



## 推廣防災士培育 提升社會災救韌性

◎ 張喻閔／中央警察大學 國境警察學系 助理教授

**據**日本政府統計，在1995年日本阪神大地震順利逃生的受災民眾，約有34.9%是自行脫困、31.9%在家人協助順利逃生，另有28.1%是藉鄰居或朋友幫助

逃離。凸顯民眾是否具備自救能力，為大規模災害發生時存活之重要關鍵。鑑此，我國2018年起推動防災士訓練，培養民眾「自助、互助、共助」之三助精神及必要知能。



1995年日本阪神淡路大震災  
（湊川町 廉價商店 topos前）  
Photo Credit: 松岡明芳, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=4748634>



阪神大地震是日本自1923年關東大地震以來規模最大的都市直下型地震。Photo Credit: Flappiefh, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=52727728>

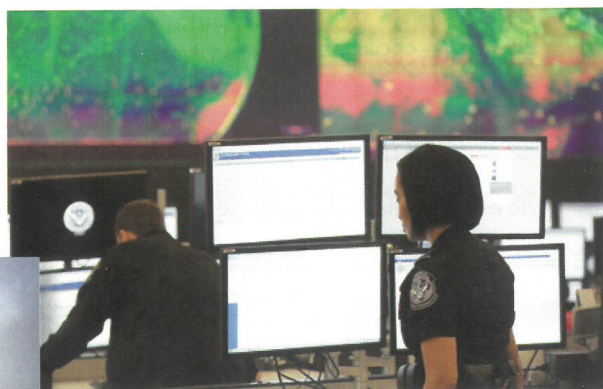
## 「韌性」的概念

韌性（resilience）的概念最早起源於生態學，爾後被廣泛應用到許多不同領域之研究。除了學術研究外，政府、國際組織也有不同的韌性討論。其中聯合國減災辦公室（U.N office for Disaster Risk Reduction, UNDRR），將韌性描述為：「暴露於危害

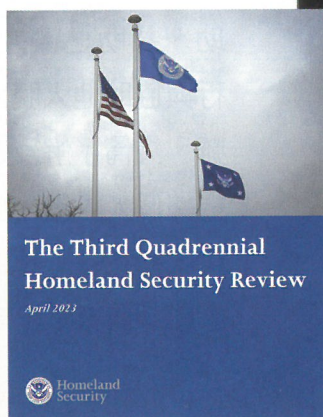
的系統、社區或社會，能夠及時有效的抵抗、吸收、適應、轉換、以及從危害影響中恢復的能力<sup>1</sup>」。

美國政府於2014年《國土安全審查報告》（2014 Quadrennial Homeland Security Review）中提到了韌性（Resilience），該報告說明一系列在關鍵基礎設施、全球運輸、供應鏈系統，以及網路空間等領域的目標和計劃。此外，美國政府也在2017年《國家安全戰略》（2017 National Security Strategy）報告中將韌性納入，指出政府必須增強韌性，包含能夠承受並迅速從故意攻擊、事故、自然災害以及非傳統威脅壓力、衝擊和對經濟與民主體系的威脅中復原的能力<sup>2</sup>。

在眾多韌性概念中，面對災害時的韌性為最關鍵之能力，包含個人、社會組織、國家系統等如何因應衝擊並復原等；該能力取決於個人、社區、公私部門以及



2014年美國《美國國土安全審查報告》中將韌性(Resilience)概念納入。Photo Credit: <https://www.dhs.gov/publication/2023-quadrennial-homeland-security-review-qhs>



1 <https://www.undrr.org/terminology/resilience>

2 <https://www.dhs.gov/topics/resilience>



從救災中吸取經驗，強化國家整體災害韌性。Photo Credit: shutterstock

國家從過往災害中如何吸取教訓，並設法減少未來衝擊的準備程度。其中民眾於大規模災害發生時的自救能力，與國家整體災害韌性息息相關。

## 我國防災士目的與功能

我國內政部自2018年起推動防災士培訓，於2024年加大力道推廣防災士課程，希望藉防災士培訓提高民眾自助互助的觀念與能力。除從包含內政部所屬政府機關開始推動，更積極推廣至民間團體、國營事業等參與防災士培訓，期待於2025年底前提升全國防災士名額至8萬名<sup>3</sup>。政府推

