需達一定成績，進而進行實踐訓練和筆試，通過筆試者進行防災助手註冊登陸，並獲取證書（內政部消防署，2017）。

「日本防災士機構」創設於2002年，係根據《特定非營利活動促進法》所設立的非營利組織（NPO），結合日本政府所強調的以「自助、共助、群體合作」為原則的一群具有防災資格的志願服務者所組成。平時，協助日本政府辦理防災士訓練，在經過一定的訓練時數與現場的實地演練，在通過正式的考試後，取得「防災士」證照。該組織透過相互交流，進一步提高個別防救災技能，達到提升地方防災能力，藉以實現社會安全願景。另外，該組織也透過規範求每隔一段時間要進行複訓考試，藉以精進防災士在防救災的職能（內政部消防署，2017）。

(三)、日本的防災士定位與職責

日本的防災士為自願性的防災行動，並無獲得特定權利或實際工作職務，而日本許多地方政府皆分配預算來培訓防災官員，並將其部署到各種防災組織、學校和工作場所，使社會對防災官員評價和期望提高，在此種社會信任感成為日本民眾參與防災士認證之主要誘因，整體來說防災士角色主要為（楊國鑫，2018）：

- 一、做為社區防災工作推動主要幹部。
- 二、協助公所推廣社區防災工作之宣導者。
- 三、擔任社區與政府機關聯繫窗口。
- 四、災時組織社區居民，並協助政府部門應變之組織者。
- 五、災後協助彙整社區意見，擔任政府與社區間溝通協調者。

肆、日本與臺灣防災士的異同之處

(一)、培訓課程設計

防災士的培訓課程部份源自日本（內政部消防署，2017），我國防災士培訓課程約 15 小時，包括基礎急救訓練與急救措施實作、防災士職責與任務、我國災害防救體系與運作、我國近年災害經驗及災害特性、資訊掌握、運用與社區防災計畫、個人與居家防護措施（含情境練習）、社區防災工作推動與運作、社區避難收容場所開設與運作，以及防災計畫實作與驗證等課程，成為防災士的人需要經過上述為期兩天的培訓課程訓練，並通過測驗合格者始能成為我國防災士。

日本的防災士認證制度始於 2002 年，培訓的內容是由各地方消防局、日本紅十字會共同擬定，受訓課程時數為 40 小時，包括：維護自身安全與社區活動、瞭解災害發生的概要、得知與災害相關的情報、得知最新的災害狀況與防災技術，以及維護自身安全等。對於日本的訓練時數開始初出現滾動式的修正，除了降低授課時數之外，也推行分開上課、分開受測，根據不同的授課機構有不同的制度。

除此之外，針對不同地區所面臨的災害做重點的訓練，根據現行要求包含兩天的現場實作課程外，還有 21 個主題提供選修涵蓋 12 個不同災害主題與 4 門防災課程，共有 25 課（橋本茂，2009）。

（二）、認證制度

日本的認證單位為民間自組的認定特定非營利活動法人日本防災士機構作為認證機構頒發防災士證書，基本的授課費用為 45,000-61,000 日圓（不同的訓練機構有所差異）、防災士考試測驗規費為 3,000 日圓以及防災士登錄 5,000 日圓。

我國防災士認證制度為內政部頒發防災士證書；內政部委託民間防災審查輔導機構（社團法人臺灣防災教育訓練學會）作為民間防災審查輔導機構，協助認證民間的培訓機構，透過防災士種子師資傳授一般民眾防災士的相關知識。授課費用與證照規費一共為 3,000 元臺幣，為兩日實作的防災課程共 15 堂課。

（三）、日本與臺灣防災士的異同之處

本研究透過文獻檢閱收集日本與臺灣防災士相關資料，包括相關之學術期刊與研討會論文、專題報告、碩博士論文、專書並輔以相關法規（防災士培訓及認證管理要點、防災士培訓機構審查作業處理程序）、文件（公文）、手冊（防災士教師手冊、防災士學員手冊）、相關論壇（臉書社團：防災士防災事）內政部深耕計畫資訊網，以及日本相關協會資料（認定特定非營利活動法人日本防災士機構網站），加以整理歸納如下：

表 3 日本與臺灣防災士的異同比較表

	日本	臺灣
緣起	民間自發	政府催生
防災士性質	志工	志工
培訓單位	民間自組協會	協力機構與地方自組協會
費用	授課費 45,000-61,000 日圓、測驗規費 3,000 日圓、登錄規費 5,000 日圓。	授課費用與證照規費一共為 3,000 元臺幣。
培訓時程／課程	40 小時／25 堂課	15 小時／15 堂課

資料來源：本研究自行整理



第二節 研究架構

本節經由第二章文獻檢閱後，繪出本研究之研究架構，針對資料收集的方法、預期回應的課題等議題進行討論並回應研究問題，作為後續資料分析的基礎。

壹、研究架構

本研究根據前述研究問題與目的，結合第二章文獻探討後，進一步整理並繪出本研究之研究架構，如下（圖 3）：

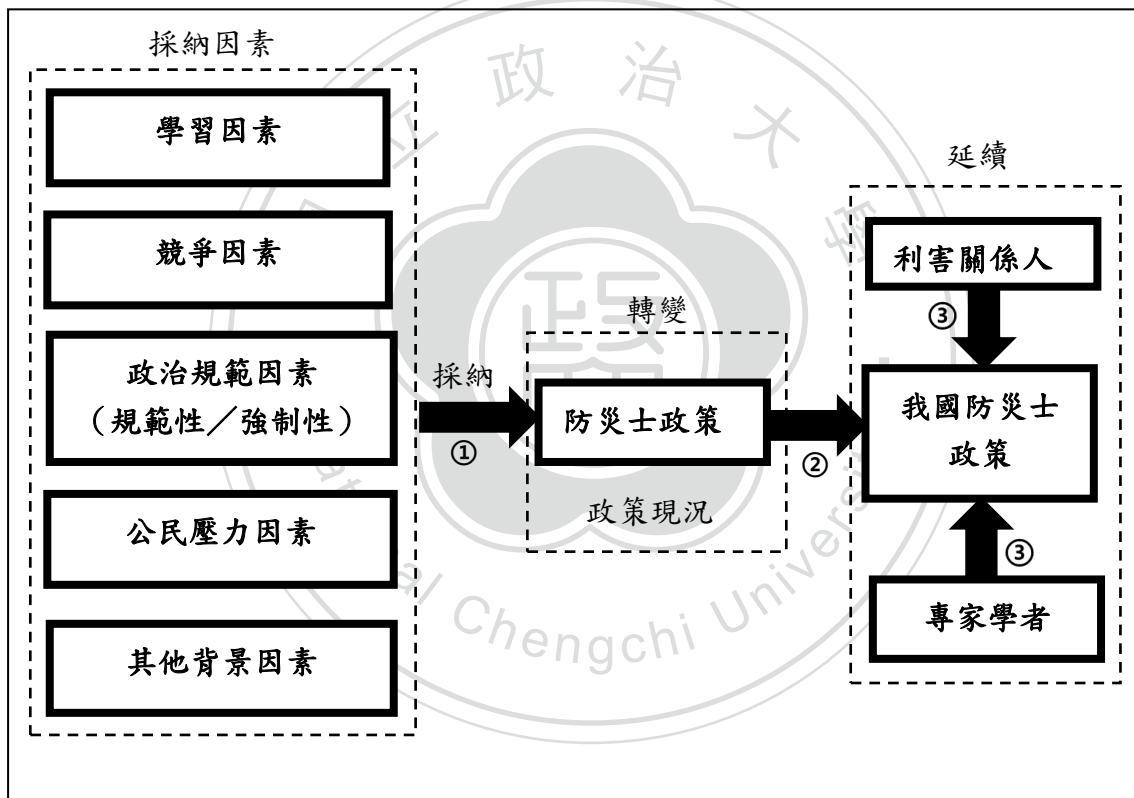


圖 3 研究架構圖¹⁵

資料來源:本研究自行整理

¹⁵ 說明：本研究架構中的箭頭與研究問題之關聯為，根據編號分別為：1 號箭頭係指我國採納日本相關防災士政策理念後引進至臺灣、2 號箭頭係指在採納日本相關政政理念之後在我國內部政策轉變的現況、3 號箭頭係指加入專家學者與利害關係人的觀點之後我國防災士政策可以持續的機制。

貳、研究範圍

本研究針對政策當初推行的人與協力培訓的單位，界定研究範圍，並尋找適合的受訪對象回顧防災士政策理念為何被採納，並進一步討論我國防災士的角色與定位以及未來哪些部份是可以持續推動。內政部消防署根據《防災士培訓及認證管理要點》委託內政部委託民間防災審查輔導機構(社團法人臺灣防災教育訓練學會)作為民間防災審查輔導機構，協助認證民間培訓機構¹⁶，透過防災士種子師資傳授一般民眾防災士的相關知識。內政部消防署為政策制定機關，非一線執行培訓機構。內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018-2022年)」，積極推動「韌性社區」，社區合格防災士多為社區里長或是社區幹部(以下簡稱為區居民)。綜上，本研究繪出主要研究範圍，詳見(圖4)：

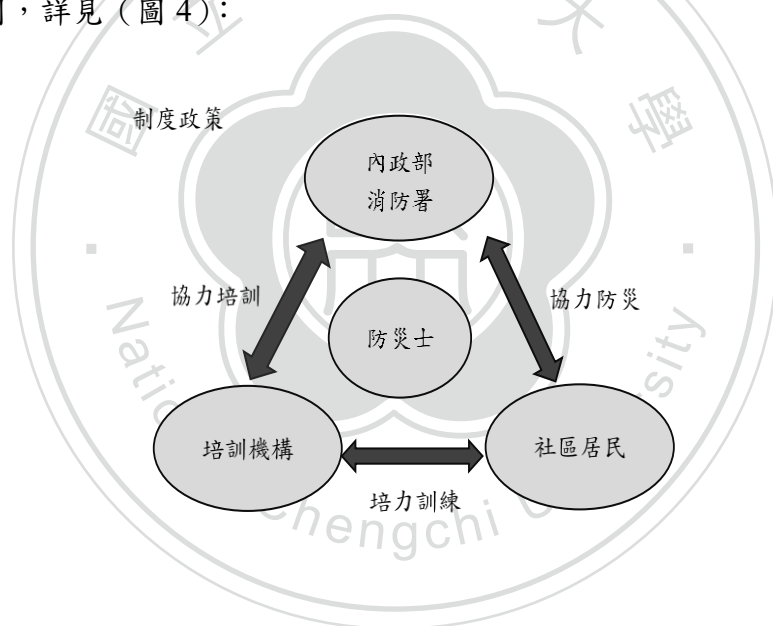


圖 4 研究範圍

資料來源：本研究自行整理

16 目前經認證培訓機構有 11 間(社團法人臺灣生活環境安全與衛生學會、銘傳大學國土減災規劃設計研究中心、國立高雄大學災害防救科技研究中心、社團法人臺灣物業設施管理協會、國立屏東科技大學、國立雲林科技大學、國立中央大學災害防治研究中心、逢甲大學營建及防災研究中心、財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、財團法人臺灣水利環境科技研究發展教育基金會、財團法人臺灣世界展望會)，此處培訓機構詳述可參考內政部消防署災防救深耕資訊網：

<https://pdmcb.nfa.gov.tw/dp/statistics>

參、受訪對象的選擇與回應的研究問題

本研究根據前述說明的研究範圍選定適合的訪談對象，並根據本研究之研究問題與目的，將受訪對象分為三類，各類受訪對象與預期回應的研究問題之對照，說明如下：

(一)、專家學者與推行者 (P)

經文獻檢閱（報章雜誌、政府主導的計畫案、法規、期刊等），內政部消防署所推動的「災害防救深耕第三期計畫（2018年至2022年）核定版」指出我國防災士政策部分政策為參考日本的防災社區推動的相關經驗（內政部，2017）；特別是在「防災士的培訓與認證制度」上加以借鏡，並鼓勵企業與不同組織參與，藉以提升社區民眾自主防災的能力，實屬政策學習的現象。我國防災士政策理念，例如：防災士的概念、公民參與防災或是以「社區」為主體的防災計畫都是屬於內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）」的政策創新，可能是來自鄰近國家的防災政策、制度、法規的擴散或是學習，防災士培訓課程的培訓課程部份源自日本（內政部消防署，2017），可能是決策者接受政策理念轉化成為自己的政策。我國防災士政策始於2019年內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）」，爾後需持續推行「防災士認證」，更希冀多民間企業、民眾更願意參與防災士的培訓（內政部，2017），對於課程設計等問題，故本研究輔以相關專家學者，藉以討論我國防災士課程可持續推行的面向，並提出相關建議。

基此，本研究透過政策擴散的角度瞭解防災士政策為採納的因素並且訪談採納防災士政策的相關專家學者與推行者，藉以回答本研究之研究問題：

當初受到何種因素而採納防災士的政策理念？是來自國家內部或是外部的政策理念擴散？我國防災士政策推行的現況為何？有何限制與困境？又如何克服？如何改善加以精進？我國防災士政策若想要持續擴大執行，有哪些部分是可以持續推動或是需要有哪些配套措施或機制？

(二)、培訓機構 (H)

內政部消防署根據《防災士培訓及認證管理要點》委託內政部委託民間防災審查輔導機構(社團法人臺灣防災教育訓練學會)作為民間防災審查輔導機構,協助認證民間培訓機構¹⁷,透過防災士種子師資傳授一般民眾防災士的相關知識。

本研究透過利害關係人的角度瞭解我國防災士培訓課程未來更要納入不同主題或是更彈性的修課?因此,本研究預訪談這些民間培訓機構,瞭解培訓課程時的困境並透過培訓機構的觀點,針對爾後持續推動可能的面向和未來可以精進以及改善的部分。其中,課程內容是否修正更貼近社區民眾或是企業的防災士需求,並增加不同誘因促使更多民間企業、民眾更願意參與防災士課程(內政部,2017),做系統性的討論,針對課程設計等問題,提出相關建議並回答本研究之研究問題:

我國防災士政策推行的現況為何?有何限制與困境?又如何克服?如何改善加以精進?我國防災士政策若想要持續擴大執行,有哪些部分是可以持續推動或是需要有哪些配套措施或機制?

(三)、參加培訓者 (S)

國家發展委員會(2019)與李宗勳(2020),建議需要進一步釐清防災士的定位以及其內涵,故本研究輔以利害關係人,藉以討論我國防災士的角色與定位,並提出相關建議。依據內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018-2022年)」中所核定「韌性社區」考核結果作為抽樣之標準,自一星、二星及三星標章等名單中抽取兩位社區具有防災士資格的里長作為訪談對象。

17 防災士培訓機構申請作業程序之申請條件:①法人(宗旨必須具備公益、慈善、防災或教育等相關領域之一)、公私立大專院校、公私立大專院校所屬學術研究機構或直轄市、縣(市)政府委託之社區大學。②負責防災士培訓業務之工作人員至少五人。③具邀集五位基本或種子師資擔任授課講師之能力。此處防災士培訓機構申請作業程序詳述可參考內政部消防署災害防救深耕資訊網:<https://pdmcb.nfa.gov.tw/dp/statistics>

肆、受訪者對象與約訪過程

本研究在選擇專家學者與政策推行機關的部分是根據內政部消防署「防災士培訓及認證管理要點」規定的培訓機構與相關災害防救領域的專家學者，以及政府部門推行的機關人員，作為深入訪談的對象；在參加培訓者的部分則是依據內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）」中所核定「韌性社區」考核結果作為抽樣標準，自一星、二星及三星標章名單中選取兩位在社區具有合格防災士資格的里長作為訪談對象，因為此對象清楚理解防災士在社區中運作情形的領導者適合作為本研究的訪談對象。最後，本研究亦對防災士培訓機構進行訪談，藉以瞭解培訓機構對於我國防災士政策期待及目前協助培訓的現況。

本研究在實際約訪過程中，在訪談對象挑選上參酌受訪者的建議與推薦，透過滾雪球的方式進行。本研究首先連絡第一位內政部消防署高階主管受訪者（P2），透過面訪的方式瞭解我國防災士政策初步推動的現況以及當初採納日本防災使政策的因素；後續的訪談對象則是參考一位受訪者（P2）建議訪談參與「災害防救深耕計畫未來推動及防災士為來動員運用座談會」的培訓機構中心主管（H1、H2、H3），以及專家學者（P1、P3、P4），得以更完善的瞭解當初採納日本防災士政策的因素，主因為這些培訓機構中心的主管與專家學者為當初防災士政策參與決策過程的政策行動者。除此之外，本研究欲瞭解參加培訓者的看法意見，並訪談參加培訓里長受訪者（S1、S2），並非參與決策過程的政策行動者。綜上所述，本研究一共訪談9位受訪者，將受訪對象分為三類，說明如下（表6）：

表 4 受訪者名單¹⁸

類別	機關職稱	受訪方式	受訪日期
專家學者 P1	研究中心研究員	面訪	110 年 05 月 06 日
推行機關 P2	內政部消防署高階主管	面訪	110 年 05 月 11 日
專家學者 P3	災害防救辦公室高階主管	視訊	110 年 05 月 25 日
專家學者 P4	中央警察大學教授	視訊	110 年 06 月 02 日
培訓機構 H1	大學災害防救研究中心主管	視訊	110 年 06 月 07 日
培訓機構 H2	大學災害防救研究中心主管	視訊	110 年 06 月 10 日
培訓機構 H3	大學災害防救研究中心主管	視訊	110 年 06 月 21 日
參加培訓者 S1	新北市里長（具防災士資格）	視訊	110 年 06 月 21 日
參加培訓者 S2	新北市里長（具防災士資格）	視訊	110 年 06 月 26 日

資料來源:本研究自行整理

18 受訪者名單說明：「P」代表專家學者與推行機關之代稱；「H」代表執行培訓課程的培訓機構之代稱；「S」代表參加培訓者。

說明 2：此處的參加培訓者選目的為討論我國防災士的角色與定位，並提實務上出相關建議。

第三節 研究構面與研究問題

壹、研究構面之建立

我國「防災士」一詞始於內政部「災害防救深耕計畫第三期」(2018年至2022年)；防災士推動是比照日本的「防災士」與「防災借助士」，我國在社區推動的方式部分為採納日本防災社區推動的相關經驗，特別是在培訓認證制度上。本研究核心問題為探討我國防災士政策採納之過程，根據研究問題與目的，建立本研究構面，從第二章的討論發現，一個國家採納新政策的驅力可能來自學習因素、競爭因素、政治規範因素(規範性/強制性)、公民壓力因素，以及其他背景因素等五因素，經過文獻檢閱後推斷並將我國防災士採納過程分為三個階段，以防災士政策為核心，探討防災士政策理念採納的原因，目前政策推行上的課題，並透過培訓機構的觀點、參加培訓者的角度，以及相關專家學者瞭解持續推動可能的面向和未來可以精進以及改善的部分，說明如下(表2)：

表 5 研究構面與研究問題

研究構面	本研究之研究問題
採納因素	當初受到何種因素而採納防災士的政策理念？是來自國家內部或是外部的政策理念擴散？
政策現況	我國防災士政策推行的現況為何？有何限制與困境？又如何克服？如何改善加以精進？
延續	我國防災士政策若想要持續擴大執行，有哪些部分是可以持續推動或是需要有哪些配套措施或機制？

資料來源：本研究自行整理

貳、研究問題與資料蒐集

在資蒐集上，本研究根據研究問題使用不同的資料收集方法，主要分為文獻分析（document analysis）與深度訪談（in-depth interview），在各種資料收與集方法運用，詳見（表 3），說明如下：

表 6 研究問題與資料蒐集方法¹⁹

研究構面	本研究之研究問題	訪談對象
採納因素	當初受到何種因素而採納防災士的政策理念？	專家學者
	是來自國家內部或是外部的政策理念擴散？	推行者
政策現況	我國防災士政策推行的現況為何？有何限制與困境？又如何克服？如何改善加以精進？	專家學者
		推行者
延續	我國防災士政策若想要持續擴大執行，有哪些部分是可以持續推動或是需要有哪些配套措施或機制？	專家學者
		推行者
		培訓機構
		參加培訓者

資料來源：本研究自行整理

¹⁹ 國家發展委員會（2019）與李宗勳（2020），建議需要進一步釐清防災士的定位以及其內涵，再加上防災士的角色與定位有待更多元的討論，故本研究輔以利害關係人（受過防災士課程訓練合格者且在社區擔任相關職務的人），藉以討論我國防災士的角色與定位，並提出相關建議。再加上，氣候快速變遷，許多致災因子的出現，災害的多元性與複雜性，我國防災士培訓課程未來更要納入不同主題以及更彈性的修課自由，使課程內容更貼近社區民眾或是企業的防災士需求，並增加不同誘因以達到全民防災促使更多民間企業、民眾更願意參與防災士課程（內政部，2017），基此對於課程設計等問題，故本研究輔以相關專家學者，藉以討論我國防災士課程可持續推行的面向，並提出相關建議。

