

臺中市政府研究發展考核委員會 105 年第 1 次委員會議紀錄

壹、時間：105 年 1 月 21 日(星期四)下午 3 時 30 分

貳、地點：本會大會議室

參、主席：柳主任委員嘉峰

出席人員：(如附簽到表)

記錄：陳春綢

肆、主席致詞：(略)

伍、本府消防局、衛生局專題報告「本市防災、防疫措施及局處整合工作」。(略)

各委員及市政顧問建議事項：

翁委員瑞宏：

- 一、市長就任至今，無不關心台中市的整體發展；為了讓城市的發展更加穩健順暢，市府責無旁貸要做好防災與防疫工作，藉以保障市民的安全與健康。台中的都市規模與樣貌在急速發展，使都市暴露於災害衝擊的機會與程度也都更加提升。在災害防制的「減災、整備、應變、復原重建」四階段中，美國「聯邦緊急事務管理總署（Federal Emergency Management Agency）」認為「預防勝於治療」，將減災視為最根本且長期性的管理措施；但是，在今日的報告中，災害防治所進行的工作多擺置於針對災害處置的整備與應變，並未見於減災工作之平日監測。不過，值得肯定消防局與衛生局的地方，在於他們務實且誠實地檢討出防災與防疫所面臨的困難障礙，包括有體制、人才與經費三大問題。防災與防疫工作都須要跨局處整合，因此須要可以統合指揮的高階單位，並且可以立即與中央與軍方聯繫的管道；然而在市府目前對於防災與防疫工作的編制幾乎都為兼任職，經驗與專業知識不足以應對大型或新型災害。值得一提的是，台中市預計在三月份將達到 275 萬之人口數，也代表台中市政府的公務人力可再擴充。然而，本市因應日加複雜的防災與防疫工作清楚地顯現出專責人力實屬不足，在此建請相關局處研議擴編專責人員與設備，並請主計處、人事處與研考會

全力支持。

二、公部門必須為城市建立「災害風險清單」，包括根據災害防救法第2條所敘述普遍社區會受到威脅的自然災害，如水災、風災與地震；而特定工業區鄰近地區會遇到之毒性化學災害，甚至納入空氣污染。對於少數民眾或產業造成損失的災害，例如寒害、旱災亦須制定應變措施；對於非特定性的災害，例如空難、交通災難和森林火災，甚至生物性恐怖攻擊等亦應被納入制定。

三、公部門包括衛生、環保、勞工、消防、甚至社福等單位平時即須要進行安全與健康監測工作，或許未來可以加以整合。安全與健康監測是對於危險與疾病的早期辨識與預防，也是建立對於態勢感知能力的基石。必須要持續地、系統性地收集、分析與解釋安全與健康資訊，並且將之廣為傳遞於民間行動或相關組織，其目的就是要降低危險的發生，並且改善群眾健康。公部門亦須明瞭，提早發現問題或新流行即可能會減少傷亡以及與之相關的社會經濟衝擊，並且避免民心渙散。

除了涵蓋了公共衛生的威脅和疾病，如各類傳染性和非傳染性疾病，也包括環境相關的健康影響、自然和人為災害、以及健康行為。另可進一步地提供有關問題的嚴重性與受影響人口的估計，並且針對受衝擊的地域分佈與特點進行狀況的解析。透過安全與健康監測，訊息即可進一步地產生支持性的決策，也對於現有的健康施政項目進行評估。

除此之外，安全與健康監測系統普遍建構在以國家範圍為覆蓋層級的模式下，資源全擺置於中央體系。相對地，許多數據的獲取與使用都缺乏城市層級資料，無法運用來分析與地方人口以及環境特性的相關性；包括人才與資源等各種限制，也導致地方公部門無法建立起自己的安全與健康監測系統。以疫病而言，在地方甚多縣市的區域治理上，根本就無法落實地將民眾的症狀監測、實驗室監測以及網路監測三者加以聯繫起來，地方的防疫工作可說是明顯脫節，或可說當疫病來襲時，根本就

是遠水救不了近火。因此，我們須要投入資源來建立城市甚至跨縣市區域級的安全與健康監測系統，使地方的安全與健康監測能夠以更加靈活和有效，所得的訊息才可能迅速被闡明並直接呈報給地方主事者，相關的後續處置也可以更有效地與地方醫療衛生、保健、民政社福、警政消防、教育、環保等等相關單位進行快速統合。