廣防災士目的，在於提供基本災害自救能力之技能，強化民眾自主防救災能力，並普及「全民防災」知能教育，促進社區、企業、學校等機構具有防災韌性，於生活和工作等各日常層面，自主性的加強防災準備及應變能力，於災害發生時協助自己和身邊他人脫困與減少災損。

防災士於災難發生時，能以自助、互助、共助之精神，於救難人員抵達前，自行與協助他人脫困，並進行初期之滅火、避難、災情了解及通報等初步應變措施；並可依據個人意願，自願性的接受地方政府防救災業務指揮，協助政府進行避難收容、災民照顧、復原重建等救災與復原工作。

3 統計至2024年12月，我國防災士數約40,811人。



提供民眾基本災害救護技能，於災害發生時得以協助身邊他人脫困減少災損。

Photo Credit: shutterstock



## 加強民間災害防救韌性

內政部於2018年8月10日函頒「防災士培訓及認證管理要點」，迄今歷經五次修正，民眾須參與此要點所定防災士培訓課程，並取得認證後，由內政部發給防災士合格證書與識別證。我國防災士培訓課程由中央各部會、各直轄市、縣（市）政府或培訓機構辦理，防災士應接受二日基本與專業課程訓練<sup>4</sup>。按2024年9月16日最新修正發布之規定，對於已取得防災士合格認證二年以上，參與本要點所定進階培訓課程並取得合格認證，並配合各級政府或參與災害防救團體或災害防救志願組織防救災工作者，新增「進階防災士」身分，

以鼓勵民眾持續增進技能並協助災救事務。

我國防災士概念雖參照「日本防災士機構」訓練的防災士以及「日本介助士共育機構」訓練的防災介助士制度，但日本的防災士制度更為嚴格且完整<sup>5</sup>；且即便在訓練課程、強度與運作機制有所差異，

4 每班期應規劃為期約15小時訓練課程，包括基本課程及專業課程，包括基礎急救訓練、急救措施實作、防災士職責與任務、我國防災體系與運作、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、防災計畫實作與驗證等課程。

5 日本防災士除了要求特定職業必須取得防災士認證，其訓練課程與強度也較高，並具有防災士服裝與後勤支援體系，中央和地方政府設有專門機構與組織進行防災士訓練與動員據日本防災士機構統計，統計至2024年12月日本經認證之防災士，累計已達306,304人。



113年新北市全民防衛動員暨災害防救（民安10號演習），模擬複合型災害搶救演練。  
Photo Credit: 總統府

但強調「自助、互助（共助）、公助（協作）」的原則，仍屬一致<sup>6</sup>。目前我國防災士可依據培訓與動員主體，大致區分為如下類型<sup>7</sup>：

- 一、自願依其意願提升防災意識的「一般防災士」與「進階防災士」。
- 二、以公所為動員單位的「社區防災士」（包含村里及公寓大廈）。
- 三、以大型民間組織為動員單位的「NGO 防災士」。
- 四、以企業或機構為動員單位的「企業或機構（如校園、醫院等）防災士」。
- 五、具特殊專業訓練的「多元防災

士」，如水利機關所屬之防汛護水志工、農業與水保機關的土石流防災專員、機場的特種防護團等。

## 防災協作中心

行政院為促進地方政府與鄉鎮區公所整合地區志工、民間團體與防災士等救災人力，於平時整備、訓練，災時協助地方政府應變與復原，於2022年核定之「強韌臺灣大規模風災震災整備與協作計畫」規劃設置「防災協作中心」。內政部為鼓勵地方政府建立防災協作中心以因應大規

6 日本防災士機構有關防災士三原則之定義如下，自助：保護個人自身性命。共助：在社區和工作場所互相幫助，防止損害蔓延。協作：公民、企業、地方政府、防災組織等共同努力。