第四節 研究方法

本研究使用文獻檢閱及深度訪談法，根據前面文獻初步瞭解我國防災士政策內容並輔以國內外相關議題為基礎，以進一步進行研究，茲敘述如下：

壹、文獻檢閱

文獻檢閱常用於質性研究，研究者回顧過去與研究主題相關之文獻中的論述加以歸納與整理，並且建立起研究架構或理論，這些資料可能來自於學術期刊、研討會論文、專題報告、文件、專書、報章雜誌等 (Bowen, 2009)。本研究先透過文獻分析法就現今文獻中所提出的理論、研究的角度加以歸納與整理，作為本研究之理論基礎。本研究透過文獻檢閱收集災害防救相關文獻，包括相關之學術期刊、研討會論文、專題報告、碩博士論文、專書並輔以相關法規、文件、手冊，加以整理歸納。

貳、深度訪談

深度訪談旨在生動地瞭解受訪者對研究主題的看法，其的目的在於分析訪談的真實意涵、影響以及未來可能的發展與解決之道，有別於單純訪談，透過與受訪者取得彼此信任，更深入探究受訪者的真正想法，已獲得更真實的資料 (潘淑滿, 2003)。在深度訪談中，受訪者被視為專家，訪問者被視為學生，而研究者的訪問技巧會受到從受訪者的分享來學習研究主題的一切有關的資料所鼓勵 (Zaharia-Rodica & Grundey, 2008)。深度訪談的優點為呈現受訪者的想法與觀點，藉由訪談方式瞭解受訪者對研究主題的主觀感受，透過多元而非單一的資訊來源，進一步瞭解事情的情境與脈絡 (Guion, Diehl, & McDonald, 2018)。

訪談的方式依據結構可以分為結構式訪談、半結構式訪談，以及無結構式訪談 (林淑馨, 2010)，本研究根據研究問題、目的，為瞭解我國防災士政策採納的動

態過程，採用半結構式訪談，根據預定探討的內容草擬訪談題目大綱，在訪談過程中依據訪談狀態，更動訪談順序與內容。訪談大綱設計係根據前述所界定的研究範圍，選擇不同受訪者回應不同的研究問題，根據不同受訪者設計不同的訪談大綱，詳細內容請參考（附件一）。

本研究以立意抽樣（purposive sampling）的方式選擇受訪對象，根據研究主題找尋最相關與豐富的資料，優先選擇可用來完整探討研究問題的受訪者，並且受訪者之間能區分不同的概念，進一步產生最大的可能性並且收集足夠的資料來澄清概念之間的關係與差異性（Charmaz, 1990; Dworkin, 2012）。除此之外，為保有研究主題的完整信息，訪談過程中在知情且同意下進行，在受訪過程中會保持中立，在受訪過程中如果涉及參與者的敏感問題，不會強制追問（Johansson, 2018）。基於此，本研究在研究對象的選擇上，基於研究目的以及受訪者須為防災士政策推行的相關人員，並對防災士政策議題有一定程度的瞭解，故採用立意抽樣方式選擇訪談對象。最後，本研究遵循研究倫理的規範，進行保密與匿名性，在受訪過程中告知本研究的研究目的、問題，在訪談資料的處理分析則是會依循詳細和系統方式進行；一旦完成訪談紀錄，將再一次聆聽訪談錄音檔，以瞭解並熟悉訪談資料內容，並配合做成必要的新增筆記；後續在資料處理與引用上更加以遵守匿名性原則，賦予編碼代號去除識別化（Barmania & Aljunid, 2016）。

參、資料分析

本研究透過深度訪談，藉以探究我國防災士政策採納的過程，以下說明本研究資料分析的六個主要步驟（Canary, 2019）：首先、閱讀訪談記錄稿：將訪談紀錄，仔細閱讀訪談記錄稿藉以形成重要的見解。第二、註釋訪談記錄稿：這些編碼有助於識別重要的質性資料的類型和模式。第三，將資料概念化：對訪談稿的初步作檢視，將可確定許多此類主題；賦予概念化，建立的編碼進行分組。第四、細分資料：細分與定位和連接不同分組。第五、分析細分資料：深入瞭解資料之區隔所在，進

一步分析質性資料與所收集的任何質量資料印證是否相互一致。最後，則是撰寫結果：對內容的分析並且轉化為真正內容。綜合上述，本研究根據訪談內容將訪談內容賦予有意義的標籤，更進一步萃取這些標籤並概念化與推論這些標籤的意義，並進一步驗證理論，回答本研究的研究問題、研究以及目的，並且使用中性、客觀的立場來描述類別以及說明之間是如何連接，最後對照此研究的相關研究、理論和概念來解釋研究結果：

表 7 訪談編碼過程範例

編碼	編碼敘述	訪談內容
學習因素 (L)	參考日本防災士制度	為什麼要推動防災士，就是深耕三期的時候，它有參考日本，日本他們本來就有日本的防災士，還是他們叫防災借助士，他們其實有兩個，所以是參考日本那邊的（制度）（P1-L-01） ²⁰ 。

資料來源：本研究自行整理

²⁰ 說明：本研究訪談編碼（P1-L-01），P1 是指受訪者代稱，L 為編碼「Learning」簡稱，01 則是段落的代碼。



第四章 研究分析

本章根據深度訪談之內容分為四個部分：第一部分，對我國防災士政策的緣起與歷史脈絡進行更深入的探討，以利後續分析我國防災士政策的採納因素；第二部分，透過上述分析框架對防災士政策採納因素進行系統性地分析；第三部分，更進一步探究防災士政策被採納後的轉換與政策執行上的現況；最後，依據訪談者提出的意見整理出未來我國防災士政策可以延續的面向給予綜合性的討論，並於本章最後彙整該政策可持續推動的面向。引用的訪談資料中，括弧內的文字為本研究依據訪談者內容的語意，額外補充說明的文字。

第一節 我國防災士政策的緣起與歷史脈絡

本節試圖描繪我國防災士政策的緣起與歷史脈絡，首先討論防災士相關的概念是如何被採納，進而納入內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018年至2022年)」的規劃之中，其中除了第一線制定政策的機關，其中又有哪些人、組織、專家學者參與政策採納之過程？又是透過哪些形式推動我國防災士政策？藉由受訪者的口述資料，針對我國防災士政策的緣起與歷史脈絡進行更深入的探討，以利後續分析我國防災士政策的採納因素。

壹、我國防災士政策的緣起與歷史脈絡

日本防災士制度為民間自主成立防災士協會，透過防災士認證機構培訓防災士深入社區之中，協助平時宣導防救災的工作，災時作為社區指引居民的一個重要橋樑，根據文件檢閱可將這個制度的推動方式視為民間「由下而上」的自主推動的防災士制度。相較於日本，我國防災士政策為內政部為培植防災士，特訂定「防災士培訓及認證管理要點」與地方政府的培訓機構共同培訓社區一般民眾，希冀透過

培訓防災士達到深耕社區的防救災體系之中。根據訪談資料可以瞭解到，我國防災士政策在推動模式是以政府為主體「由上而下」推動催生的一項災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）的政策創新，受訪者（H1）表示：

「防災士這個部份是我們在中央政府跟地方政府有一個災害防救深耕計畫裡面延伸出來的一個產物啦。那這一個防災士的工作，它的來源其實是源自於這個日本防災技術士跟防災士的這一個制度，那當年是以李鴻源，臺大那個李鴻源李教授在擔任這個內政部長的期間然後去從日本這邊這個複製過來的一個制度，那希望在臺灣這邊能夠推動。」（H1-B-01）。

根據訪談資料可以瞭解到，我國行政院在2015年李鴻源（前內政部部長）在任時，已藉由中央災害防救會報提出「防災士」相關觀念。然而，在當時（2015年）的時代背景下貿然推動有一定的困難。主因在於內政部「災害防救深耕計畫第二期（2014-2017年）」尚在推動成效未明，且各地方政府在災害防救的量能尚未發展成熟（P2）；因此，縱然防災士相關理念中央政府（內政部消防署）雖已知曉，但並未促成及落實，受訪者表示（P3）：

「我們（行政院）每一年中央都會召開所謂的中央災害防救會報，或是說我們內政部的當時的李鴻源部長去（日本）訪視回來了以後，提出一個防災士的這樣子的觀念，然後就我們中央災害防救會報裡面去提出來，可是當時那個還沒有呈送，所以中央就沒有去推，那沒有去推...」（P3-B-01）。

「那從第一期，一開始的縣市，對我們來講地方有縣市，這個是一開始。然後再來，第一期、第二期都是縣市，再來第三期到鄉鎮市，應該講第二期也有鄉鎮市，（縣市）沒辦法...」（P2-B-01）。

然而，防災士的緣起可回溯至 2016 年；受訪者 (P2) 表示：直至 2016 年由行政院院長林全主持的中央防災會報會議中決議，正式裁示內政部積極草擬「災害防救第三期計畫 (2018 年至 2022 年)」，而使得防災士政策得以落實。

「... (林全) 院長裁示...請內政部積極研擬第三期計畫，使計畫不中斷，並以防災社區，營造納入防災士機制，請內政部研議辦理...就是把防災士就放到深耕第三期計畫裡面。」(P2-B-01)。

「那宜蘭縣的林縣長他就說，他很明確說建議內政部參考日本防災士。那他為什麼會講防災士，為什麼在那個會 (中央防災會報會議) 上會講？表示在那個時候已經，大家 (地方政府) 已經有聽過，大家都知道防災士，日本有防災士這個東西」(P2-B-01)。

除此之外，受訪者 (H3) 指出，當時 (2016 年) 各地方縣市首長對於日本防災士具有一定的認知，再加上縣市政府的層級的防災工作已初步建置完成，是時候朝向「社區層級」的防災計畫向下推動，藉以強化社區的防救災能量：

「一開始的深耕計畫主要是針對縣層級的，縣的層級那個是五年，但是每一個縣是做三年，那時候把縣市政府的層級的防災工作把它給建置起來。然後呢，到第二期以後就開始覺得說縣政府這個層級已經建置完成的話，接下來就是鄉鎮公所，因為面臨災害的最基層的就是鄉鎮公所，所以就開始推鄉鎮公所的這個防災工作，那鄉鎮公所的防災工作，從第二期到第三期的都是在鄉鎮公所，那第三期的部份的話就開始往這一個社區開始去推動，就開始找一些社區來開始做所謂的韌性社區開始這樣子。」(H3-B-01)。

除此之外，各級地方縣市首長對於內政部推動的「災害防救深耕計畫第二期（2014-2017年）」的成效深表認同更寄託中央政府能持續推動。恰巧2016年正處於「災害防救深耕計畫第三期」（2018年至2022年）」草擬階段，在這個時間點中央政府（內政部）透過正式開啟「防災士」相關討論與規劃。

「就是那個時候（災害防救深耕計畫第三期計畫草擬階段），三期計畫，因為二期已經結束。二期結束，馬上就接著三期。一般來講，行政院我們推動的這些計畫，結束了以後，會停一年，休息。先停一年再觀察，先評估一下，檢討一下，然後再來。但二期跟三期是無縫接軌，是接著的。因為二期那時候，就很多聲音，地方有很多聲音。縣市，就一直反應說，要有三期，要有三期...大家又期待，因為深耕對地方來講，對縣市來講，幫助很多。它有經費，然後有專業的一些防災的知識人力，然後有人去把這些防救災的事情...其實那個錢不多，但是它發揮的效果很大，所以地方政府來講，我們都很希望深耕然後再繼續。」(P2-B-01)。

值得注意的是，針對我國防災士政策的採納過程（災害防救深耕計畫第三期計畫草擬階段），多數受訪者（H1、P2）表示在促成防災士政策的過程中，不論是政府推行單位（內政部消防署）、地方機構（培訓機構）與災害防救領域的專家、（民間）顧問團，皆為長期合作的對象並且與內政部消防署長期保有密切的合作，在政策採納過程中，內政部消防署過往時常參酌這些政策行動者的建言。基此，這些政策行動者²¹積極建議內政部採用日本防災士相關制度，再加上這些政策行動者之間背景（學術背景、教育程度）同質性極高，因此對於採納日本相關的防災士政策上具有高度共識。

²¹ 這裡指政策行動者為本研究所界定的專家學者與推行單位，以及培訓機關之統稱。

「那在我們（內政部）好多年，深耕好多年都是 OO（民間顧問公司）就是 OOO 就還有 OOO、OOO，他們三個老師，他們有組成一個顧問公司。那這個顧問公司，其實雖然是民間顧問公司，但是他們是很專業，在防災方面很專業，然後也跟縣市政府，跟我們中央相關部會有密切的合作。」（P2-B-01）。

「事實上現在消防署的這一個防災士的協力機構也是，或者是這個管理的機構也是目前就是消防署他們這個深耕計畫的協力機構的這些成員，是同一批人。」（H1-B-01）。

基於上述的時間點（災害防救深耕計畫第三期計畫草擬階段）以及專家學者的建言，受訪者（P2）表示：內政部消防署為強化地方防救災能力，推動的「災害防救深耕計畫第三期計畫（2018 年至 2022 年）」以前兩期計畫為基礎，第一期以縣市為單位推動，第二期以縣市為單位但是漸漸納入鄉鎮市之規劃，而至第三期時接續前兩期的成果，深入鄉鎮市並將第三期中「防災士」之政策，為結合前兩期「韌性社區」之基礎下共同推動，並以防災士作為第三期計畫的重點，內政部希冀透過防災士之推動強化民眾「自救、互救」的目標，藉以增強社區防救災能量。

「那從第一期，一開始的縣市，對我們來講地方有縣市，這個是一開始。再來，第一期、第二期都是縣市，再來第三期到鄉鎮市，應該講第二期也有鄉鎮市，（縣市）沒辦法，那第三期鄉鎮。那再來呢，就所以我們現在就是往民眾，人就是民眾往深耕嘛，就是往下面，就是居民、民眾，所以把防災士跟韌性社區，作為我們第三期計畫的重點。」（P2-B-01）。

我國防災士政策始於 2018 年所推動的深耕計畫，除了接受相關顧問組織的建議，並與各地方政府的協力單位達成共識推動；爾後在 2019 年更扶植各級地方縣市政府成立防災士培訓機構協助培訓防災士。然而，深耕計畫三期在規劃時已具備一定基礎與共識，但仍有未妥善安排或是尚有未盡之處之感。近期（2021 年）雖第三期計畫期程將滿，但是不論是內政部內部或是各級地方政府，皆希望相關計畫得以持續推動。爾後，在災害防救深耕計畫第四期（暫稱），除檢討目前（2019、2020 年）防災士推動的困境，更進一步草擬防災士未來持續推動的計畫。

「那下一期（第四期計畫）就是有一些感覺，因為第三期就要很倉促的時間把它寫出來，一寫出來就照這個計畫去做。那有一些感覺，而且在推動的時候，還缺的東西，我們會在第四期...，後年要執行的，就加進去、補進去。」(P2-B-01)。

貳、小結

本研究在透過訪談瞭解到我國防災士政策的起源與歷史脈絡，藉由受訪者提出的歷史事件回溯過去我國防災士的緣起，說明如（圖 5）。根據受訪者的說法，我國內政部在 2015 年已經知曉日本防災士相關制度，源自於政府內部的首長具有相關旅日經驗，因此透過中央防災會報提出希望由內政部推動防災士相關的政策，然而當時因為各地方的災害防救能力尚未建置完成，因此在 2015 年時並未促成。隔年，2016 年由行政院長主持的災害防救會議中，正式將「防災士」一詞提出並裁示內政部消防署積極草擬下一期災害防救深耕計畫。由於在災害防救深耕計畫第一期與第二期，已初步完成並建構地方的防救災能力，故多數地方政府首長對於日本防災士相關制度也具有一定的認知，並期許內政部能夠有第三期的計畫並持續向下深耕鄉鎮（市）的防救災能力。直至 2019 年的災害防救深耕計畫三期正式將「防災士」一詞加入計畫之中，並且結合並結合內政部為首推動的「韌性社區」共同推行，藉以增強社區方救災能量。最後，受訪者也表示由於「災害防救深耕計畫第三期」將於 111 年結束，對於後續的相關計畫也處於草擬階段，在防災士的政策推動將要持續推動並希冀更多民眾參與培訓，進一步達到「全民防災」的目標。

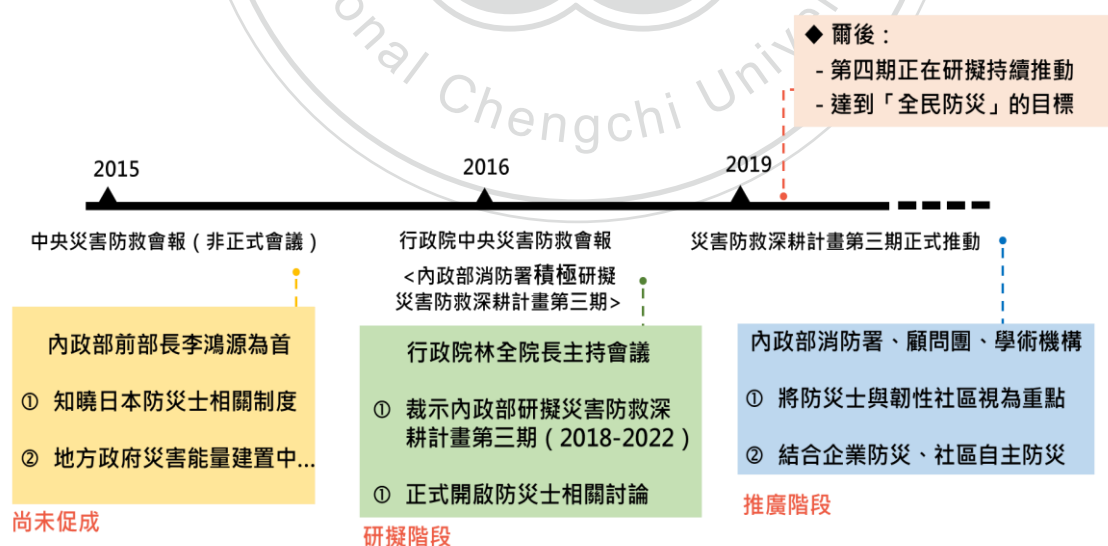


圖 5 我國防災士政策歷史脈絡圖

資料來源：作者自繪

第二節 我國防災士政策採納的因素

本節根據上述介紹的歷史脈絡與政策緣起，結合第二章文獻所整理出的政策採納的五個因素，透過訪談資料整理後，進一步分析我國防災士政策採納的因素。

根據上述研究框架與訪談資料做系統性的對照，探究我國防災士政策背後因素，以利與相關理論進行比較與對照。我國防災士政策為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」，借助各地方政府與大學的協力機構相互合作，運用前兩期的計畫基礎，提出「防災士」政策並結合「韌性社區」是一種政策創新。

壹、學習因素

隨著資訊科技的發展與全球化的發展，政策創新可能來自學習鄰近國家成功案例或是模仿文化背景相似的國家政策。再加上，學術交流的普及與多邊組織的激增促使相關理念無形中輸入至其他國家，並且迫使公共管理者學習他國政策。

（一）、我國防災士政策師承日本防災士制度

根據深度訪談的資料，不論是政府單位的推行者（P2）與專家學者（P1、P2、P3、P4）以及培訓機關的主管（H1、H2、H3）都表示：我國防災士政策是參考日本的防災士制度，包含：採納日本的培訓課程設計、防災士的證照核發與考試制度，進一步將日本防災士協會的制度引進到臺灣防救災體系之架構中，透過內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」推動結合「韌性社區」認證機制共同推行，藉以提升我國基層防救災能量。

「為什麼要推動防災士，就是深耕三期的時候，它有參考日本，日本他們本來就有日本的防災士，還是他們叫防災借助士，他們其實有兩個，所以是參考日本那邊的（制度）。」（P1-L-01）。

「那會有防災士最主要是因為，日本本身就有這樣的一個防災士的一個制度，那我們就是參考日本防災士，然後就推我們就規劃...」(P4-L-01)。

「那這一個防災士的工作，它的來源其實是源自於這個日本防災技術士跟防災士的這一個制度...從日本這邊這個複製過來的一個制度，那希望在臺灣這邊能夠推動。」(H1-L-01)。

除此之外，專家學者的建議與經驗間接影響到內政部對防災士政策採納的意願，受訪者(H2)強調：我國的政策制定者觀察到日本在經歷 311 地震這種「複合式」巨災之後，雖然日本地方政府無法負荷巨災所造成的損失，然而日本當地人民卻透過「自救、互救、合作」相互協力的方式重建家園的成功案例備受注目，值得借鏡；再加上國內專家學者鼓勵內政部效仿日本推動的防災士政策，進一步強化社區的防救災能量。

「第二個面向當然回歸到就是說參考到臨近日本在 311...有很多成功的案例。然後根據這樣成功的案例探討以後，社區自救成功的案例之後，都是發現原來他們有一些相關的制度，譬如說他們在也是推動社區的防災，然後當然也有防災士的原因...所以依據這樣的經驗，國內的當然防救災的專家就會覺得建議應該我們也可以參考日本這樣子的一個經驗，這樣子的一個做法。」(H2-L-01)。

值得注意的是，如何我國專家學者會接受到日本相關的制度以及如何將這個政策的學習途徑為何？根據訪談資料整理與受訪者談及我國內政部在接受日本相關防災士政策理念的途徑可能包含三項主要途徑：

- (一)、邀請日本相關人員到內政部研習 (H2)
- (二)、我國專家學者內政部高階主管等至日本參訪交流 (P1)
- (三)、內政部消防署就與日本防災士協會保持交流 (H2)

「當時也是廣邀了各地方在防災領域推動的一些專家學者...其實一開始當然是一些說明啦，說明會等等的，然後再進入到一些相關的研習。在研習過程當中，也就了解到日本這個防災士它的一個相關的一個機制，以及它主要的一個精神跟內涵。」(H2-L-01)。

「好像七八年前，他們(內政部)就知道有這個東西了，他們去日本參訪...，這個他們高層，常常都去跟日本交流，所以剛開始防災士的時候還有請日本人來上課，就是找那個全國的防災單位的首長，還有相關的人，他們事實上也有去上防災士的課，所以第一場的防災士是日本人來幫我們上的。」(P1-L-01)。

「防災士的這個政策，我大概是從三年前(2016年)，三年前接受到中央政府的聘請，主要當然是內政部消防署邀請了這個專業的防災諮詢團隊...，邀請日本的防災士來到臺灣來做分享...」(H2-L-01)。

再加上，在臺灣各地方大學皆與日本方面保有良好的交流透過相關論壇、會議增進彼此在防災知識的學習，甚至邀請日本防災士組織的人員來臺灣交流 (P2)。

「我們就日本的防災士會，是有聯繫，是有關係，他們的教材我們也都會，大家互相參考。他們(日本)對防災士要教什麼、上什麼課啦、時數啦、然後這些他們的(制度)，以及他們的防災士協會的人也有來，也有來我

們這邊看，大家交流是有。」(P2-L-01)。

值得注意的是受訪者(P3)表示：我國政策行動者不論是在推行的中央政府高階主管或是災害防救領域的專家學者皆有旅日的相關經驗，因此在政策創新上多少會參酌日本的防災機制，並且學習日本的政策理念；剛好我國內政部正處於「災害防救深耕計畫第三期」計畫草擬階段時，有一個契機與時空背景正式將「防災士納」入我國防救災體系之中並結合「韌性社區」共同推動。

「如果你去看到我們消防署的背景，消防署的長官的背景大概都留日比較多，所以都是留學日本比較多，他們有他們背景因素，所以相對的我們臺灣整個在消防體系當中，就參酌的日本機制會比較多。」(P3-L-01)。

「大概時機成熟，所以內政部在推動整個災害防救計畫裡面，在第三期的時候才把防災士的部份，...正式的在計畫裡面，那內政部也去做一個防災士的一個推動的要點等等，...這個大概是我們國內，...在整個防救災工作當中一個相當重要的領域，一個所謂的地理(時空)背景。」(P3-L-01)。

貳、政治規範因素(規範性/強制性)

一個國家政策採納的因素會受到無邊際國家組織(聯合國、WHO等組織)的影響，採納相關理念轉化為自己本身的政策並進一步對該組織所倡導的理念做出相關回應。除此之外，創新的政策被國家所採納後，進一步在當地推廣與擴散可能則是透過中央政府強制性的規範來影響一個組織(地方政府)採納運作或是執行，進一步達到國家的政策目標，其中最常見的方式為中央政府的直接授權命令各級地方政府採納政策。

(一)、規範性因素

聯合國減災策略組織 (UNISDR) 第 3 次世界減災大會決議《2015-2030 仙臺減災綱領》(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)，強調重視社區層級的減災計畫，使社區成為防災體系的最基層單位，鼓勵民眾參與自主防災，得以增加社區韌性。

受訪者 (H2) 指出：內政部所推動的「災害防救深耕計畫第三期 (2018 年至 2022 年)」更是將「社區」視為主體藉以提升基層的防災能量，推動的「防災士」政策與措施即是導入以「社區」層級的防救災計畫並且結合公民參與防救災的體現：

「針對世界各國，尤其聯合國在世界的這個相關防災的會議上面，所提出的一些相關的建議，或者是一些目標。所以例如大家就熟悉的這邊的仙臺整備綱領啊類似像這樣，更早以前還有一些這個橫濱宣言啊還有一些目標。那我們國家當然會參考這些目標跟方向，去擬定一些策略，其中像我們基本計畫裡面就有提到成為我們國家的方向，就是有包含社區防災的推動跟強化民眾的部份，那強化民眾就是防災士了。」(H2-M-01)。

除此之外，受訪者 (H3) 也提類似的概念，例如：內政部所推動的「災害防救深耕計畫 (2018 年至 2022 年)」是將「社區」視為主體，藉以提升基層的防災能量以及導入民參與防救災工作是受到一些外國的相關建議：

「那事實上防災士剛開始在想的時候，事實上會包括所謂防災士，這樣子的一個層級，那目前在推的就是防災士的這樣子的一個(社區)層級在推，那這個背景基本上還是看的就是說... (國際規範)，因為整個社會的人員稀缺，因為他們整個能力上面，他們的專業，應該是說專業上希望能夠比較完整的一個規劃訓練。」(M-H3-01)。

(二)、強制性因素

根據受訪者(H1、H2)表示：我國防災士政策執行推廣上為中央的直接授權地方政府共同推廣扶植地方培訓機構，委託地方政府與培訓機構共同認證防災士的角色，透過《防災士培訓及認證管理要點》授權地方培訓機構執行相關業務：

「我覺得有一個面向就是因為我們基本計畫(「災害防救深耕計畫第三期」)有擬定這個方針了，主管機關是內政部，那我們(地方)就是依法行政對不對？計畫已經擬定了，那機關就應該去推嘛…」(H2-M-02)。

「現階段防災士的推動，基本上就是消防署這邊它已經有委託一些單位他們在執行這個防災士的這個所謂的這一個認證的一些工作，那我們 OO 大學基本上就是作為地方型的培訓機構，也就是說這些那我們培訓的這些，我們開班來培訓這些防災士然後這些志工經過考試檢定之後，相關的證書或是說證書的核發，就由這個中央這邊的這一個機構來做一個審定這樣子。」(H1-M-02)。

除此之外，受訪者(H3)也提類似的概念，早期地方政府認為災害防救工作為中央政府的職責，隨著長時間的培力，以及承接政府的計畫案，中央政府將災害防救的責任直接授權給地方政府，其中包含共同協助培養防災士。

「像我們一剛開始進到縣政府的時候，討論到防災工作的時候，政府部門的這些人員都會覺得防災的工作是消防局的事情，那我們的看法基本上防災工作不是只有消防局的事情，所以就開始先到縣政府裡面去跟他們溝通，跟各級處裡面去討論說，防災工作應該是多面性的，不是只是消防，消防只是負責救災的工作，很多的災害的預防災害的一些復原重建，那這

些工作基本上是各個級處都必須要去負責的。所以從十幾年來，就說一開始大家覺得防災工作是消防局的工作，慢慢的讓大家清楚防災工作是整個團隊（培訓機構）的工作。」(H3-M-02)。

參、公眾壓力因素

對於一個國家採納新的政策，可能的因素是來自公民參與的力量崛起或者是國家內部的公民組織或是專家學者的倡議，這些驅力都是促使一個國家的政策制定者採納新政策並且迫使政府需要迅速回應民眾的需求並提供相關的政策或措施。

(一)、回應民眾參與志願服務的意願

受訪者(P2、H3)觀察到社區民眾其實有一部份的人員有興趣參與志工服務，再加上志願服務的觀念提升，防災士的培訓可以視為是一個民眾參與災害防救的一個管道。

「因為大家的觀念可以接受，因為現在志工很多。大家都在，拼命在（參與），有一些很熱門的志工在排隊...，志願服務的這個觀念很接受，而且很願意。」(P2-CP-01)。

「社區它事實上民眾的參與度很高，第二個他這個社區裡面事實上有很多，譬如說退休下來的人員，他也願意投入來做，那這樣的話這些社區在運作的時候就可以相當不錯」(H3-CP-01)。

(二)、回應來自相關組織、專家學者的倡議

受訪者(P2)指出：內政部消防署在「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」草擬階段有長期與民間的顧問團、災害防救領域專家學者，以及學術機

構保有相關知識交流與尋求建議。另外，受訪者（P1）也提出，我國在內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018-2022 年）」中採納相關防災士培訓政策為我國專家學者對內政部提出的相關政策建言，而內政部也透過採納「防災士」政策回應來自相關組織、專家學者的倡議：

「那在我們(內政部)好多年，深耕好多年都是 OO(顧問公司)就是 OOO 還有 OOO、OOO，他們三個老師，他們有組成一個顧問公司。那這個顧問公司，其實雖然是民間顧問公司...，那所以它的專家、學者，就專業的這些協助、輔導，就會有這些協力團隊來去幫助。那像防災士的這些制度的規劃推動（諮詢）...。」(P2-CP-02)。

「深耕計畫很多縣市都有，但是它有中央有一個專案管理的一個單位，那也是 OOO，O 老師，所以他就建議，在這次三期裡面加入防災士這一塊，也就說讓防災士跟防災韌性社區搭在一起（推動）。」(P1-CP-02)。

（三）、回應民眾在災害管理的需求

受訪者提出我國防災士的推動可以增加民眾面對災害的感知，如果訓練合格的防災士在災時，能夠達到「自救、互救」，對國家來說有效減少動員人力，即是緩解災害來臨時第一時間民眾對於消防人力的需求（P2）：

「你身邊的人拉一把，災情淹水你那一把，或是地震的時候拉一把脫困。對我來說你省了，這個人被你拉出來，經過你的幫忙、引導已經脫困，他也不用政府機構來去救。」(P2-EM-03)。

除此之外，受訪者（H3）提出因為災時一般公民社會中缺少對於災害資訊傳遞的橋樑與動員社區民眾避難的領導者，因此採納日本防災士相關的政策能提升社區民眾的災害職能，災時有效動員以及協助傳遞相關災情，有效解決政府在災時無法第一時處理的困境：

「那事實上防災士剛開始在想的時候，事實上會包括所謂防災士、防災師，這樣子的一個層級，那目前在推的就是防災士的這樣子的一個層級在推，那這個背景基本上還是看的就是說，因為整個社會的人員稀缺，因為他們整個能力上面，他們的專業，應該是說專業上希望能夠比較完整的一個規劃訓練，那這樣子才有辦法說面臨災害的時候，或者是在臨災之前，對情資研判，他們至少會有些人可以看得懂，所以就去參考日本一個做法，就開始推防災士的這樣子一個機制運作。」（H3-EM-03）。

值得注意的是，受訪者（H2）特別指出公共建設可視為一種硬性的減災措施，採納日本防災士相關的政策，能夠補強在工程技術的限制，使民眾保有一定的災害感知，可以減少人員的傷亡：

「我們工程就相當於硬性的啊，硬性的減災的一個措施，減少災害的措施，但是這個有極限，必須要配合軟性的，而防災它就是軟性的...透過這種軟性的方式，如果讓民眾自己對於災害的警覺性，更好的觀念能夠自救，那一樣可以減少損失。」（H2-EM-03）。

肆、其他影響因素

透過訪談了解到我國防災士政策採納的過程與背後的因素，有幾位受訪者共同提到幾個重要關鍵的背景因素，影響我國政府採納日本防災士政策後的影響推

行的採納因素，分別為「過去政策的延續性」、「政策推行者的同質性」、「我國與日本背景條件的相似性」，這三項採納因素為我國內部的背景因素。其中在「過去政策的延續性」部分為防災士雖為內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018年至2022年)」所推行的新政策，但過去在深耕計畫一、二期時內政部就已和相關培訓機構保有長期的協力關係，因而間接影響防災士培訓課程的推行。其次在「推行者的同質性」部分，則是內政部的高階主管與培訓機構主管、民間相關的顧問團，以及大學協力機構的專家學者同質性很高(旅外經驗、學術背景)等都可能影響採納意願，更進一步影響到採納後的執行。最後，在「我國與日本背景條件的相似性」則是我國的地理環境條件(皆為海島型氣候)以及好發災害的類型(地震、颱風及坡地災害)與日本相近，因此在過往的政策制定過程常以日本相關政策理念為規劃的藍圖，事實上我國防救災體系的架構一直以來承襲日本的災害救防體制，所以在採納日本防災士的政策理念是實務上的共識。

(一)、過去政策的延續性

承接培訓工作的地方培訓機構之受訪者(H1、H2、H3)指出雖然「防災士」為內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018年至2022年)」延伸出來的創新政策，承接相關培訓業務與採納日本防災士相關制度理念上具有高度共識，甚至普遍認為承接相關計畫為很自然的事情：

「那這樣的機制其實也是從災害防救深耕計畫裡面延伸出來，因為災害防救深耕計畫當時也是由消防署，現在也都還是，就由消防署這邊來在中央編列預算，然後拿到預算之後分發給各個縣市政府去招聘這一個協力團隊，那我們 OO 大學就是 OO 市的協力團隊。」(H1-PA-01)。

「內政部的業務計畫裡面就有相關的一些這個防救災工作要推動，那有深耕計畫，然後由地方的這種學研機構成為協力團隊去輔導地方去推動。所以大概是這樣，那我們當然就是這個計畫已經好幾年，現在已經第三年了，所以也經過蠻長一段時間的推動跟合作，...所以我們中心的話擔任培訓機構是很自然的事情。」(H2-PA-01)。

「所以(防災中心)開始才會去從科技部(承接計畫)，那時候國科會推這個工作，接下來消防署他開始推深耕計畫。」(H3-PA-01)。

(二)、政策推行者的同質性

受訪者(P3)特別強調由於內政部消防署的背景都以留學日本為大多數，基此對於日本的相關制度接受度比較高，事實上在我國災害防救體系架構承襲日本；再加上這些民間的顧問團、災害防救相關領域專家學者，以及學術機構保對於防救災的推廣理念都是一致的(H2)。其中，受訪者(H3)特別指出：這些政策行動者都是來自相關的領域。

「因為背景當中，如果你去看到我們消防署的背景，消防署的長官的背景大概都留日比較多，所以都是留學日本比較多，他們有他們背景因素，所以相對的我們臺灣整個在消防體系當中，就參酌的日本機制會比較多...」(P3-S-02)。

「其實也沒有什麼特別。因為這個事實上防災觀念的推廣，我們這一群做防災的老師或者是的，其實我們都有很一致的觀念或者是理念，我們就認為防災這件事情不應該是侷限在某些少數的專業團體或者某些少數的部會。」(H2-S-02)

「那時候大概就是臺大，或者是會組織一批的各個學校的一些，大概都是土木、水保或者是地質的，相關領域的老師，大家一起來做這樣子的工作。」

(H3-S-02)。

(三)、我國與日本背景條件的相似性

受訪者表示我國的地理環境條件(皆為海島型氣候)以及好發災害的類型(地震、颱風及坡地災害)與日本相近，因此在過往的政策制定過程常以日本相關政策理念為規劃的藍圖，事實上我國防救災體系的架構一直以來承襲日本的防救災體制，所以在採納日本防災士的政策理念是實務上的共識。換言之，我國在自身條件上與日本十分相似，例如：我國為海島型國家(S1)、地方制度「以地方為主、中央為輔」的防災體制與日本相似(P3)，對於採納鄰近區域的政策接受度較高：

「大概在整個時代的環境背景都只是臺灣跟日本的一個交流，尤其是防救災工作的業務的交流是相當的平繁。」(P3-SL-03)。

「我們臺灣算是一個海島型氣候，就是算是菲律賓板塊跟歐亞大陸板塊，因為這樣常常有地震，那因為我們的就是說，也算是海島型氣候，...所以說我覺得防災士(培訓)這塊真的很需要...。」(S1-SL-03)。

「我們臺灣的防救災的機制，大概都跟日本的比較多，其實我們因為臺灣的地方組織的形態中央地方，縣市政府到地方跟日本的一些所謂的都、道、町、府這樣子的一個機制大概差不多，這是第一個。那第二個臺灣的地理環境的背景跟日本都非常的類似，包括它是屬於一個海島型的國家，包括它是一個颱風豪雨相當頻繁的地方，包括這個都會型的人口相當的集中，

也包括我們的地震相當的頻繁，所以我想說臺灣的消防體系大概就跟日本的走向相對的非常的類似，這是一點。」(P3-SL-03)。

伍、小結：我國防災士政策採納的因素

綜上所述，本研究根據前述文獻探討所建構的五個政策採納的因素框架，以及訪談萃取出其他可能採納的背景因素，提出我國防災士政策採納的驅力來源，根據研究資料分析中發現在五大因素框架中，分別為「政治規範因素」、「公民壓力因素」；在外部因素則是「學習因素」其可能來自外在政策理念的影響，根據訪談資料顯示可能的擴散途徑為：(一)、邀請日本相關人員到內政部研習(二)、我國專家學者內政部高階主管等至日本參訪交流(三)、內政部消防署與日本防災士協會保持交流。然而「競爭因素」則在本研究中萃取出不到相關範疇，可能受限於本研究之限制，本研究的受訪對象以內政部消防署高階主管，多以該署觀點說明政策採納的驅力因素。另外，再分析訪談資料的過程中，發現到三個來自國家內部的背景因素，影響我國政府採納日本防災士政策的採納因素²²，分別為「過去政策的延續性」、「政策推行者的同質性」、「我國與日本文化背景的相似性」，綜合分析後，本研究提出影響我國防災士政策採納的模型，詳見(圖6)：

²² 採納因素係因外國相關文獻皆將國家內部因素的自身先決條件或是背景條件通稱為採納因素，即本文所指的「其他背景因素」；這些採納因素則會涉及到後續的擴散。

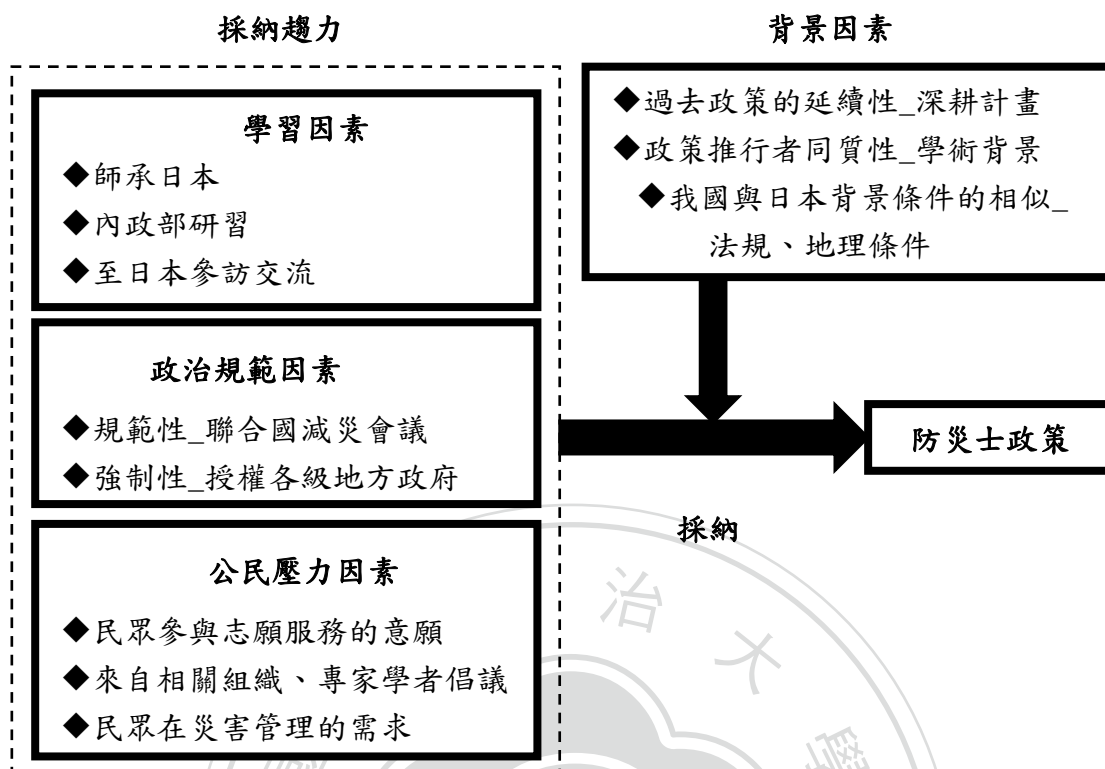


圖 6 我國防災士政策採納因素模型圖

資料來源：作者自行整理

我國防災士政策始於 2018 年，爾後在 2019 年更扶植各級地方縣市政府成立防災士培訓機構協助培訓防災士，其中：防災士的概念、公民參與防災或是以「社區」為主體的防災計畫為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」的政策創新，是來自鄰近國家的防災政策、制度、法規的會透過不同的形式擴散或是國內的政策制定者主動學習。再加上，全球化與資訊科技快速的進步，進一步促使日本的政策理念傳播到我國的防災體系之中，至於防災士培訓課程為則是為我國決策者採納日本防災士制度理念後，轉化成為我國防災士政策的主要推動的政策內容。相較於過去理論多以政策學習的角度探究一個國家的政策創新驅力有其研究必要性。然而，根據本研究分析發現我國防災士政策的採納源自於不同形式的因素，因此我國防災士政策採納的過程適合以政策擴散理論解釋政策創新。主要是這些政策概念可能源自於不同形式的傳遞，除了政策學習之外，可能來自其他的採納因素驅力，以下分述之：