7 我國於2024年新增「進階防災士」，指已取得防災士合格認證二年以上，參與「防災士培訓及認證管理要點」所定進階培訓課程並取得合格認證，得配合各級政府或參與災害防救團體或災害防救志願組織防救災工作者。防災士分類可參見：<https://rtp.nfa.gov.tw/dp/intro>

模災害之需求，2024年11月20日修正發布「各直轄市、縣（市）政府防災協作中心運作指引」，其任務如次：

## 一、防災協作中心平時任務<sup>8</sup>

### （一）組織與盤點民間可用之災救人力

1. 邀請相關轄區（鄉鎮市區）人力為協作中心成員，並因應災害可能之應變需要進行功能分組。編列各功能分組之常設性人員，並預先建立名單、清冊等災救人力資料進行管理。藉此預先盤點整合轄區內可用之災救人力。
2. 邀請之參與人力，除以轄區內既有之志工及防災士為主要對象外，防災協作中心亦邀請、媒合轄內已完訓之防災士納入各功能編組運作，包含地區發展協會、韌性社區、志願者組織，以及居住地志願者團體（NGO、NPO）成員，藉此促進利害關係人參與，並活絡民間與公部門之災防力量交流整合。

（二）災害預防準備：防災協作中心參照並呼應韌性社區之推動工作，平時考量各種可能之情境與災時實際需求，針對避難收容處所之任務功

能，進行規劃、作業、後勤，以及財務行政等相關功能編組。各功能編組組長以取得防災士資格或具備相關經驗之志工擔任為原則。

（三）教育訓練：防災協作中心於平時即針對所屬協作人力進行培力，以提升其災害防救知能。其中防災士培訓可作為教育訓練等培力方式之一。防災協作中心亦可輔導其所屬既有之志工取得防災士資格認證，並可促進防災士運用。

## 二、防災協作中心災時任務<sup>9</sup>

（一）協助鄉（鎮、市、區）公所人員辦理包含收容民眾登記、受災情形調查、受災者需求服務及物質分配等協助事項，並支援各救災集結據點之災情彙整及查通報等工作。若鄉（鎮、市、區）公所有派員進駐災



消防火災搶救演練。

Photo Credit: 內政部消防署臉書

<sup>8</sup> 參見行政院「各直轄市、縣（市）政府防災協作中心運作指引」第十二點。

<sup>9</sup> 參見行政院「各直轄市、縣（市）政府防災協作中心運作指引」第十三點。

害應變中心需求，亦可協助掌握災情查通報與彙整、避難收容處所開設情況、協作人力調派與任務執行等事務。藉此整合轄區內民間各救災資源，發揮民力運用投入災害應變之效。

(二) 防災協作中心平時預先調查民間救災人力，災時協助地方應變中心救災相關事務，使救災民力在災害發生時能有效參與救災之應變、收容、復原等工作，減輕公部門救災壓力，完備救災能量。若地方產業經濟類型、人口結構及大規模災損推估等發展特性具備相似性，經評估後可規劃由複數鄉（鎮、市、區）公所以區域聯防協作形式共同籌組協作中心，以促進資源集中整合。

## 結論

2025年1月13日賴總統接見2024年「鳳凰獎」得獎人時強調，「提升全社會防衛韌性就是我們共同的使命，因為臺灣越安全，世界就越安全，臺灣人民也會因此而更安全。當前不論是面對威權主義擴張或是氣候變遷挑戰，以及複合式的天然災害挑戰，我們都必須讓社會更具有韌性和能力。<sup>10</sup>」民力運用是全

社會防衛韌性之一環，特別是應對災害之人力培育，參考日本經驗，可知防災士為促進社會災救韌性之重要且可行之措施。政府藉由強化民力運用，特別是推廣防災士作為深耕災救民力培養之策略，未來合力推廣防災士，除了關鍵基礎設施、公部門機關等場域外，擴大推行至公寓大廈、社區組織、照護機構等公私部門，將有效強化我國社會防災之韌性，藉此健全社會韌性之基礎。●



內政部消防署社區防災宣導海報。  
Photo Credit: 內政部消防署臉書

10 參見中央廣播電台新聞稿<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2234671>