首先，在學習因素的部分，根據研究結果，在我國防災士政策的採納的過程中，最主要的驅力為學習，根據深度訪談的資料表示我國防災士政策是參考日本「防災士制度」，並且採納日本防災士培訓課程設計、證照核發與考試制度，進一步將日本防災士協會制度引進到我國防救災體系之中，透過內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」推動並結合「韌性社區」共同推行。我國防災士政策在實務上的採納因素主要為透過專家學者的建議與經驗間接影響到內政部對防災士政策採納的意願。特別是在學習鄰近國家日本防救災制度上，係基於專家學者吸收到鄰國成功的政策與案例，因此建議我國採納相關防災士政策。

進一步分析可以得知，日本相關的制度擴散至我國的主要途徑為：「邀請日本相關人員到內政部研習」、「我國專家學者內政部高階主管至日本參訪交流」以及「內政部消防署本身就與日本防災士協會保持交流」，再加上我國政策行動者不論是在推行的中央政府高階主管或是災害防救領域的專家學者有相關旅日經驗，在政策創新上多少會參酌日本的防救災制度。值得注意，我國政策創新最主要的契機

為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」草擬階段又恰巧這些政策行動者受到日本防災士政策理念傳播，因而將「防災士」納入我國防救災體系之中。換言之，我國中央政府採納日本防災士理念的趨力充分回應理論所指，透過全球化以及資訊科技的發達迅速將政策理念擴散至其他的國家。其中，政策決策者或是公共管理者相互學習，並且採納先行推動的國家政策，進一步轉化為自身的政策。

其次，在政治規範因素（規範性／強制性）的部分，可以區分為受到外部組織的規範性驅力因素以及國家內部強制性的授權：在外部的驅力主要為受到無邊際國家組織的影響進一步對該組織所倡導的理念做出相關回應的政策。透過訪談資料分析發現我國採納日本相關政策理念的因素為受到聯合國減災會議所強調災害治理需重視「社區層級」的防救災計畫並導納入「公民參與防救災工作」的思維影響，促使我國內政部消防署與災害防救領域的專家學者建議在我國防救災體系中導入以社區為主的防災士政策。另外，在創新政策被國家所採納後，我國中央政府係根據《防災士培訓及認證管理要點》授權地方培訓機構執行相關業務，進而促使防災士政策於地方上擴散推廣。基此，我國採納日本防災士相關理念的趨力充分回應理論所指源自於國家外部的政治規範性因素與來自國家內部的政治規範強制性因素所驅使。

第三，在公眾壓力因素的部分，為主要驅使因素，我國採納日本防災士相關的理念的趨力充分回應理論所指，一個國家的公共管理人為了回應來自公民的需求因而採納其他國家相關的政策理念，轉化為自身的政策。質性資料分析出我國採納日本相關政策理念的驅力分別為「志願服務法」的盛行，民眾參與志願服務的意願變高，迫切希望政府有相關管道提供民眾參與志願服務的需求，剛好我國防災士政策推行與民眾的期望相互契合；再來則是「來自相關組織、專家學者倡議」，迫使我國公共管理者為了回應民眾需求而提供相關的政策或措施，在這個因素上充分回應理論所指，來自國家內部公眾壓力因素的重要性。值得注意的是，我國防災士

政策採納的主要因素之一為來自國家內部的公民組織以及專家學者的倡議。進一步分析可見內政部消防署之所以能夠快速採納日本相關理念並且有效的回應民眾需求主因為內政部消防署一直以來在災害防救深耕計畫草擬階段時常諮詢民間的顧問團、災害防救相關領域專家學者，或是學術機構。換言之，我國採納日本防災士相關理念的趨力充分回應理論所指，公眾的壓力或需求會進一步促使公共管理者採納新的政策。除此之外，根據訪談分析的結果顯示我國採納日本的防災士相關理念係為了增進民眾對於災害的感知，透過防災士的訓練達到民眾自救、互救的目的，減少第一時間災害來臨的時候國家防救災人員的動員。其次，採納日本防災士相關的理念能提升社區民眾的災害職能，災時有效動員以及協助傳遞相關災情，亦能有效解決政府在災時無法第一時處理的困境。

第四，在競爭因素的部分在學理上的假設為國家與國家之間或地方政府之間會相互競爭，藉以使自身免於因改革而處於不利的地位。值得注意的是在「競爭」的理論面向上，出現學理上與實務上的落差，主要是在本研究中萃取不到相關的範疇，推測可能的原為來自本研究者的研究限制，由於本研究的受訪對象以內政部消防署高階主管，多以該署觀點說明政策採納的驅力因素；然而，在更高層級的諸如院級決策或是議程設定的議題或許可能會涉及其他因素，然而基於本研究的限制使得在「競爭因素」討論有其侷限。

最後，在訪談資料分析的時候，本研究發現三個來自國家內部的實務經驗影響因素，影響我國政府採納日本防災士政策的採納，分別為「過去政策的延續性」、「政策推行者的同質性」、「我國與日本文化背景的相似性」。其中，在「過去政策的延續性」主要是因為雖然「防災士」政策為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」的政策創新，然而在過去內政部消防署長期與這些政策執行的機關保持長期的協力夥伴關係。除此之外，我國在災害防救領域的政策草擬階段長期有與相關的顧問團、專家學者，以及大學機構相互交流諮詢意見的慣例。因此，本研究認為「過去政策的延續性」因素為我國內部的採納背景因素。而在「推

行者的同質性」部分，根據受訪者們多認為這是政策快速採納以及達成共識的背景因素之一，主要是因為不論是上述所指的內政部高階主管與培訓機構主管、民間相關顧問團，以及大學協力機構的專家學者同質性很高（旅外經驗、學術背景），甚至有師生關係或長官部屬關係這些因素都可能影響採納日本相關政策的意願，更進一步影響到採納後的執行。另外，在「我國與日本背景條件的相似性」則是很明顯地我國在地方制度法規（地方為主、中央為輔的防災體制）、地理條件（皆為海島型國家）與日本相似，使我國在防救災制度推行上有多少會斟酌日本相關制度。

第三節 我國防災士政策現況與課題

本節透過訪談資料整理後，歸納出我國防災士政策推動的現況，就現況分為「政策運作面」、「培訓機構運作機制面」以及「民眾參與推廣面」，三個面向去說明；另外，在執行上所面臨的課題分為「政策法規制度面」、「培訓機構持續運作機制面」以及「防災士推廣面」，三個面向去說明。藉以釐清我國防災士政策現況與課題，並進一步提出未來可持續推動的面向與建議。

壹、我國防災士政策現況

本研究根據深度訪談資料歸納出我國採納日本防災士相關政策理念後，在臺灣進行的轉變，試圖描繪出我國防災士政策的現況，以下分為「政策運作面」、「培訓機構運作機制面」以及「民眾參與推廣面」，三個面向去說明：

（一）、政策制定面

一、我國防災士為「由上而下」政府催生的政策

日本防災士制度為民間自主成立防災士協會，透過防災士認證機構培訓防災士深入社區之中，協助平時宣導防救災的工作，災時作為社區指引居民的一個重要橋樑，根據文件檢閱可將這個制度的推動方式視為民間「由下而上」的自主推動的

防災士制度。根據訪談資料可以瞭解到，我國防災士政策在推動模式是以政府為主體「由上而下」推動催生的一項災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）的政策創新，我國防災士政策為「由上而下」的政府催生，與日本相關推動模式有很大的區別。受訪者（P2）特別強調我國公民社會對於自組相關協會的動機意願不高，需藉由政府的力量催生，藉由政府力量引導民眾參與。受訪者（H2），進一步建議後續持續擴大推動仰賴由政府主動協助防災士機制的建立與訂定培訓相關的規範。

「大家的習慣是，政府你要去做。...我們（政府）覺得推動防災士是時候了，但是坦白講，要真的要完全那種像民間這種 DNA 自己弄出來...那是不可能的。所以我們還是要有政府的力量去催生它，那個火種，我們還是要用打火機把它點起來，讓它燒起來。」（P2-NP-01）。

「我們國家在雖然一開始是由內政部消防署這邊去設置這樣的一個機制去推動的。所以現在拿到的培訓機構的要點啊或者是什麼，都是內政部所公布出來的，...它看起來就是說是由國家的力量中央政府的力量開始推動，跟日本的防災士有一個這個最大的一個不同。」（H2-NP-01）。

二、我國防災士為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018-2022年）」的產物

根據文件檢閱得知日本的防災士為當地政府相關協會主動推動培訓課程，培訓合格的防災士深入社區之中；然而，根據受訪資料得知我國防災士的培訓為內政部主導與地方的培訓機構共同培訓防災士，結合韌性社區共同推廣，更進一步結合企業防災與校園防災深入社區之中，受訪者（P3、P4）指出：

「內政部在推動整個災害防救計畫裡面，在第三期的時候才把防災士的部份，防災士這樣子的觀念正式的在計畫裡面，那內政部也去做一個防災

士的一個推動的要點等等。」(P3-NP-02)。

「2018 到 2022 第三期計畫，推動的是一件建置韌性社區，它基本上要奠基在原來的防災社區的既有基礎上面，我怎麼樣把它強化社區災害防救的永續、應變得能量...推動說這個最關鍵就是促使這個鄉、鎮、市區，建立他們防災的推動機制，然後未來鄉鎮公所會自力推動，然後最關鍵是社區的民眾成為培訓防災士的主要推動的骨幹。」(P4-NP-02)

三、我國防災士為內政部委託民間防災審查輔導機構

根據文件檢閱得知日本的防災士協會，透過自行培訓合格防災士與政府單位並無直接關係；然而，根據受訪者(P1)表示我國防災士審查機制為內政部消防署委託民間防災審查輔導機構(臺灣防災教育訓練協會)協助審核地方上的防災士培訓機構，並透過防災士培訓機構協助培訓防災士。基此，我國在培訓運作機制上與日本有很大的差異：

「他們有一個認證的那個機構，但是它是第三方的認證機構，不是內政部自己在認證的...。」(P1-NP-03)。

值得注意的是，受訪者(P4)指出：我國防災士政策在現階段推動上，對於培訓機構的認證皆為內政部消防署委託臺灣防災教育訓練協會協助認證地方的相關組織成為合格的防災士培訓機構，該協會為我國最關鍵的審查機構。除此之外，根據訪談資料得知，地方上的組織(非營利組織、協會等機構)需先繳交審查規費給民間的輔導審查機構，通過審核之後始能成為培訓機構並且協助培訓防災士。

「臺灣防災教育訓練協會現在是承接臺灣，就是推防災士的最關鍵的一個，民間要推（培訓）的話都要經過它評鑑。」(P4-NP-03)。

「我們現在制度就是這樣，由第三方來擔任這個審查，不是由內政部消防署來擔任審查，對。這個第三方的這個要能夠持續的生存要營運下去的話，它就必須要收費（審查費用）。」(H2-NP-03)。

（二）、培訓運作機制

一、培訓機構運作機制

經過受訪者的深度訪談資料瞭解到我國防災士培訓機制為民眾自費參與防災士培訓，透過繳納規費讓培訓機構持續營運。以內政部消防署的立場而言僅負責將運作機制的架構建立，爾後希冀透過市場機制讓防災士培訓機構與參與培訓民眾自行達到供需平衡，維持培訓機構自主運作，受訪者（P2）表示：

「我們還是希望，這個要民眾要自費，自費參加培訓機構。那培訓機構也是民間的，我政府沒有花一毛錢給民眾去受訓，沒有花一毛錢給培訓機構去成立。都完全大家一個生態鏈，那培訓機構上面有審查輔導機構，我們也沒有花一毛錢給它。那完全錢都是由民眾的學費，自費上去到培訓機構，維持這個培訓機構的營運、運作。然後，培訓機構再上繳一些管理的一些規費，讓審查輔導機構去做它一些整體的一些，它那個高度要做得一些制度啦，設計，或師資教材的一些事情。那它這樣的循環，這個費用從民眾、培訓機構、審查輔導機構這樣一直循環。那我們政府...我只是負責把這些架構設計出來，那設計出來以後，就讓它自己去 **run**。」(P2-NG-01)。

除此之外，培訓機構的受訪者（H2）指出：我國在認定審核防災士培訓機構，並非內政部消防署內部在做審核，則是透過委託的輔導審查機構協助審核這些機構是否符合相關規定，經過審核後認證成為培訓機構，審核的內容包括審核師資、課程等作業，審核過程需繳納相關規費給予協助審核的輔導審查機構，受訪者表示：

「審查機構有沒有能力跟資格去辦理這樣的班，這樣的培訓班，然後也接受...測驗成績來去頒發證書等等的，這有一個審查的部份，所以其實它的精神就是為了要讓這個中間的這個（輔導）審查機構跟培訓機構能夠持續的營運下去，將這個制度能夠持續營運下去，因為在這個審查也好，辦理班別也好，都需要經費的...，所以為了要能夠讓他們能夠持續的營運下去，所以必須要收費。」（H2-NG-01）。

二、課程設計部分

相較於日本防災士培訓課程的多元化，我國在防災士培訓課程係根據內政部消防署所公告的相關手冊與教材為主要授課內容，其餘的部分依照相關培訓機構做彈性的調整，受訪者（P1）表示：

「翻譯，他們應該是有的，應該是沒有全部翻譯，但是以前就翻過，但現在應該有更新的版本，但是他們內容，現在防災士教材內容，基本上按照那個課程的項目，它有編教材，但是可能比較精簡。」（P1-L-02）。

受訪者（H1）指出：由於受訓完成的受訓者皆需經過考試合格始能成為防災士。再加上，課程設計又涉及考試內容故在課程設計上需要有統一的標準，因此內政部有提供相關的課程教材供培訓機構在課程設計上有所依據。

「以我們大部份的課程來講，目前 80%以上還是都會依照中央（內政部消防署）給的這一個教材的內容來去做，因為那個部份其實已經很多了，那個部份其實因為涉及到最後還要考試。」（H1-NG-02）。

其中有受訪者（H3）特別強調：現階段防災士因為結合內政部消防署所推動的韌性社區共同推動，因此在課程設計上內政部有一套以社區為主體的課程規劃。然而，有些培訓單位的受訪者表示由於受培訓者並非一定來自社區民眾。基此，培訓機構會是受訓者的背景做一些微調，但大致上的課程仍依照內政部消防署的課程為主。

「課程的話基本上消防署一開始推動韌性社區，他有規劃一套課程，那這部份基本上多是為了社區裡面去做的，那像我們現在有一些規劃是針對長照機構的這些，或者是照護機構的，那這些機構基本上他們所要的一些，譬如說防災計畫的撰寫，它就不是以社區為主，而是以他們的機構運作為主，所以課程會做一些微調，就是以現在受訓的需求然後再去做一些調整...」（H3-NG-02）。

三、防災士證照核發

有別於日本的防災士協會自主核發證照給與日本的防災士與防災技術士；雖然我國防災士的培訓機構為各地的培訓機構協助培訓防災士，但我國的防災士證照仍以中央內政部作為核發的單位，受訪者（P3、P1、H1）表示與日本有很大的差異：

「發證都要讓我們（內政部）知道，那行政作業讓那個審查輔導機構，那個學會，那個他們那邊去處理。」（P3-NG-03）

「它（審核機構）現在是協會嘛，我記得現在是蓋徐國勇，...內政部去發的（合格證書）...像日本應該就是掛他們那個協會。」（P1-NG-03）。

「現階段防災士的推動，基本上就是消防署這邊它已經有委託一些單位他們在執行這個防災士的這個所謂的這一個認證的一些工作，那我們 OO 大學基本上就是作為地方型的培訓機構，也就是說這些那我們培訓的這些，我們開班來培訓這些防災士然後這些志工經過考試檢定之後，相關的證書或是說證書的核發，就由這個中央這邊的這一個機構來做一個審定這樣子。」（H1-NG-03）。

（三）、民眾參與推廣面

一、參與培者以公務員或準公務員²³為主

日本的防災士學員為一般民眾自願參與受訓合格成為防災士。我國的防災士培訓則是政府主導推動鼓勵民眾參與。受訪者（P3）直言，在招募培訓者參與上多以社區的里長或是較為有組織的社區幹部為主要的培訓者，或是來自政府所能觸及的準公務員為主：

「我猜應該有 30%、40%，應該都是社區的里長，或是它的社區幹部，然後有些是學校」（NS-P3-01）。

此外，參與培訓的受訪者（S1、S2）表示當初得知有相關培訓課程的管道為區公所的里幹事告知，成為防災士的主因也是為了要配合韌性社區的認證制度規定：

²³ 此處所指準公務員概念化的定義為相關公所人員或是學校的校師，廣泛的公務員之代稱。

「其實也是因為韌性社區，因為韌性社區他(里幹事)說必須派兩個去(訓練)，其實我對這方面也蠻有興趣…」(S1-NS-01)。

「透過公所這一個管道...那個 OO 市政府他們就說，就透過公所說我們(社區)被遴選到了，然後遴選到了之後，就成立一個防災韌性社區，然後為期要兩年四個月才可以得到一個認證(韌性社區)。」(NS-S2-01)。

二、防災士的角色與職責

關於我國目前對於防災士在推廣上的角色與職責，受訪者(P3)表示：

- (一) 平時，防災士為一個防救災宣導的推廣者、教育者
- (二) 災時，防災士為災情的傳遞者，扮演一個政府與社區民眾的溝通橋樑
- (三) 其中「自助、互助」的功能為防災士最大的職責所在

「所以我想說防災士是多元性的一個功能，那這些都是平時在做紮根工作。那另外我們最重要的是一如果發生災害的時候，防災士因為他有平時的教育，那災時的時候，他就怎麼樣去第一時間去了解這個災情，怎麼樣去跟發揮所謂的自助跟互助的功能，那這樣子的情況之下就非常好了。」

(P3-NS-02)。

受培訓的受訪者(S2)指出，如果社區的里長能因受過防災士的訓練而有防救災相關的知識，可以透過傳遞防災知識給予社區民眾，作為社區中核心的種子教師的角色或是社區中的指標性人物：

「以團隊來講的話，他就好像是一個班長，那他就可以帶領他底下的子弟兵，來做一個這樣子的學習的動作...那如果是以這樣的一個角色、一個功能來做一個教導的動作，應該會是一個里裡面的重要的一個小指標。」

(S2-NS-02)。

貳、我國防災士政策所面臨的課題

我國防災士政策整體推動的情況，基本上是透過地方的培力機構共同協助培訓防災士，我國防災士政策始於 2018 年的內政部「災害防救深耕計畫第三期」，隔年 2019 年擴大培訓，協助地方政府成立培訓機構，期許更多民眾參與成為防災士，目前推行僅兩年，內政部消防署統計截至 2020 年 10 月底已訓練了共 5,195²⁴名的防災士，對於社區防救災能量有一定的成效。然而，受訪者不諱言，對於防災士政策持續推動上都提出了許多要面臨的重要課題，以下分述之：

(一)、法規制度面所面臨的課題

一、防災士政策屬建置階段需滾動式修正

我國防災士政策始於 2018 年的內政部「災害防救深耕計畫第三期」，隔年 2019 年擴大培訓，協助地方政府成立培訓機構，期許更多民眾參與成為防災士，目前推行僅兩年，受訪者 (P1) 指出，整體政策尚在起步階段：

「防災士都是內政部這邊，而且它一開始就是在這一個計畫裡面出現的文字，出現在這個計畫，第一次出現在我們這個資料裡面，然後去推動它。所以坦白講也是剛起步啦。」(P1-PP-01)。

²⁴此數據是內政部消防署災害防救深耕資訊網統計至 10 月底所發表的最新數據，內政部消防署災害防救深耕資訊網：<https://pdmcb.nfa.gov.tw/dp/statistics>，檢索日期：2020 年 11 月 20 日。

受訪者 (P2) 直言：當初 (2019 年) 在制定相關計畫時程過於倉促，許多細節並沒有考慮的全面性推廣的問題，後續政策在延續上需要詳盡的改善與修正。

「那下一期 (深耕計畫第四期²⁵) 就是有一些感覺，因為第三期就要很倉促的時間把它寫出來，一寫出來就照這個計畫去做。那有一些感覺，而且在推動的時候，還缺的東西，我們會在第四期，現在後面，後年要執行的，就加進去、補進去。」(P2-PP-01)。

二、培訓後防災士欠缺有系統的管理

受訪者 (H3) 提到內政部消防署或是培訓機構協助培訓學員取得資格後，欠缺有系統的管理合格防災士，以致於合格防災士缺乏後續參與社區防救災的管道：

「現在最大的問題是培訓完以後，這些人他怎麼樣去認同這樣子的一個機制運作，社區裡面很多熱心的這樣子的一個人士，他願意來參與這個培訓，那培訓完以後，事實上不是培訓完就沒事…」(H3-PP-02)。

另外，針對培訓合格防災士相關措施，受訪者 (P3) 也強調並非是強制賦予防災士相關權力，而是有效整合這些民力資源的機制：

「防災士我們常常都是義務性的性質，也沒有所謂權力這兩個字，因為只要是我覺得，那我相信說怎麼樣去把它做一個資源的整合是相當重要的，那個這個資源的整合，因為有時候防災士他想去社區裡面投入、參與的時候沒有門路、沒有管道，就是覺得非常可惜。」(P3-PP-02)。

²⁵ 由於後續由內政部提出的災害防救計畫尚未有正式的計畫名稱，此處暫時稱 2022 年將要推出的計畫為深耕計畫第四期，僅為本研究之概念化定義。

三、防災士政策欠缺更全面性的政策推廣與政策行銷

針對目前防災士推廣的部分，受訪者（P2）透露，現階段內政部消防署欠缺更全面性的推廣，範圍僅限定特定的人員：

「還在同溫層嘛，因為你不會去，會關心會知道的，...除了這個領域的人以外，然後不然就是你就是很有興趣，你才會接觸到。」（P2-PP-03）。

受訪者直言（H2）：雖然內政部消防署透過不同管道散布相關資訊，但在政策行銷上仍需努力增加更全面性的推廣讓民眾知曉防災士的招募資訊。

「消防局會透過一些不管是媒體管道社群...有粉絲團這樣，文宣散佈出去，那當然還有例行的這種防火宣導在社區村里這樣。所以透過這些面向都會將防災士的政策跟機制去宣導出去，宣導出去。當然觸及率的話...，這就是還要努力的地方啦。」（H2-PP-03）。

值得注意的是，受訪者（H3）指出：或許先透過相關的宣導提高民眾對災害的感知，或許能進一步更增加民眾參與培訓的意願。

「可以透過一些宣導的方式，...那從這樣的基礎慢慢讓民眾了解一些救災基本的知能以後，或許未來再推這樣子的一個防災工作的時候，那接著說我現在這個基本的概念，我希望能夠更清楚更了解他整個比較完整培訓，或許他會來參與防災是這樣子。」（H3-PP-03）。

然而，受訪者（H1）不諱言指出：透過內政部所能招募來的學員或者有興趣的自願參與培訓的一般民眾遲早會消耗完，因大多數民眾不會主動去參與培訓。

「依靠這些願意付錢願意自己自費來培訓來提升自己能力的這些人，這些人其實一兩年後就消耗完了，因為大部份的民眾不會去願意去投資這一個東西。」(H1-PP-03)。

四、防災士無法源依據角色定位上過於模糊

現階段防災士推廣並無法源依據，以至於防災士的角色定位上過於模糊，因此，受訪者（P3）指出防災士的依循與角色定位需透過法律上賦予明確的定位：

「我們也希望賦予防災士更好的，所謂法律、法令的一些任務的角色等等。」(P3-PP-04)。

其次，受訪者（H1）提及培訓防災士有其必要性，導入民眾參與防救災工作為國際趨勢，然而在制度上如果無法有明確規範定義，在往後的推行上無所依據，連帶無法賦予相關的權利、義務，以及保障，爾後推行恐怕淪為空談：

「它都是會因這個實際上面的需求，或者是說時代的演進，實事的需要，然後社會的需要，然後會去 create 出來，這些可能性都存在，但是目前還看不到那個市場，因為最基本的法令的部份或者是說誘因的部份沒有的話，其實那些都是空談嘛。」(H1-PP-04)。

值得注意的是，受訪者（H2）強調由於防災士現行定義為自願參與的志願服務者，即「志工」角色。然而，後續推動上如果將防災士納入《災害防救法》之中，可能會衝擊防災士本身的定義或是初衷因此將防災士法制化，需要多方商榷：

「他們（政府）也在考慮是不是要入法這一件事，入法這一件事情。...因為這可能可以吸引更多的民眾來參加這個培訓...但是我覺得就是有剛剛講得會衝擊到它本身定義的問題，或許它後來入法的時候它的定義可能會改變了。」(H2-PP-04)。

五、將防災士法制化有其困難性

針對將防災士法制化，受訪者透露將防災士納入《災害防救法》之中，可以使防災士受到重視，或者透過法條強制民眾參與培訓。然而，受訪者(H2)指出將防災士入《災害防救法》之中有其困難性，包括法規的增修程序複雜、正當性問題等涉及多層次的課題。其次，由於現行法規上已有防火管理制度規定指定公共場所應有防火管理員相關規定與訓練，如要求再設立相關防災士制度，正當性備受質疑(H1)：

「基本上入法可以讓這個議題更大、更重視。但是要入法沒那麼容易啊！會有很多的挑戰，你為什麼要用這個？你跟這個防火管理人有何不同？好像把火災抽掉這是一種災害管理，對不對？因為火災已經有火災管理員了，又多了一個防災士，那防災士就是，火災先不用管，因為你這個防火管理員了嘛，那你這個其他災害，非火災類別的管理人？那就我剛剛提的那你這個要人家做什麼事情？那可能就要寫清楚，另外就說做得到嗎？」(PP-H2-05)。

「就是說因為有同性質的這一種訓練在那邊，所以變成說好像在去另立這個東西，它的正當性好像就會被質疑了。」(PP-H1-05)。

除此之外，受訪者（H2）提出不同觀點，或許可以透過其他法規將防災士納入其中，只要能夠有所依據讓防災士能夠尋找永續下去的機制都是樂觀其成的事情：

「可是我覺得不一定是入消防法，或許可以考慮人民防法，在這個民防團隊裡面，在這個一樣它也是在一些一定規模組織裡面要成立這個，要去推動或者是要去成立這個民防的組織。那或許就可以把防災士這樣的一個制度或者是機制也入到這個裡面。」（PP-H2-05）。

（二）、培訓機構持續運作機制面所面臨的課題

一、我國防災士持續運作機制需要更多資源

關於防災士政策推動的經費來源部分，僅由內政部消防署深耕計畫的部分經費支出，受訪者（P3）進一步指出推行的第二年（2019 至 2020 年），更是結合各地方政府自行編列相關預算推廣；然而，受訪者（P4）直言未來要持續推動防災士政策不能再僅有內政部消防署的經費獨撐由於深耕計畫後續可能會結束，因此後續推動需要在研擬其他可行的機制：

「它（地方政府）另外給經費，不是深耕，深耕的經費不多」（P1-PG-01）。

「防災士推動目前只有內政部消防署災害防救深耕計畫很有限的經費推動，甚至在 2019、2020 之後，是要求各縣市要在自己要再編列兩年的經費，後續計畫結束沒有辦法延續，他害怕他其實可能無法有效支撐未來推動跟應用規劃...不能再讓消防署獨撐。」（P4-PG-01）。

二、培訓機構持續運作需有完善的財務平衡機制建置

關於培訓機構的持續運作部分，培訓機關的受訪者（P3）表示急需政府在政策

上做一個制定，透過制度建置，進一步將市場劃分出來，鼓勵民眾參與培訓，藉由民眾培訓所繳納受訓費用使培訓機關財務達到一個平衡，方能持續運作：

「所以後面要再走下去，其實政府應該要去開始去做一些政策上面的一個制定。譬如說各個民間單位民間企業你都必須要設置，有一點像是像可能你也有聽過環教，環境教育，環境教育法通過之後也是要求各政府機關單位都必須要有環教的培訓，要去受訓這樣的環教人員嘛，所以它就有這樣的一個市場出來...那自然這個有這個法令在上面的話，這個制度它就會能夠自己自主取得它的這個財務的一個平衡。」(H1-PG-02)。

值得注意的是受訪者(H1)直言如果無法有效地將市場運作的機制建置出來，市場太小有朝一日將會面臨縮減，培訓機構會無法營運下去，自然就會關閉：

「防災士可能會飽和的，飽和的原因是有熱心的都上過了嘛。這個制度如果一直延續下去，要一直維持運作下去，也有它的限制在，它的限制就是飽和了...那這個培訓機構慢慢的招不到新血來參加這個培訓，那我是說當然了這個可能還要一段時間剛剛講說那個階段去，但是這個是一定會碰到的問題，飽和了之後，培訓機構慢慢就會縮減...」(H2-PG-02)。

三、防災士課程設計不夠多元

關於培訓機構的課程設計的部分，培訓機關的受訪者(P3)提及：我國目前防災士課程過於限縮在特定範圍，其中主因防災士政策為推動單位為內政部消防署因此在課程內容多以韌性社區與防救災救護為依據；然而，受訪者(P1)指出：現階段防災士課程設計不夠多元，未來需要更進一步的補強。

「課程上的設計當中，其實這個部份當中還要再強化一點，那因為防災士目前來講就是消防署，所以他訓練的課程當中都以他的韌性社區跟救災救護為規劃的內容。」(P3-PG-03)。

「我的建議就是說，其實它有幾個可能要處理的啦。我聽說其實有在處理啦，其實它的這個之前的一些教材的部份比較簡略，現在他們好像也做了一些補強...。第二個就是說，剛剛講得多元一點...」(P1-PG-03)。

四、受訓者來源不穩定

由於培訓機關的持續運作需仰賴受訓者參與防災士訓練所繳納的受訓費用，受訓者的來源進一步影響到培訓機關的收入平衡；受訪者(P1)不諱言地透露有些單位因受訓者來源不足，無法達到開設課程的規範：

「這個每一個縣市，因為一個只要兩個，所以呢，這個每一個縣市的協力機構，它如果真的要受訓的防災士，其實是很少啦。應該大的縣市可能最多十出頭個，根本湊不齊一班。」(P1-PG-04)。

其次，在參與培訓上需要自行負擔相關培訓費用，受訪者也直言除本身具有熱忱(H2)或是受訓後有其他附加價值(H1)之外，一般民眾參與意願不高：

「除非我真的有這個需求或者是我真的非常有熱忱，因為OOO老師也拍攝了短片針對防災士講得非常清楚，防災士它就是一個志工...所以沒有相當的熱忱，你沒有這樣的熱心，你當然就不會來參加這個培訓，更何況還要自費...」(PG-H2-04)。

「現階段會來參加的，都是很有心的，或是說他想要學習或者是說他本身他覺得這個對他來講有附加價值，譬如說他工作屬性上面有需要這一塊的專業，甚至很現實他就是需要有一個認證。但是這種人很快就會用完了就會消耗完了，因為畢竟是要付費的…。」(H1-PG-04)。

值得注意的是，有培訓機關的受訪者(H3)指出，現階段培訓皆由內政部「災害防救深耕計畫第三期(2018-2022年)」的費用去支應相關培訓費用，相對自願參受訓的人相對是少數：

「事實上我們從開始培訓到現在，事實上大部份的經費都是在計畫裡面去支應的，真正說民眾自己出錢來參你這個培訓會有，但是相對是少數。」(H3-PG-04)。

另外，參加受訓的受訪者(S2)特別強調如要動員社區裡面的志工或里民參與防災士培訓有其困難性，其中最大的原因是需要自行負擔培訓費用。

「如果說得去自費去上這個課程的話，可能里長本身是OK的，可是你如果說請志工或里民，他們去上一個需要自費才去上的課程，我想有一半以上的人不會願意接受。」(PG-S2-04)。

五、防災士證照對於一般民眾並無實質效益

關於取得防災士證照後的實質效益部分，受訪者(P3)提及我國防災士培訓課程相較於日本的受訓課程的紮實度而言相對時程較短；受訪者(P4)進一步指出防災士現階段被賦予一種很重要的角色，實際受訓課程卻相對鬆散，甚至要自費。

再加上，受訪者（H2）指出現階段法規上並未規範取得防災士資格有何種實質效益或是何種任務的執行必須要具備防災士資格，以致於整體證照價值過於空泛：

「現在我們的防災士也已經有考試及格，可是那個證照好像不值錢，因為他受訓的時間比較短...」（P3-PG-05）。

「我要講是日本在對我們是不大諒解的，因為我們這個東西，第一個推的那個訓練的期程，訓練的那個天數那麼短，然後拿到訓練的內容那麼薄，然後更關鍵是民眾需要自費去參加，然後參加了以後，那個證照、那個證書也沒什麼用，因為也不能講說你可以做什麼，但是你就被賦予一種好像很空泛的期待，就說你要回去成為這個種子教官，你不僅是要有懂得怎麼樣去應變，而且要協助你周遭的民眾，不要過度恐慌...」（P4-PG-05）。

「防災士對我來講有沒有什麼實質的幫助或者是實質的用處。如果沒有，我為什麼要自費對不對？」（P4-PG-05）。

「那以現在來講，並沒有相關的法令說他們一定必須要具備這個證照或認證，就是說有相關法律就是說規定一定要有...所以我常常就是說沒有辦法，就是說目前為止實質上的幫助不明顯。」（H2-PG-05）。

（三）、防災士持續推廣面所面臨的課題

一、民眾自費參與欠缺相關誘因

基於上述所提及防災士證照對於一般民眾而言可能無實質的效益，間接影響到民眾自費參與的意願，後續推行需要考量如何增加民眾參與培訓的意願。

受訪者表示主要有兩個原因：首先，對於有無取得合格證照皆可以從事相關的防救災工作 (P1)；其次，現階段自費參與的僅為少數具有熱誠的民眾 (P3)，一般民眾對於自費參與的意願不高 (P4)：

「我們去區公所的時候，區長就問說防災士這個很好，他就問我，ooo 我問你...，那沒有防災士證照，有跟沒有，那沒有防災士證照，就不能做這些防災的事情嗎？那基本上沒有...這個有(證照)跟沒有都可以做這樣的動作...但是說這個區長所提出的一個重要問題就是說，你有沒有，就是相對誘因會比較少...如果沒有需要我幹嘛做(參與培訓)呢？」(P1-PS-01)。

「那這個完全是屬於跟他的熱情，奉獻成為社區的一份子而已，那這樣的情況之下，我們怎麼樣去跟他們做更好的推廣，我覺得還是要有一些信念的價值，就是核心的就變成會再講一個叫核心的價值，個人核心的價值理念出來的。」(P3-PS-01)。

「目前民眾要自費參加防災士培訓，那當然就會降低他參訓意願，所以如果真的要大力推動防災士制度，要增加民眾參訓意願，那我覺得防災士現在，所以怎麼增加民眾參訓意願是一個要去思考。」(P4-PS-01)。

二、受訓者與從事相關職務者高度重疊

培訓機關的受訪者 (H3) 提出：現階段參與培訓的受訓者與從事相關防救災工作的人員高度重疊。主要來自兩個地方：首先，為公部門內部負責相關業務的承辦人員；其次，為社區重要的幹部。

「我們現在招聘的時候，有些時候都是甚至 30 幾位，40 幾位，那所以很多是來自於公所裡面的業務，或者是跟業務相關的這些同仁，或者是社區裡面我們還有做其它易淹水社區的，水利署易淹水社區的，這些社區的夥伴他們也可以來參與訓練，甚至有些學校的老師，他們也可以來參與訓練，所以基本上在這樣子的一個過程裡面...」(PS-H3-02)

「所以我們有一些人員，他事實上會互相重疊，他也是水利志工，當然他也是防災士。」(PS-H3-02)。

三、防災士推廣面上出現縣市差距

關於防災士推廣面上部分，由於現階段民眾自費參與受訓意願不高。受訪者(P1)表示：由於雙北市政府在推動培訓方面，因有地方政府的資金支持，受訓者無須繳納相關規費，民眾較願意參與培訓；然而，相較於雙北市的作法，其他縣市可能因為受限於成本考量出現而停辦的現象(P3)，甚至是找不到受訓者的窘境(H3)：

「臺灣現在是自費參加培訓機構畢竟相對少，大部份人他們想要縣市政府辦，像臺北、新北那個都是免費的。...有人說他也想要辦，他覺得防災意識很重要，也想要上要怎麼上這樣，但是有一些縣市又碰到一些困難，譬如說它需要 50 個人，來的人不夠成本，它就取消了。」(P1-PS-03)。

「尤其是我們有實務上的困難，那所謂的城鄉差距的時候，因為他現在譬如說受訓的地方，它的大概都會選擇比較都會型的地方，他有適當的會議室、教育設備等等...這個過程當中很難，有時候會真的是開個課是找不到人。」(P3-PS-03)。

「那在相關規定裡面就說要 30 位才可以開課，就是最多 30 個才開課，那當然我們自己也會去分析一些成本的方式，那我們現在在開課的過程裡面，基本上是除了我們現在韌性社區的這些社區以外，事實上很多是來自於不是原本，我們現在規劃韌性社區要執行的韌性社區，因為像 oo（地方政府名）我們一年是執行四個社區，最多才八位而已。」（H3-PS-03）。

四、民眾認為災害防救工作為政府的職責

對於民眾推廣的部分，受訪者（H3）表示：民眾在防救災的認知仍認為災害防救是政府的職責或是消防局的業務，民眾認為面對災害時需要等待政府的救援。然而這種想法可能影響到參與培訓成為防災士的意願。

「討論到防災工作的時候，政府部門的這些人員都會覺得防災的工作是消防局的事情，那我們的看法基本上防災工作不是只有消防局的事情，所以就開始先到縣政府裡面去跟他們溝通，跟各級處裡面去討論說，防災工作應該是多面性的，不是只是消防，消防只是負責救災的工作，很多的災害的預防災害的一些復原重建，那這些工作基本上是各個局處都必須要去負責的。」（H3-PS-04）。

其次，受訪者（S1）表示：民眾沒有危機意識認為災害發生的機率很小，認為沒必要主動參與受訓，或是視其為不必要的投資。

「（防災）這種東西你叫他說很主動地去受訓，老實講，沒有幾個，雖然說他是好處那麼多，可是在這種防災這種東西，因為不是天天發生或者常常發生，說不定這一輩子都沒有碰過，這一輩子只碰過一次，可是你不會覺得它很重要，可是真的很重要。」（S1-PS-04）。

參、小結：防災士政策現況與課題

（一）、防災士政策現況

本研究根據深度訪談資料歸納出我國採納日本防災士相關政策理念後，在臺灣進行的轉變，描繪出我國防災士政策的現況，詳見（圖 7）：

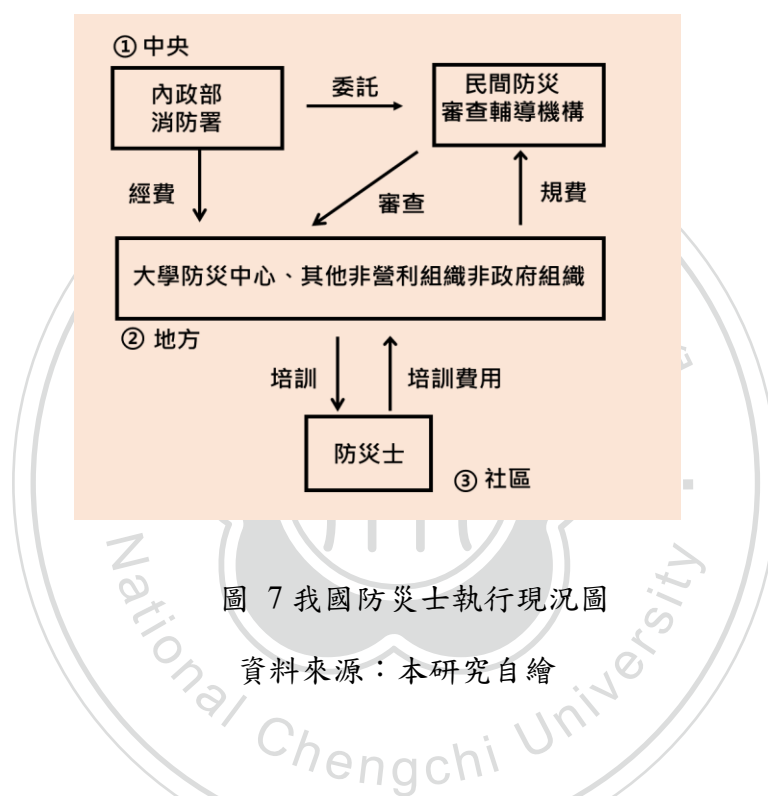


圖 7 我國防災士執行現況圖

資料來源：本研究自繪

經訪談資料分析後，可將我國防災士政策推行上分為中央、地方以及社區三個層級共同推廣執行防災士培訓政策，進一步劃分為「政策運作面」、「培訓機構運作機制面」以及「民眾參與推廣面」三個面向討論我國防災士政策的運作機制：

在政策運作面上，以我國中央內政部消防署為主由上而下的制定防災士培訓機制，特訂定《防災士培訓及認證管理要點》，委託民間防災審查輔導機構協助中央內政部消防署審核地方的培訓單位（大學防災中心、非營利組織、其他非政府組織），授權防災士培訓機構開班授課培訓防災士。

在政策運作面上，以我國中央政府的角色與立場為協助建立運作機制與政策的設計，包含防災士證照的核發以及防災士課程的統一設計。以民間防災審查輔導機構而言，則是承接內政部消防署的委託協助審核地方上的培訓機構資格並協輔導其開班授課。另外，對培訓機構而言，則是在內政部消防署所建立的運作機制架構下，協助政府培訓防災士。除此之外，在持續運作上為防災士培訓機構需繳納審查規費給民間防災審查輔導機構藉以維持其持續運作；防災士培訓機構則是依靠內政部消防署深耕計畫的部分經費補助與民眾自費參與培訓的學費，維持培訓機構自主運作。

在民眾參與推廣面上，現階段參與的民眾多以韌性社區的里長為主，或是以公務員、準公務員為培訓對象，受訪者多表示可能主要因為階段一般民眾自費參與意願不高。因此，多為來自鄉鎮區公所人員參與培訓，或是透過地方政府免費辦理的方式推廣，基此受訓者來源多以公務體系的同仁為主，再來則是學校教職員以及其他社區里長、社區幹部。其次，在民眾參與的部分，受訪者多表示社區中的防災士應在培訓後，協助社區民眾自主防災。平時，防災士為一個防救災宣導的推廣者、教育者；災時，防災士為災情的傳遞者，更希冀在社區中做為一個核心的指標性人物，協助民眾自助、互助，進一步將災知識傳遞至社區民眾。

(二)、防災士政策所面臨的課題

首先，在政策法規制度面上所面臨的課題為「防災士政策屬建置階段需滾動式修正」、「培訓後防災士欠缺有系統的管理」、「防災士政策欠缺更全面性的政策推廣與政策行銷」、「防災士無法源依據角色定位上過於模糊」、「將防災士法制化有其困難性」。現階段這些執行上所面臨的課題主要因為我國防災士現階段屬於制度建置與初步執行階段，政策推廣至今（2021）僅兩年，其中在第一年僅為小範圍推廣並且結合韌性社區共同推動。

直至第二年(2020)起擴大各級地方政府成立防災士培訓機構開班授課培訓防災士。然而，不論在實務上、學理上對於新政策皆傾向漸進式的修正，政策執行並非一蹴可及。內政部受訪者指出當初在政策草擬階段並未思考到後續持續擴大推廣可能會面臨的課題；在政策制定時亦欠缺對防災士培訓機制全面考量，進而影響到現階段執行上所面臨的限制。

其次，在培訓機構持續運作機制面上所面臨的課題則是「我國防災士持續運作機制需要更多資源」、「培訓機構持續運作需有完善的財務平衡機制建置」、「防災士課程設計不夠多元」、「受訓者來源不穩定」、「防災士證照對於一般民眾並無實質效益」。現階段執行上所面臨的課題，主要因為培訓機構無法透過市場機制自主運作，現階段的經費來源為內政部消防署深耕計畫部分經費獨撐；然而，在我國防災士政策如要持續擴大推動仰賴資源挹注進一步協助各地方培訓機構建立完善的財務平衡機制，使整體運作機制能夠獨立自主持續運作。培訓機構受訪者指出並非要求政府單位漫無目的地將經費投入機構之中，而是透過運作機制的建立或其他相關配套措施協助穩定受訓者的來源，或是由政府提供相關誘因增加民眾參與意願。

另外，在「防災士課程設計不夠多元」、「受訓者來源不穩定」、「防災士證照對於一般民眾並無實質效益」，這三項課題則是因為現階段防災士的定義並不明確，導致民眾自費參與意願不高，以至於出現「受訓者來源不穩定」的困境，對於培訓機構而言因無固定的培訓者來源，未來可能造成收支無法平衡無法自主持續運作的困境。再加上，「防災士課程設計不夠多元」的問題，目前防災士課程為內政部消防署提供的統一課程手冊，無法有效吸引更多民眾參與培訓。因此，受訪者多認為後續在持續推動上必須要更多元，甚至加入選修、進階課程或是提供複訓、回訓的相關機制都是現階段需要思考精進的議題。

最後，在最後在防災士推廣面上所面臨的課題則是「民眾自費參與欠缺相關誘因」、「受訓者與從事相關職務者高度重疊」、「防災士推廣面上出現縣市差距」、「民眾普遍認為災害防救工作為政府的職責」。現階段這些推廣上所面臨的課題，主要

原因為現階段民眾對於自主防災的意識仍不夠高，普遍認為災害防救工作為政府的職責，以致於自費參與意願不高。再加上，受訪者表示目前防災士在推廣上屬於同溫層推廣欠缺更全面性的宣傳，現階段參與培訓的學員與從事相關職務者高度重疊，顯示一般民主動參與缺乏相關資訊來源的管道。另外，在「防災士推廣面上出現縣市差距」則是因為在防災士政策推動第二年（2020）擴大各級地方政府成立防災士培訓機構開班授課培訓防災士；然而，各級地方政府的財力有差距，造成有些地區因受訓者來源不足而取消開班，以致於「防災士推廣面上出現縣市差距」。總而言之，現階段在防災士推廣面上有待中央政府設計出相關配套機制。再加上，由於民眾對於防災意識的重視並非一蹴可及，因此在自費參與培訓這個議題上需要增加相關誘因，這是現階段需要思考精進的部分。

綜上所述，有別於日本防災士為民間「由下而上」自組成立防災士協會，透過協會培訓防災士，受訓合格的防災士深入民間社會之中協助民眾防救災工作，達到自助、互助的目標；強化民間防救災能量，減少災害損失。反觀臺灣的防災士政策為內政部消防署主導「由下而上」推動防災士培訓計畫，透過委託各級地方政府成立防災士培訓機構，並且扶植公私部門參與成為培訓機構協助培訓防災士，希冀合格的防災士能夠深入各個社區之中，協助自主防災。然而，我國防災士政策建置階段，除仰賴政府制度的設計，更需要下向紮根的推廣，甚至深入家庭之中，進一步強化社會整體的抗災能力；再加上臺灣與日本的推動形式上有很大的區別，亦產生許多課題，有待資源的整合與各方的協力。

第四節 我國防災士未來可持續推動的面向

本節透過訪談資料整理後，歸納出受訪者所提出的持續推動的建議，就持續推動的部分，分為「政策運作面」、「機構持續運作機制面」、「防災士延續推廣面」，三個面向去說明。藉以回應上述所面臨的困境，並進一步提出未來可持續推動的面向與建議。

壹、政策運作面

受訪者針對我國防災士政策要持續運作提出不同的政策觀點，藉以回應上述所面臨的困境，更提出未來「政策運作機制」上持續推動的面向，以下分別說明之：

(一)、在法律上給予防災士明確的定位

在政策運作面上，受訪者(P1)提出：需要重視防災士在法律上的定位，特別是希冀在《災害防救法》之中能夠賦予一個明確的職責與相關的義務。

「防災士的部份就是說，其實是希望未來看能不能有一些法律上有一些規定。」(P1-CP-01)。

受訪者(P3)表示：因為有法源依據後，在日後推行培訓、協助防救災工作上能有所以依循。

「譬如說我們的一些法令源裡面，最重要的是在災害防救法，如果能夠再把相關的條文裡面有一個防災士的這樣子的一個名稱的時候，把他納進來，在修法的時候把他做這樣子的一個論述的時候，未來在防災士，這個是可以給每一個人，然後在社區裡面熱心的人士來有這樣子的一個頭銜也好，或是有一個職稱，然後有教育訓練的機會，讓他跟社區裡面做連結，那對一個社區的發展、社區的健康跟安穩都扮演很重要的角色。」

(P3-CP-01)。

另外，有受訪者(P4)提到：雖然目前防災士的性質為志工特性，未來如果要讓防災士更為普及於一般民眾，現階段除了法規的建制外，在其他配套的機制更要積極的建構完善，才能使法規制度與運作機制相互配合持續運作。

「目前防災士的身分真的屬於志工性質，如果你要讓防災士更普及的話，你是不是應該在災害防救給予明確的定位，規定他權責跟義務，還有機構設置的必要性。」(P4-CP-01)。

(二)、地方政府需主動與受訓合格的防災士保持聯繫

對於完訓的合格防災士一直沒有相關有系統的管理機制，是受訪者十分擔憂的一點，除了合格的防災士沒有參與防救災工作的管道之外，地方政府也不清楚防災士散落於何處。對此，受訪者(P4)建議：建立相關的防災人力資源庫²⁶或是由地方政府主動與合格的防災士保持聯繫，以便未來防災士防災人力的應用跟動員。

「即使完成了受訓之後，各縣市政府應該主動跟轄區的防災士保持連繫，然後依照個人的專長要去編著，...不是每個受完訓練都有那種意願，把有意願的防災士列入防災人力資源庫，以便防災士防災人力的應用跟動員。」(P4-CP-02)。

值得注意的是，受訪者(H2)建議：如果有其他登入集結的機制，在未來需要動員防災士從事相關防救災工作會是一個方便的管道。

「我相信因為它是政府的志工，所以可以利用政府的號召力量，而且防災士是內政部的認證...有受過防災士培訓的站出來在哪裡集合集結，我們登錄報名集結，然後我們就前往去做一些服務...」(H2-CP-02)。

²⁶ 先階段防災是僅有列冊名單，但在動員與聯繫上步無法確切的明白是否有聯繫的管道。

(三)、由政府主動協助各地方縣市成立防災士相關協會

後續擴大防災士推動的機制，受訪者 (P2) 提出：希望藉由中央政府或是各級地方政府主動協助各地方縣市成立防災士相關協會，主要原因有三個：首先、能有效維繫防災士彼此的交流；第二、有效整合地方零散的防救災資源；第三，未來可以透過這些地方上的防災士協會與政府合作，協助防救災工作的執行，進一步提升地方的防救災能量。

「我們希望我們有一個防災士的學會啦，或是什麼社團什麼。防災士跟內政部申請的，立案的人民的，人民團體，它有個組織。我這一群防災士，我平常想要去推動一些防災的宣導、教育...推廣防災這些事情。或是接受政府的委託，我們有一些什麼計畫對於防災的一些事情希望，就是大家就，它組織起來就會有力量。」(P2-CP-03)。

防災士政策現階段所面臨的困境中指出對於受訓合格的防災士並無有系統的管理；受訪者 (H3) 指出這些地方上的防災士協會或許是一個突破能提供防災士們一個場域，藉以凝聚彼此的向心力：

「這些參與訓練的這些防災士，他們有一個可以比較歸屬的地方，所以我們前面有討論過成立所謂防災協會，防災士協會之類，自己 OO 縣的防災士協會，那凝聚大家的一個向心力。」(H3-CP-03)。

最後，有受訪者 (H2) 提到：內政部消防署或許可以參考日本的防災士協會制度，爾後在動員上防災士協助防救災工作，可以透過地方上的防災士協會動員，該協會可以做為政府與防災士之間的溝通橋樑。

「所以政府的體系在這邊...就我所知他們現在的想法是他們打算比較像日本，在各地各縣市政府，譬如說臺灣各地都由地方去成立這個防災士的協會。這個協會自己去招募它的會員，所以可能 oo 協會，oo(地方政府)受過防災士的培訓的可以加入這個協會...如果發生了災害需要動員的話，由協會去號召，協會去發起這個動員，這個防災士來做協助救災的工作，他們(中央)目前的想法是這樣子。」(H2-CP-03)。

(四)、橫向相關部會的合作與資源有效整合

在後續擴大推動防災士政策方面，受訪者(P3)指出：後續防災士在推動上需要中央更高層次的單位協助整合相關業務，由於現階段僅為內政部消防署；然而，災害防救的權責涉及跨部會的參與，因此建議需要連結橫向部會的合作，使資源有效整合。

「整個災害者體制當中，消防署才是一個三級的單位而已，所以說他們覺得，他我也不需要去跨越到其它的領域當中，因為現在對為什麼說中央開始的災害防救裡面，我們一直想說中央要有一個更上層的、更高階的單位來去做整合的工作就是這樣。」(P3-CP-04)。

對此，內政部消防署的受訪者(P2)指出在未來推動上會將橫向部會的拓展工作將會視為一個推行目標，進一步結合相關部會的資源共同推廣防災士政策：

「那我們很重要的一個，在(深耕計畫)四期很重要的一個合作，就是擴展它的橫向相關部會的合作。」(P2-CP-04)。

(五)、串連各地方鄉鎮市區公所與防災士的橋樑

受訪者 (H1、P4)，提出：需要串連地方鄉鎮市區公所與防災士的橋樑，讓地方鄉鎮市區公所承接相關業務的人與防災士相互認識。爾後，在執行相關防救災任務上可以相互支援以便防災士防災人力的應用跟動員。

「把這些防災士跟它所在地的鄉公所的這些防災的業務把它給連結在一起，我們也辦過這些所謂的座談會，因為讓他們可以互相彼此認識，互相彼此可以去溝通，那當然譬如說現在豪雨來了，那社區那個公所這邊就需要請這個他防災士區域的，去了解一下這個地方如果災情出來的時候，讓他去做一些通報。」(H1-CP-05)。

「各縣市政府應該主動跟轄區的防災士保持連繫，然後依照個人的專長要去編著，然後你應該要為他編列保險費...把有意願的防災士列入防災人力資源庫，以便防災士防災人力的應用跟動員。」(P4-CP-05)。

(六)、將防災士視為一種減災計畫持續推動

受訪者 (H1、S1) 提出需將防災士政策視為一種減災計畫持續推動，政府單位必須要有災害管理的思維，災前的預防非常重要：

「政府透過因為這樣的一個減災所造成的效益，它可能一年，因為受災我可能要做社會救助，可能要花幾十億。我把那幾十億拿一半出來投資在這一塊...政府的預算也沒有少，我只是把原來要拿來做復原救助的放到前面做前瞻的運用...」(H1-CP-06)。

「說這種東西，他說就是這樣其實，你如果受訓一百個，其中有一個碰到，那我們就值得，這個錢就不會說很冤枉。」(S1-CP-06)。

(七)、避免防災士訓練流於形式

值得注意的是，受訪者(P2)提出：現階段內政部消防署在推動防災士的過程中要避免防災士的訓練流於形式。

「很多人的觀念就是說，防災訓練要做什麼？然後你要訓練多少防災士，你的績效什麼…那些觀念其實是不對的。那些觀念炒短線，會讓人家去讓怯於去擔任，去接觸成為防災士。」(P2-CP-07)。

受訪者(H2)更強調：未來持續推動防災士訓練的目標不在於訓練的人數多寡或是直接將經費預算投入近來，而是期許政府要將重點放在如何設計出一套有效的持續運作機制，使一般民眾願意主動參與防災士培訓以及未來永續發展上面。

「倒不希望說你(政府)直接丟錢進來，那我今年給你養五千個防災士好了，那你去找五千個阿里不搭的人進來，然後隨便弄一弄這樣子，倒不希望是這個樣子。我們反倒是希望說你要定義一些制度，讓一些人他可能會因為這樣的一個制度或者這樣的一個要求，他願意主動跳進來或者是主動來參與。」(H1-CP-07)。

貳、培訓機構持續運作機制面

受訪者針對防災士培訓機構持續運作上提出不同的政策觀點，藉以回應上述所面臨的困境，更進一步提出未來在「培訓機構持續運作機制」可以持續推動的面向，以下分別說明之：

(一)、提供不同類型的課程藉以吸引民眾參與

在培訓機構持續運作機制面的部份，受訪者(S2)建議：後續培訓機構的課程設計上，必須要更多元而非過於制式化。

「(課程)真的太制式化了，然後在臺上講解的，可能教授或者是說的那個上課的老師，如果活潑一點的，他還會講講笑話，然後融入課程的話你就會聽得進去，那比較呆板一點的那個老師在上面講解的話，會因為那個燈光美、氣氛佳，你就想睡覺了。」(S2-CG-01)。

受訪者(P3)表示：我國防災士培訓時間過於密集與內容單一，建議在後續擴大推廣上可以往不同面向的去做設計，例如：授課時間可以做彈性的挑整、課程設計上可以加深加廣等等。

「在整個課程的設計當中，我覺得還要再多面向一點，...要成為社區的一個種子的專業，那不是只有這個設十幾堂課下來就可以取得防災士，那因為目前來講它(時間)都是屬於比較密集的訓練。」(P3-CG-01)。

(二)、推動複訓機制與進階課程

在培訓機構課程推廣的部份，受訪者(P1)提出：我國防災士培訓課程未來更要納入不同主題以及更彈性的修課自由。除此之外，受訪者(S1、H4)更建議：對於受訓合格的防災士更需要研擬相關複訓、回訓的機制；值得注意的是，受訪者(S2)建議：針對其他的民眾與企業設計更多特殊課程或進階課程。

「課程更多元，(時數)上得更長，那這個部份的話，如果以後有新的，或者是有需求，他們也可以去上一天(基礎課程)，類似這種補充課程(進

階課程)，也許它就有一個基本防災士。...需要複訓或是特殊課程的增加...」(P1-CG-02)。

「我能夠學到這一塊，我覺得也很滿意，只是說我希望能夠，譬如說兩年來一次再複訓，對，我覺得兩年你有拿到，就是防災士的人，譬如說兩年再複訓一次。」(S1-CG-02)。

「因為防災工作，防災的知識一直在累積，一直在更新，那所以這個也是我們在想的，就是說基本上要讓他有一些回訓的機制。」(H4-CG-02)。

隨著氣候快速變遷，許多致災因子的出現以及災害的多元性與複雜性，受訪者 (P4、S2) 指出如何使防災士持續吸收新知與複習相關防救災知識，都仰賴相關培訓機構的回訓機制：

「如果說後面還會有升級版的，那我們就也是很願意再去學。要不然那個其實事情的變化每一天都在進行，你也不知道說以後的災情可能會如何變化，那你再繼續去上這樣的課程之後，你就更容易去應變，也去判斷說這個災情有可能會不會發生，如果發生了，你該怎麼去應對。」

(S2-CG-02)。

「現在原來防災士有一個複訓，譬如每三年他就要檢視，你這個他的專業還夠不夠，但是目前的防災士還沒有過。然後所以怎麼讓防災士可以持續吸收新知，複習他所學的知識或者是安排回訓，這個是目前的一個問題。然後你現在針對這個有防災熱忱的防災士，其實可以考慮設計進階的課程。」(P4-CG-02)。

對此，受訪者（P2、H2）表示正在籌備中，未來持續擴大推動防災士培訓上面，將會針對受過訓練的防災士將會設計相關的回訓機制或是其他進階課程，使防災士持續接受相關新潮的防救災知識：

「在籌備了，有所謂進階的防災士，所以會有進階的課程和更進階的技術可以來執行比較深入一點的防災的一個救災的一個任務。所以有這樣的規劃，所以也有這個回訓的想法…就是複訓的機制也有這樣的想法在構想當中。」(H2-CG-02)。

「所以我們在四期，下一期的計畫，我們也針對防災士的這一些複訓，還有進階的課程，再去讓它持續地接受防災的一些知識。」(P2-CG-02)。

(三)、防災士的訓練應先普及後專精

在防災士的訓練部份，受訪者（P2、H1）認為現階段訓練模式先是將防災士的訓練普及於一般民眾，透過民眾的參與培訓合格人數達到一定數量後，假以時日再針對個別群體做區分，再針對不同需求、行業別等差異輔以更專業的課程訓練：

「我說可能以後吧，假以時日，真的防災士多了，我們可能要當可以把它跟別的行業，好，作為那個行業職業的資格的時候，這樣的區別就要出來。因為你這樣子專業還不夠，差很多…你一定要有像金字塔。」(P2-CG-05)。

「我們先把量做出來，就是說你的制度，然後讓更多的人…有參與這樣的一個認證，然後得到這樣的一個認證之後，那我們才能夠知道這些人，才能夠去分類他，他有什麼，他其實是防災士，可是他是醫生，那這個醫生是有防災士的訓練，所以他在防災用的時候我們需要醫生要扮演的角色，

他就可以去做醫生可以做得事情。」(H1-CG-05)。

參、防災士延續推廣面

受訪者針對我國防災士政策持續推廣提出不同的政策觀點，藉以回應上述所面臨的困境更進一步提出未來在「防災士延續推廣」可以持續推動的面向，以下分別說明之：

(一)、防災士推廣上以階段性的推廣為主

在防災士延續推廣的部份，受訪者(H1)提出，我國防災士培訓課程可以以階段性的推廣為主，主要是以校園防災、企業防災、最後是NGO等公益團體為對象；或許不要一開始就著眼於民眾，可以用階段性推廣的方式達成目標：

「未來在推動這一個防災士的工作方面，目前有嘗試要往學校。就是學校雖然這些包含公立學校，私立學校都一樣，這些老師像公立學校雖然他們都有準公務員的身分。...那另外一塊就是這個企業，不管是各行各業，因為基本上防災基本上沒有限定任何一個行業，都有需要，...這個部份也結合現在政府在推動的企業防災，所以也會慢慢的往這個企業去導入，企業來參與這一個防災士的認證，取得防災士的資格。第三個就是我們熟知的一些NGO，譬如說像OO，或者是譬如說像一些公益團體。」(H1-CS-01)。

其次，受訪者(H2)建議將第一階段推廣放在公部門，透過不同部門編列相關預算協助公務員參與訓練，除了可以解決民眾參與的意願不高的問題，亦可以讓防災士培訓人數達到一個階段性目標，或許是一個可行的方式：

「我剛剛講得用目標去階段性達成，說不定也是解決我說得，第一個階段或許我們應該先從政府機關開始推動。開始就解決了經費的問題了，因為政府機關的經費由政府機關去編列，你就不會說一開始就要民眾拿自己的錢先出來上課，這也達到了一定的推廣的一個效用。」(H2-CS-01)。

(二)、增加民參與培訓的誘因

在民眾參與培訓誘因的部份，受訪者(P4)提出，我國防災士在取得證照之後，或許可以透過政府訂定的相關法規要求企業給予加薪等等其他實質的益處；進而，改善民眾普遍不願意自費參與的問題，即政府主動釋出相關誘因(S1)：

「你只要能修這個(法)，我們派去人有證照，然後那個證照可以，譬如公司就多給我兩千或多少，我有那個(加薪)我就要(參與訓練)，不然你叫我去那裡幹嘛...」(P4-CS-02)。

「當然誘因之一就是說，譬如說我們隊巡守隊是在當大樓管理員，你如果說你有受訓防災士我就給你升薪水，這是誘因，你有去受訓過回來的，...我去受訓至少說我懂得一些救護的方法，然後我又可以多領一點點，比別人多領薪水，這是誘因。」(S1-CS-02)。

(三)、賦予防災士具有凝聚力的場域

在防災士延續推廣的部份，受訪者(P3、H2)表示必須要賦予防災士具有參與感、以及讓防災士具有凝聚力，為現階段需要考量的事情，可以透過社區的聯繫或是提供其他場域，使其發揮所長；其次，受訪者(H3)指出或許透過這樣的場域將這些防災士集結成為一個團體，在未來可以進一步吸引更多民眾主動參與：

「要讓防災士發揮應有的功能或是效益的發揮，要讓我們的防災士有參與感，而不是只有一個空有其名而已，...為什麼說我們要跟社區聯繫在一起，就是這樣子。」(P3-CS-03)。

「防災士培訓完了還有很多的問題，就是說訓完了之後，有沒有讓他們有凝聚力跟參與感，...要靠很多的方式去維持。」(H2-CS-03)。

「怎麼樣讓這個團體，能夠讓他有向心力，這才是我們現在主要在思考的。那所以這樣的向心力，大家認同這樣子的一個目標以後，事實上它培訓的面向，事實上就會更多有願意來協助民眾的就會來參與。」(H3-CS-03)。

(四)、成立相關防災士協會讓成員相互交流使防災士機制持續運作

最後在防災士延續推廣的部份，受訪者(H2)表示可以在各地方上成立相關的防災士協會，將散落於各地的防災士整合起來，持續維持防災士運作：

「在地方上面成立這個協會，就是維持這個防災士一個維持他們運作，或者是維持這個防災士的一個熱忱這個熱度的一個因素。」(H2-CS-04)。

值得注意的是，受訪者(H3)表示這個地方上的防災士協會可以，有效的將散落於各地的防災士整合起來，培養防災士的向心力，可以視為一個政府、防災士、社區之間的一個橋樑，讓防災士有管道可以參與防救災的工作：

「這個協會的定義，主要是說凝聚這些人，讓他有一個歸屬感，基本上我們事實上自己在討論說政府的立意是不錯，希望把社區裡面比較熱心服務的這些人，他想要對防災這個工作如果有所出力的這些人，能夠把他結

合在一起，問題是當他訓練完以後沒有一個機關可以幫忙去整合這些人力的時候，那這些人力基本上是會被散掉的，他想要做事，他也不曉得我幫忙可以做這些事情，那所以因為現在深耕計畫在推動，那我們又是一個培訓機構，所以我們就透過培訓機構的方式來幫忙把這些人，把他整合在一起，來讓大家有一個向心力」(H3-CS-04)。

肆、小結：我國防災士未來可持續推動的面向

本研究接續前述討論以及統整災害防救領域的專家學者對於防災士政策的政策建議，進一步整理歸納出我國防災士政策未來可持續擴大推動的面向，分為「政策運作面」、「機構持續運作機制面」、「防災士延續推廣面」，三個面向，說明如下：

(一)、政策運作面

首先，在「政策運作面」上，災害防救領域的專家學者建議可以透過「在法律上給予防災士明確的定位」，保障防災士在法律上的定位，特別是在我國的《災害防救法》之中，如果能賦予一個明確的職責與義務，爾後在推行上能有所依據，在法律上如由有明確的說明其權利與義務或是取得證照後有哪些實質的效益，例如：加薪、減稅等誘因；進一步回應在上述「防災士無法源依據角色定位上過於模糊」所面臨的困境。然而，有受訪者指出「將防災士法制化有其困難性」，進一步分析主要原因有二：現階段防災士政策為內政部消防署推動之，但內政部在推動防火管理已有明確的法律規範；如果防災士後續要比照相同型式規範，在正當性上會受到質疑，因兩者屬性在某些部分十分雷同。另外，防災士現階段定義為社區中的志願服務者，如以法律規定強制一般民眾參與培訓，有為其初衷。對此，受訪者認為或許可以透過《民防法》、《志願服務法》等其他法律將防災士納入其中，僅為其在後續執行相關業務上有所依據。

再者，培訓機關的受訪者指出現階段最大的課題為受訓後的防災士並無有效的管理以及給予其參與防救災的任何管道；基此，多數受訪者建議政府主動透過「地方政府需主動與受訓合格的防災士保持聯繫」並且「串連各地方鄉鎮市區公所與防災士的橋梁」，除了能夠有效改善上述的困境，在未來動員防災士協助防救災工作時有所依循與四散在各地的防災士們保持聯繫。最後，受訪者呼籲如果未來要擴大且持續推動防災士政策，中央政府須「將防災士視為一種減災計畫持續推動」，重視減災計畫是一種必要的投資，而非將所有資源都挹注在災時的搶救以及在災後的撫慰金發放。另外，受訪者建議內政部在後續政策需要進一步的達成「橫向相關部會的合作與資源有效整合」，除了與其他部會的合作之外，更進一步整合相關資源，進一步回應「防災士政策欠缺更全面性的政策推廣與政策行銷」的問題，更有助於改善在培訓機構持續運作機制面上所面臨的「我國防災士持續運作機制需要更多資源」、「培訓機構持續運作需有完善的財務平衡機制建置」以及「受訓者來源不穩定」的課題。另外，受訪者也強調要注意「避免防災士訓練流於形式」，僅為追求不必要的績效表現，這種炒短線的形式接不利於政策的長久推行。最後，政府需要提供相關民眾參與培訓的誘因，藉以緩解「防災士證照對於一般民眾並無實質效益」的困境。

（二）、機構持續運作機制面

在機構持續運作機制面可持續推行的面向，災害防救領域的專家學者認為透過「提供不同類型的課程藉以吸引民眾參與」，因此建議內政部在現階段的課程上僅提供防災士課程的課程大綱，不同的培訓機構針對參與培訓民眾不同的需求提供不同的課程，藉以改善「防災士課程設計不夠多元」的問題。除此之外，受訪者建議培訓機構應進一步研擬「推動複訓機制與進階課程」，強化防災士的職能；此外，有受訪者建議近幾年防災士課程推動上應該先以「防災士的訓練應先普及後專精」，將培訓重點放在培訓人數上，先達到「量」多在來討論後續「質」的問題。

(三)、防災士延續推廣面

對於在防災士延續推廣面上可持續推行的面向，災害防救領域的專家學者認為在後續「防災士推廣上以階段性的推廣為主」，可以配合校園防災、企業防災去作推廣，透過階段性的推動分為中央地方的公務員、學校的教職人員、相關非營利組織成員、大型企業去做分類推廣，而非立即對一般民眾廣招，進一步解決「民眾自費參與欠缺相關誘因」、「受訓者與從事相關職務者高度重疊」、「防災士推廣面上出現縣市差距」、「民眾普遍認為災害防救工作為政府的職責」的課題。

最後，針對防災士在防災士延續推廣運作上，災害防救領域的專家學者則是認為要「賦予防災士具有凝聚力的場域」，除了能使防災士互相交流亦能有效凝聚防災士的向心力；值得注意的是，災害防救領域的專家學者建議我國防災士後續推行可以學習日本的防災士相關制度，例如：在各級地方政府「成立相關防災士協會讓成員相互交流使防災士機制持續運作」，可以讓防災士政策持續下，在未來達到「由下而上」的自主防災，達成「自助、互助、合作」的理想狀態，後續這些協會可以做為中央政府與防災士之間的橋樑，協助聯繫、動員等事務。

伍、綜合比較分析

現階段防災士推廣欠缺更全面性的機制與配套，本研究歸納整理出我國防災士現階段面臨的課題以及後續推動的面向，詳見(表 8)：

表 8 我國防災士現階段所面臨的課題與後續推動持續推動對照表

現階段		擴大推動	
面向	課題	面向	精進
政策 法規 制度	* 防災士政策需滾動式修正	政策 運作	* 一種減災計畫持續推動
	* 防災士欠缺有系統的管理		* 避免防災士訓練流於形式
	* 欠缺全面性政策推廣行銷		* 主動與防災士保持聯繫
	* 角色定位上過於模糊		* 串連鄉鎮市區公所的橋梁
	* 防災士法制化有其困難性		* 橫向部會資源有效整合
			* 法律上給予確的定位
培訓 機構 運作	* 持續運作需要更多資源	機構 持續 運作	# 政府協助建立完善機制
	* 欠缺完財務平衡機制建置		
	* 防災士課程設計不夠多元		* 提供不同類型的課程
	* 受訓者來源不穩定		* 推動複訓機制與進階課程
	* 一般民眾並無實質效益		* 防訓練應先普及後專精
防災 士推 廣面	* 民眾自費欠缺相關誘因	防災 士延 續推 廣面	* 防災士推廣以階段性推廣
	* 受訓者高度重疊		* 賦予防災士具有凝聚力的場域
	* 欠缺完財務平衡機制建置		* 成立相關防災士協會讓成員相互交流使防災士機制持續運作
	* 防災士推廣出現縣市差距		* 賦予防災士具有凝聚力的場域

說明：#此處課題為在政策制定時亦欠缺對防災士培訓機制全面考量，進而影響到現階段執行上所面臨的限制，因此本研究歸納成透過政策運作面向精進修正。

資料來源：本研究自行整理



第五章 結論與建議

本章一共分為四節：第一節為針對分析結果對研究問題進行回應並說明本研究之結論；第二節為本研究之研究發現；第三節為針對我國防災士政策提出實務上的建議，以及對後續相關研究提出學術上的建議；第四節則是統整出本研究所面臨的研究限制。

第一節 結論

本節根據文獻內容與訪談資料進行分析，接續前述內容，可發現我國防災士政策採納的過程、防災士政策在推行的現況，以及未來我國防災士政策持續擴大執行可以持續推動的面向，進一步回應本研究之研究問題，分述如下：

壹、我國防災士政策採納過程與因素

有別於日本防災士制度發起自民間自主的防災士協會，獨立運作培養日本防災士與防災借助士；我國防災士政策為政府「由上而下」催生的政策，我國防災士政策初步構想最早可回溯至 2015 年由李鴻源前內政部部長建議內政部推動，隔年 2016 由行政院直接裁示內政部消防署草擬推動，直至 2018 年結合內政部「災害防救深耕計畫第三期」與「韌性社區」共同推動，在 2019 年至 2020 年持續擴大推動至各級政府開班授課培訓防災士。「防災士」為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018 年至 2022 年）」的政策創新，根據擴散理論，我國防災士政策為受到日本防災士理念傳播，主因為臺灣與日本在災害防救領域上一直維持良好的政策交流；最後在政策窗開啟的時間點，透過災害防救的專家學者、顧問團、大學機構建議內政部採納日本防災士的相關政策理念，因而促成該政策理念被我國正式採納進入政策議程中。

基此，我國防災士政策主要為學習並且與擴散理論有關，可視為是來自國家外部因素驅動，或是受到非政府組織政治規範性的影響，因而採取相關政策理念轉化為自身國家的政策；而在國家內部因素則是受到政治強制的因素影響，透過授權地方的培訓機構協，以及政策制定者為回應公眾壓力因而採納鄰近國家成功的經驗藉以回應公共需求。值得注意的是，我國防災士政策採納過程除了受到外部因素影響之外，在國家內部的公民壓力因素是重要關鍵，我國在災害防救領域的政策草擬階段長期有與相關的顧問團、專家學者，以及大學機構相互交流諮詢意見的慣例。基此，在上述外部因素所指的學習到採納的過程中這些政策行動者為扮演關鍵人物，進一步影響國家採納其他國家政策理念。

貳、我國防災士政策推行的現況與課題

我國防災士推行現況為內政部消防署透過政府力量催生的產物，包括機制的建立、培訓的要點等規則，在執行上則是內政部委託民間防災審查輔導機構（臺灣防災教育訓練協會）協助審核地方的防災士培訓機構，並透過防災士培訓機構協助培訓防災士。現階段防災士培訓機制為培訓機構需繳交審查規費，通過審核後，始能成為培訓機構透過民眾自費參與培訓。換言之，內政部消防署並非一線執行單位，僅負責將運作機制的建立。現階段在課程設計部分以內政部有一套以社區為主體的課程規劃為主；在防災士證照核發與考試制度的部分，仍以中央內政部統一考試與核發證照與日本有相當大的差異；在防災士推廣的部分，現階在招募培訓者參與上多以社區的里長或是較為有組織的社區幹部為主要的培訓者，或是來自政府所能觸及的公務員為主。

我國防災士推行所面臨的課題為我國防災士政策執行現階段屬於制度建置與初步執行階段，當初在內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」政策草擬階段並未思考到後續持續擴大推廣。現階段執行上所面臨的課題為培訓機構無法透過市場機制自主運作與持續擴大仰賴更多經費挹注。再加上現階段民

眾自費參與培訓成為防災士意願不高，主要原因源自於現階段參與培訓欠缺相關誘因，甚至需要自費參與。最後，在防災士推廣面的部分則是主要原因為現階段民眾對於自主防災的意識仍不夠高，普遍認為災害防救工作為政府的職責，以致於自費參與意願不高以及防災士在推廣上屬於同溫層推廣欠缺更全面性的宣傳。除此之外，在擴大各級地方政府成立防災士培訓機構開班授課，這部分受限於各級地方政府的財力差距，因而出現防災士推廣面上出現縣市差異。

參、我國防災士政策延續的機制與配套措施

我國防災士政策未來可持續擴大推動的面向：首先，應先行保障「防災士」在法律上的定位，需賦予一個明確的職責與義務，在後續擴大推行或執行相關業務上有所依據。其次，現階段受訓後的防災士並無有效的管理並賦予其參與防救災的管道，仰賴各級地方政府主動與受訓合格的防災士保持聯繫並且有效串連各地方鄉鎮市區公所與防災士的橋梁，在未來動員時有所依循。另外，後續持續推動防災士政策，仰賴中央政府須重視防災是政策視其為一種必要的投資並結合其他部會的合作與資源有效整合。最後，政府需要提供相關民眾參與培訓的誘因，進一步避免防災士訓練流於形式，追求不必要的績效表現，這種炒短線的形式不利於政策的長久推行。

在機構持續運作機制面可持續推行的部分，建議內政部消防署在現階段的課程上僅提供防災士課程的課程大綱，其餘則是授權各級地方的培訓機構自行設計；培訓機構應進一步研擬相關複訓機制與進階課程，強化防災士的職能。對於在防災士延續推廣面上可持續推行的部分，可以階段性的推廣為主，配合校園防災、企業防災去作推廣，階段性的將中央地方的公務員、學校的教職人員、相關非營利組織成員、大型企業去做分類推廣，而非立即對一般民眾廣招，避免資源錯置的課題，或是後續產生資源無法有效做整合的困境。

後續推廣運作上，各級地方政府要賦予防災士具有凝聚力的場域，能使防災士互相交流並且凝聚向心力，可以學習日本的防災士相關制度，在各級地方政府成立相關防災士協會讓成員相互交流使防災士機制持續運作，可以讓防災士政策持續下去自主運作，達到「由下而上」的自主防災，達成「自助、互助、合作」的理想狀態，未來這些協會可以做為中央政府與防災士之間的橋樑，協助聯繫、動員事務。

第二節 研究發現

本研究以政策創新的觀點探究政策採納的過程，透過政策擴散的觀點探討我國防災士政策採納的背後因素。進一步瞭解我國防災士政策的緣起與歷史脈絡、推行現況以及後續可以持續擴大推動的面向，主要研究發現分述如下：

壹、我國防災士政策師承日本防災士相關制度

整體而言，我國防災士政策師承日本，主要傳遞方式為透過臺灣與日本在災害防救領域相互交流，除了邀請日本當地防災士協會來臺辦理研習，也透過參訪當地的相關機構學習日本當地的防救災制度。有別於日本防災士制度為民間自組「由下而上」的推動防災士制度，我國防災士為政府在推動模式是以政府為主體「由上而下」推動催生的一項新政策，藉以強化民眾自主防救災能力，特訂定「防災士培訓及認證管理要點」與地方政府的培訓機構共同培訓社區一般民眾，希冀透過培訓防災士達到深耕社區的防救災體系。

根據本研究第四章第一節分析可知，我國學習日本防災士政策的起源最早可推溯至 2015 年，當時內政部前部長李鴻源先生訪視日本回國後提出防災士的初步構想；2016 年，由行政院裁示內政部消防署草擬相關政策，直至 2018 年將「防災士」正式納入內政部「災害防救深耕計畫第三期」之中結合「韌性社區」共同推動；2019 年至 2020 年，持續擴至各級地方政府成立培訓機構開班授課培訓防災士。

貳、政策採納過程受到國家背景因素影響

延續上述所提及我國防災士政策理念是受到外部國家的政策傳遞，我國防災士政策受到外部政策理念的擴散；然而，在政策採納的過程則是受到國家背景因素影響，主要為來自國家內部的公民壓力因素以及我國內部的背景因素。值得注意的是，一直以來，我國在災害防救領域的政策草擬階段長期與相關顧問團、專家學者，以及大學機構保有相互交流、諮詢的慣例；因此，本研究發現除了上述第二章第三節文獻探討中指出政策採納因素之外，其中本研究發現有三個我國內部的實務經驗的影響因素我國採納過程：

首先，是「過去政策的延續性」因素的部分：係指過去的經驗影響到政策採納後的擴散，主要是各級培訓機關在過去都為承接災害防救深耕計畫的大學協力單位，因此在推廣防災士培訓上都有足夠的共識，因此在採納後迅速的在各級地方政府所擴散。其次，在「推行者的同質性」因素的部分，則是達成政策快速達成共識並且採納相關政策理念的背景因素之一，主要是因為我國的政策行動者，不論是內政部高階主管與培訓機構、民間相關顧問團，以及大學協力機構的專家學者，同質性很高（旅外經驗、學術背景），甚至有師生關係、長官部屬關係這些因素都可能間接影響採納日本相關政策的意願，更進一步影響到採納外國政策理念後在我國推行的成效。最後，本研究所指的「我國與日本背景條件的相似性」的背景因素，很明顯地我國在地方制度法規（地方為主、中央為輔的防災體制）、地理條件（皆為海島型國家）與日本相似，使我國在防救災制度推行上有多少會斟酌日本相關制度，也是驗證上述所指參考鄰近國家制度的背景。

參、我國防災士政策後續政策推動仰賴資源整合與多方協力

本研究發現相較於日本的防災士認證制度，我國防災士政策目前仍屬於機制建立的階段：不論是在課程內容設計上、志工參與防災法律面上皆欠缺完善的法規，

後續如果要動員參與防救災工作欠缺相關管道、培訓後的防災士欠缺有系統的管理，未來仰賴中央政府積極建立完善的機制。對此，本研究認為防災士的角色與定位有待更多元的商榷，除了制度推行上需要加強不同誘因鼓勵公私部門共同參與相關計畫的推行更要設計後續參與機制，凝聚防災士的向心力；關於培訓機構的持續運作部分，則是急需政府在政策上做一個制定，透過政府將相關運作制度建置好，進一步將市場劃分出來，鼓勵民眾參與培訓，藉由民眾培訓所繳納受訓費用使培訓機關財務達到一個平衡，方能使培訓機構獨立自主運作。

本研究發現相較於日本的防災士認證制度為民間自組運作，我國防災士政策現階段推動上僅由內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」的部分經費推動，目前推行上，透過各級地方政府編列相關預算協助各級鄉鎮市區公所，有些地區則是仰賴培訓機構相關經費協助開班授課；然而，現階段民眾自費參與意願不高且多數受訓者來源不穩定，後續持續擴大推動需要整合資源，橫向串連各部會多方協力，向上爭取更多資源並且結合其他公私部門合作。

第三節 研究建議

本節根據上述研究分析結果，本節針對我國防災士政策提出實務上的建議以及後續相關研究提出學術上的建議，分述如下：

壹、我國防災士政策持續推動仰賴機制的建置

我國防災士政策後續推動仰賴中央政府設計一套完善運作機制，在法律上給予防災士明確的定義，包含：防災士的權責與義務、防災士參與防救災作業流程、防災士管理機制等賦予一個明確的職責與義務，進一步將防災士的角色與定位釐清，使其在後續動員協助防救災工作上有所依循。值得注意的是並非一定要將其列入《災害防救法》之中，或許可以透過其他法律，例如：《民防法》、《志願服務法》

等方式進行規範及補充說明，在法律上如有明確的說明其權利與義務，或是取得證照後有哪些實質的效益，例如：加薪、減稅等誘因，進而增加民眾參與培訓意願。

在培訓機構持續運作上，內政部消防署負責將運作機制的架構建立，爾後希冀防災士培訓機構與參與培訓民眾，透過市場機制自行達到培訓市場之供需平衡，維持培訓機構自主運作。針對防災士的推動上，應避免防災士訓練流於形式成為追求績效表現的指標，恐不利於政策的長久推行。因此在制度設計上，避免由政府持續主導的「由上而下」推動模式，後續應透過民間參與「由下而上」的形式自主持續運作，以達到制度的永續發展。我國防災士政策後續推動仰賴中央政府設計一套完善運作機制，在法律上給予防災士明確的定義，包含：防災士的權責與義務、防災士參與防救災作業流程、防災士管理機制等賦予一個明確的職責與義務，進一步將防災士的角色與定位釐清，使其在後續動員協助防救災工作上有所依循。

貳、我國防災士政策擴大推動需多方協力與配套

由於我國防災士政策設立之初為由上而下的推動，透過內政部消防署的「災害防救深耕計畫」部分經費挹注，而後續擴大推動不僅止於內政部消防署經費獨撐，需將防災士政策視為一種減災計畫。透過內政部上層機關行政院會協助將資源整合，並串連其他部（教育部、衛福部等）部會共同推動防災士制度的建置。例如：教育部校園防災計畫、衛生福利部長照機構共同推廣，除有效解決經費來源問題，更進一步改善培訓者來源不穩定的問題。其中，資源挹注的部份，則是根據不同的承接培訓的機構給予不同的配套措施；針對大學機構的培訓中心，向科技部申請經費補助，持續支持大學機構持續運作培訓防災士；而就各地方民間組織（營利組織、私部門，以及其他團體等）的培訓機構則是暫由內政部「災害防救深耕計畫」給予資源的挹注與扶植。

參、我國防災士持續運作仰賴中央、地方、民間相互串連

最後，防災士持續運作仰賴中央、地方、民間相互串連，現階段受訓後的防災士並無有效的管理並賦予其參與防救災的管道，仰賴各級地方政府主動與受訓合格的防災士保持聯繫並且有效串連各地方鄉鎮市區公所與防災士的橋梁，在未來動員時有所依循。

值得注意的是，賦予防災士具有凝聚力的場域，能使防災士互相交流與凝聚防災士向心力，更可以學習日本的防災士相關制度，在各級地方政府成立相關防災士協會讓成員相互交流使防災士機制持續運作，可以讓防災士政策持續下去，透過防災士協會管理、培訓、考試、核發證照等自主發展，在未來達到「由下而上」的自主防災，達成「自助、互助、合作」的理想狀態，後續這些協會可以做為中央政府與防災士之間的橋樑。

肆、後續研究建議

本研究屬於防災士政策初探，對於後續研究建議分為兩個部份建議：首先，在擴散理論相關後續研究建議的部分，本研究透過質性研究檢視政策創新的採納的因素欠缺量化研究驗證（因素之間的權重、因果關係為中介變項、調解變項）確切的因果關係驗證。另外，後續研究亦可針對我國防災士政策，在執行上進行追蹤研究，由於我國防災士政策目前為內政部「災害防救深耕計畫第三期（2018年至2022年）」所推行的新政策，我國防災士政策尚屬制度建置階段，因此後續追蹤的政策研究有其必要性，例如：政策執行上的研究，政策執行一段時間的政策評估、後續擴大執行民眾參與意願的相關量化研究、公私部門參與培訓背後協力動機研究，以及受培訓者對政策看法的意見調查等相關研究。

第四節 研究限制

壹、政策研究上的限制

本研究主要面臨三項研究限制。首先，本研究屬於初探性論文，旨在討論我國防災士因何種驅力促使政策被我國政府採納，以及採納後在我國的轉變政策在制度上的轉變。由於該政策之期程及推行時間尚短，但一個國家的政策研究可以長達十年以上的追蹤，現階段防災士政策在推動僅兩年時間，故本研究僅能在有限的時間，針對我國防災士政策探討該政策的起源與採納的過程、現階段推行的現況以及後續可以持續推動的面向作探討。其次，本研究在訪談的部分，由於資源的限制，本研究以大學的培訓機構為主要研究訪談對象，然而防災士培訓機構的協力單位涵蓋其他不同的機構，例如：大學機構、非營利組織、私部門，以及其他團體等，本研究未能完全進行訪談，因此相對欠缺不同組織之間對於防災士培訓課程與後續持續推動的建議。最後，本研究對於現階段防災士政策所提出相關精進之建議，主要以訪談對象觀點（內政部消防署高階主管、災害防救領域的專家學者、學校防災中心主管）為基礎，故仍有其一定的侷限性。



參考文獻

中文文獻

- 內政部消防署 (2017)。災害防救深耕第3期計畫(核定本)。新北市：內政部。
- 王价巨、周泰利 (2017)。各國義勇消防組之現行推動模式探討。消防月刊，5，41-55。
- 王价巨、蕭煥章、楊怡瑩 (2013)。從災害管理思維的改變到專業教育訓練的規劃。災害防救科技與管理學刊，2 (2)，1-20。
- 左宜恩 (2019)。徒法不能以自行：2011年東日本大地震日本政府救災工作之檢討。法政學報，28，35-57。
- 江大樹、張力亞、梁鎧麟 (2014)。深耕地方災害防救網絡治理能力：協力與培力策略分析。民主與治理，1，1-31。
- 吳杰穎、江宜錦 (2008)。臺灣天然災害統計指標體系建構與分析。地理學報，51，65-84。
- 吳杰穎、康良宇 (2007)。社區防災推動之探討以「社區防救災總體營造計畫」為例。社區發展季刊，116，213-231。
- 吳國銘、楊雅雯、駱品儒、許敬挺、吳榮平 (2020)。全民防災運動推動策略之研究。危機管理學刊，17 (1)，31-41。
- 吳瓊恩 (2007)。建構「無謀預的行政倫理」新公共服務五對概念的比較與檢驗。公共行政學報，23，1-28。
- 李文正、翁慕涵、章順強、歐陽嶠暉、金玉堅、黃宏斌、施邦築 (2009)。98年度「防災科技教育深耕實驗研發計畫」推動成果與檢討。臺北：教育部顧問室。
- 李仲彬 (2010)。影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析。公共行政學報，36，39-89。
- 李仲彬 (2017)。政策創新的影響因素：我國地方政府的分析 (1999-2013)。東吳政治學報，35 (2)，139-206。
- 李宗勳 (2004)。「安全社區」新視野與社區管理的構聯。公共行政學報，10，25-62。
- 李宗勳 (2020)。韌性社區與企業防災之協力的機會及挑戰。中央警察大學警察行政管理學報，16，59-84。
- 李宗勳 (2021)。從災害心理落實「料想中管理」之研究。中央警察大學警察行政管理學報，17，1-18。
- 李長晏、馬彥彬、曾士瑋 (2014)。從府際協力治理觀點探析臺灣地方政府二、三

- 級災害防救運作問題及對策。**中國地方自治**，67(2)，5-35。
- 李鴻源、馬士元(2014)。先天不良：高雄氣爆暴露防災之失。**營建知訊**，381，48-56。
- 周瑞生、吳家輝(2014)。臺北市都會社區防災管理實務推動。**物業管理學報**，5(2)，61-78。
- 孟繁勳、王俊元、詹永茂(2020)。影響政策學習效果因素之研究：臺灣地方政府成立騎警隊之分析。**東吳政治學報**，38(1)，57-112。
- 林貝珊、盧鏡臣、鄧子正(2016)。臺灣近年重大災害及其對防救災體系之影響回顧，收錄於《**蛻變警大八十年警察科技論文選輯**》，361-386。
- 林明禎(2011)。中介團體：臺灣社區發展運作難題與另類選擇。**社會政策與社會工作學刊**，15(1)，137-166。
- 林淑馨(2010)。**質性研究-理論與實務**。臺北：巨流。
- 林淑馨(2016)。臺灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。**政治科學論叢**，69，103-148。
- 林淑馨(2020)。緊急救援時期的跨部門協力：以東日本大地震為例。**公共行政學報**，59，67-109。
- 林煥笙、余孟哲、劉康慧(2019)。災害防救與社區韌性發展：以屏東大後部落為例。**公共行政學報**，57，1-38。
- 柯于璋(2012)。政策移植與移植政策評估指標之建立——結合政策過程與知識應用之雙元演化觀點。**公共行政學報**，43，63-90。
- 徐震(1980)。**社區與社區發展**。臺北：正中。
- 國家發展委員會(2019)。**地方創生國家戰略計畫(核定本)**。臺北：國家發展委員會。
- 張鎧如(2018)。初探臺灣地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。**公共行政學報**，54，79-125。
- 許耿銘(2017)。都市水患風險脆弱性之初探-臺南市空間與非空間因素的分析。**政治科學論叢**，74，149-191。
- 許耿銘、孫同文(2020)。圖書館人員風險認知對其創新政策態度之影響：臺灣閱讀起步走之個案分析。**民主與治理**，7(1)，61-88。
- 郭俊欽、莊翰華、康良宇(2007)。土石流災區之防災教育初探。**環境與世界**，15，99-128。
- 陳可慧、李燕玲、張芝苓、李維森、陳宏宇(2016)。「仙臺減災綱領」相對於科技發展之檢視與建議。**土木水利**，43(3)，92-98。

- 陳序廷、黃東益 (2011)。為什麼創新先驅成為後進者？臺北市政府的公車倒數計時顯示器政策學習過程。《公共行政學報》，40，77-112。
- 陳怡君、吳榮平 (2017)。防災社區自主性評估之探討。《臺灣社區工作與社區研究學刊》，7 (2)，1-44。
- 陳亮全 (2001)。921 集集大地震顯現之社會現象。《新使者》，65，5-8。
- 陳雅奴、劉淑惠 (2016)。日本幼兒防災教育初探。《地理研究》，64，69-89。
- 彭俊亨、吳政峰、王俊元 (2010)。政策擴散下的創新治理：臺灣工藝研究發展中心之經驗與啟發。《國家與社會》，8，99-156。
- 曾冠球、黃玉龍 (2016) 公共服務模式之興替：以西門商圈街道家具治理為例。《東吳政治學報》，34 (1)。
- 黃志傑、柯海韻、王家英、劉定萍 (2012)。因應氣候變遷與天然災害防疫應變經驗-以風災為例之探討。《疫情報導》，28 (4)，58-64。
- 黃東益 (2004)。全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。《國家政策季刊》，3 (1)，135-153。
- 楊國鑫 (2018)，防災士介紹、簡易疏散避難地圖製作、使用及宣導、社區防災之推動。臺北市教育訓練教材。
- 廖興中、張鎧如、李天申 (2020)。新北市里層級之水災暨坡地災害脆弱性分析：全盤型脆弱性管理架構的初步應用。《行政暨政策學報》，71，89-137。
- 劉怡君、陳亮全 (2015)。防災社區之回顧與課題。《災害防救科技與管理學刊》，4(2)，59-81。
- 潘淑滿 (2003)。《質性研究-理論與應用》。臺北：心理。
- 蔡秀美 (2014)。二二八事件期間消防隊員的角色。《臺灣史研究》，21 (3)，65-108。
- 蘇偉業 (2017)。西方模型移植還是扭曲性傳譯？中國行政改革的政策學習過程。《中國大陸研究》，60 (4)，1-24。

英文文獻

- Arnold, M. (2006). Natural disaster hotspots case studies (Vol. 6). *World Bank Publications*, 3, 373-8.
- Barmania, S., & S. M. Aljunid (2016). Navigating HIV prevention policy and Islam in Malaysia: contention, compatibility or reconciliation? Findings from in-depth interviews among key stakeholders. *BMC Public Health*, 16(1), 1-8.
- Benson, D., & A. Jordan (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, 9(3), 366-378.
- Berry, F. S., & W. D. Berry (1990). State lottery adoption as policy innovations: An event

- history analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395-415.
- Berry, F. S., & W. D. Berry (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 169-200). Colorado: Westview Press.
- Berry, F. S., & W. D. Berry (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 223-260). Colorado: Westview Press.
- Berry, F. S., W. D. Berry, & S. K. Foster (1998). The determinants of success in implementing an expert system in state government. *Public Administration Review*, 58(4), 293-305.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-41.
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161.
- Brudney, J. L., & B. Gazley (2009). Planning to be prepared: An empirical examination of the role of voluntary organizations in County Government Emergency Planning. *Public Performance and Management Review*, 32(3), 372-399.
- Campbell, E. J., D. L. Olstad, J. C. Spence, K. E. Storey, & C. I. Nykiforuk (2020). Policy-influencer perspectives on the development, adoption, and implementation of provincial school-based daily physical activity policies across Canada: A national case study. *SSM-population health*, 11, 100612.
- Canary, A. (2019). *How to analyze interview transcripts in qualitative research*. retrieved from : <https://www.rev.com/blog/analyze-interview-transcripts-in-qualitative-research>.
- Chang, C. T., M. A. Vadeboncoeur, & T. C. Lin (2018). Resistance and resilience of social-ecological systems to recurrent typhoon disturbance on a subtropical island: Taiwan. *Ecosphere*, 9(1). Uncategorized References Colorado: Westview Press.
- Charmaz, K. (1990). 'Discovering' chronic illness: Using grounded theory. *Social Science & Medicine*, 30(11), 1161-1172.
- Clark, B. Y. (2009). Policy adoption in dynamic international environments: evidence from national aids programs. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 29(5), 362-373.
- Denhardt, R. B. & J. V. Denhardt (2003). The new public service: An approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- Dilley, M. (2005). *Natural disaster hotspots: a global risk analysis (Vol. 5)*. World Bank Publications.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American*

- Sociological Review*, 147-160.
- Dobbin, F., B. Simmons, & G. Garrett (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning ? . *Annual Review of Sociology* , 33, 449-472.
- Dussauge-Laguna, M. I. (2012). On the past and future of policy transfer research: Benson and Jordan revisited. *Political Studies Review*, 10(3), 313-324.
- Dworkin, S. (2012). Sample size policy for qualitative studies using in-depth interviews. *Archives of Sexual Behavior*, 41(6), 1319-1320.
- Dynes, R. R. (1970). *Organized behavior in disaster*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Guion, L. A., D. C. Diehl & D. McDonald (2011). Triangulation: Establishing the validity of qualitative studies. U.S. *International Trade Commission*, 8, 3-3.
- Hall, S. (1993). Culture, community, nation. *Cultural Studies*, 7(3), 349-363.
- Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1-11.
- James, O. & M. Lodge (2003). The limitations of “Policy Transfer” and “Lesson Drawing” for public policy research. *Political Studies Review*, 1 (2), 179-93.
- Johansson, R., E Danielsson, K. Eriksson, L. Kvarnlöf, & R. Karlsson (2018). At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26, 519-529.
- Kapucu, N., T. Arslan, & F. Demiroz (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management*, 19 (4), 452-468.
- Lay, M., & I. Papadopoulos (2007). An exploration of fourth generation evaluation in practice. *Evaluation*, 13(4), 495-504.
- Lee, C. P., K Chang, & F. S. Berry (2011). Testing the development and diffusion of e-government and e-democracy: A global perspective. *Public Administration Review*, 71(3), 444-454.
- Levitt, B., & J. G. March (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, 14(1), 319-338.
- Marier, P. (2012). Policy feedback and learning. *Handbook of Public Policy*, 419-432. Routledge.
- Marshall, C., & G. Rossman (1999). *Designing qualitative research (3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Morse, J. M. (2000). Determining sample size. *Qualitative Health Research*, 10(1), 3.
- Murillo, M. V. & C. Martínez-Gallardo (2007). Political competition and policy adoption: Market reforms in Latin American public utilities. *American Journal of Political Science*, 51(1), 120-139.
- Pandey, B. H., & K. Okazaki (2005). Community-based disaster management:

- empowering communities to cope with disaster risks. *Regional Development Dialogue*, 26(20), 52.
- Raab, J. (2000). Where do policy networks come from ? . *Journal of public administration research and theory*, 12(4), 581-622.
- Radaelli, C. M. (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European public policy*, 2(2), 159-183.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovation*. New York: Free Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing ? . *Journal of public policy*, 3-30.
- Shipan, C. R. & C. Volden (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52(4), 840-857.
- Toshkov, D. (2013). Policy-making beyond political ideology: The Adoption of Smoking Bans in Europe. *Public Administration*, 91(2), 448-468.
- Urby Jr., H., & D. A. McEntire (2014). Applying public administration in emergency management: the importance of integrating management into disaster education. *Journal of Homeland Security & Emergency Management*, 11(1), 39-60.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.
- Walker, R. M., C. N. Avellaneda, & F. S. Berry (2011). Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: A test of the Berry and Berry model. *Public Management Review*, 13(1), 95-125.
- Waugh, W. L., & G. Streib (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, 66(S1), 131-140.
- Zaharia-Rodica, M., & D. Grundey. (2008). Qualitative research methods: A comparison between focus-group and in-depth interview. *Annals Of The University Of Oradea: Economic Science*, 4(1), 1279-1283.
- Zhou, S., D. C Matisoff, G. A Kingsley, & M. A. Brown (2019). Understanding renewable energy policy adoption and evolution in Europe: The impact of coercion, normative emulation, competition, and learning. *Energy Research & Social Science*, 51, 1-11.

日文文獻

- 橋本茂 (2009)。日本防災之自助與共助。防災士の防災情報。

附件一

<訪談題綱_專家學者與推行者>

1. 請問您認為當初我國政府推動防災士政策的背景為何？
2. 根據您的專業與經驗，請問您認為我國推動防災士政策的背景與原因為何？
3. 請問您認為有哪些因素影響了我國政府採納防災士政策？主要是外部因素(例如鄰國經驗、國際趨勢)或是內部因素(例如公民或相關民間組織倡議、相關法規鼓勵)？理由為何？請就您的專業與經驗說明之。
4. 請問您是否曾參與研議我國防災士政策相關會議或是相關組織的論壇？如果是，當初有哪些人、組織、學者，採何種形推動防災士政策呢？請就您的專業與經驗舉例說明之。
5. 除前面所述，請問您認為還有哪些其他原因影響我國政府採納防災士政策？請就您的專業與經驗舉例說明之。
6. 請問您認為我國推行防災士政策時所面臨的限制與困境有哪些？可能有哪些解決辦法？請就您的專業與經驗舉例說明之。
7. 請問您認為目前的防災士培訓計畫中有哪些面向(例如:課程設計、考試制度、證照核發等)是可以接續推行的？或者您有其他的建議或看法？
8. 請問您認為政府目前推行的防災士政策中，防災士的定位為何？這樣的制度設計是否符合韌性社區的需求、社區型防災的需求、以及政府政策目標的需求？為什麼？您請就您的專業與經驗說明之。
9. 整體而言，根據您的專業與經驗，對於我國防災士政策的未來發展，您有何建議？

<訪談題綱_培訓機構>

1. 根據您的專業與經驗，請問您認為我國推動防災士政策的背景與原因為何？
2. 請問以培訓機構而言，當初機構辦理防災士培訓課程的原因是什麼呢？請就您的專業與經驗舉例說明之。
3. 請問以培訓機構而言，您認為請問您認為我國推行防災士政策時所面臨的限制與困境有哪些？可能有哪些解決辦法？請就您的專業與經驗舉例說明之。
4. 請問以培訓機構而言，請問您認為目前的防災士培訓計畫中有哪些面向（例如：課程設計、考試制度、證照核發等）是可以接續推行的？或者您有其他的建議或看法？
5. 請問以培訓機構而言，您認為政府目前推行的防災士政策中，政府能夠提供那些誘因促使更多民間企業、民眾更願意參與防災士課程，您請就您的專業與經驗提出相關建議。
6. 請問以培訓機構而言請問您認為政府目前推行的防災士政策中，防災士的定位為何？這樣的制度設計是否符合韌性社區的需求、社區型防災的需求、以及政府政策目標的需求？為什麼？您請就您的專業與經驗說明之。
7. 整體而言，根據您的專業與經驗，對於我國防災士政策的未來發展，您有何建議？您請就您的專業與經驗說明之。

<訪談題綱_參加培訓者>

1. 根據您的專業與經驗，請問您認為我國推動防災士政策的背景與原因為何？
2. 請問以您的專業而言，當初參與防災士培訓課程的原因是什麼呢？請就您的專業與經驗舉例說明之。
3. 請問以您的專業而言，您認為政府目前推行的防災士政策中，政府能夠提供那些誘因促使更多民間企業、民眾更願意參與防災士課程，您請就您的專業與經驗提出相關建議。
4. 請問您認為目前的防災士培訓計畫中有哪些面向（例如：課程設計、考試制度、證照核發等）是可以接續推行的？或者您有其他的建議或看法？
5. 請問您認為政府目前推行的防災士政策中，防災士的定位為何？這樣的制度設計是否符合韌性社區的需求、社區型防災的需求、以及政府政策目標的需求？為什麼？您請就您的專業與經驗說明之。
6. 整體而言，根據您的專業與經驗，對於我國防災士政策的未來發展，您有何建議？您請就您的專業與經驗說明之。