- 四、近年來，新興傳染病不斷地肆虐，食安事件也層出不窮，甚至生物性恐怖攻擊亦偶而在國際性都市中產生，這些健康事件皆嚴峻地考驗著政府機關在健康安全防護工作動員時的應對能力。大台中市幅員廣大，當安全與健康問題連環爆發，公部門總是應接不暇甚至束手無策。如此讓市民在生活的無奈中飽受困惱，並且喪失對於公部門解決問題之信心。因此，台中需要一座以應變疫災及食安為主的常態性的衛生指揮中心，作為區域直接聯繫的作戰指揮據點；並藉由完善的軟硬體功能與暢通的聯絡通訊系統，建構完整的資訊平台，以提供決策者完整的流行病學及資源訊息，期望衛生指揮中心能夠有效地進行流行病學、生物病原災害、以及緊急醫療等健康事件之立即應變。衛生指揮中心之運作除了倚靠完善的科技設備與各種健康資訊的整合外，還必須有完整的指揮體系規劃。該中心之運作可以美國緊急應變通用的指揮架構（Incident Command System）為基礎，並參考 SARS 應變經驗，完成標準作業程序，作為衛生指揮中心運作之依據，以期經由統一的指揮制度，有效分配人力與物資，即時掌控疫情及所有資源及相關訊息，達到快速減災、滅災的目的。此衛生指揮中心應由五個小組組成，由專業人員依據專長進行分組，包括聯絡組、流行病學與規劃組、執行組、法規及財務組、以及後勤組等；緊急必要時，市長可授權指揮官協調市府各行政單位，並依照實際狀況機動調派各單位專業人力以執行任務，此架構也可以應用在重大的食安事件調查。

- 五、減災主要是透過政策管理及各種因應措施，防止災害之發生或

減輕災害。台中市近年來衝擊最大的災害應屬 2011 年的阿拉夜店大火，此事件導致當時本市的經發局長、都發局長以及消防局長遭受監察院彈劾。都發局負有辦理都市規劃及建築管理之業務，當時都發局是被認定明知夜店業者長期違反都市計畫法，於住宅區內經營 PUB 酒吧，竟未積極依法處置。在 2015 年 10 月，營建署完成《都市計畫法台灣省實施細則》修正，為保護民眾居住安寧，增訂住宅區禁設「夜店」營業項目；但是，此法並未包含直轄市，也因此未來台中市須要制定相關的自治條例或規範。然而，仍有許多店家是以其他名義於經發局登錄，例如業者登記為餐飲業，則可提供佐餐酒，亦可設在住宅區，但實際上可能是夜店，如此即可能使公部門忽略建築物公共安全之檢查。

- 六、經發局在 101 年訂定了「臺中市違規休閒娛樂服務業聯合稽查執行方案」，由該局會同都發局、警察局、消防局及衛生局等機關各依權責及主管法令配合檢查，稽查前由研考會彙整各權責機關所提報日程排定稽查班次。近期一次之聯合稽查是潘副市長帶隊稽查電影院，但對於執行此方案之機制應立定重點，並由經發局與消防局擔任主導角色，以盡到聯合稽查應有之功能。
- 七、近年發生如莫拉克八八風災等大型災害屢屢造成地方人員及財物之重大損失，其主要問題來自：1、民眾的災害自我防救能力不足，對於災害缺乏認知，無法及時應變；2、災害常使災區對外道路、通訊系統、維生管線均遭到重創，災民無法對外求援，政府無法進入搶救。由此可知，社區居民應該要有「自主性救災」的能力。因此，防災相關單位必須在平時促進社區與公私部門建立合作關係，並助其獲取資源以求社區減災、耐災的目標。並請新聞局予以協助宣導，教育局協助將防災、防疫落實到教育課程中。
- 八、災害防救法第 11 條第 3 項規定：「區得比照前條及前二項規定，成立災害防救會報及災害防救辦公室」後，其增列之主要

理由在於直轄市及市區得因實際需要成立災害防救會報及災害防救辦公室。然而，就目前屬於災防法中第三級防災體系之地方政府之鄉、鎮、市（區）公所而言，其所發揮功能落差極大，最主要癥結點在於是否有健全之財務而定，唯整體而言大都面臨無人力、無經費等之窘境。因此，地方之防災工作尚有加以檢討之必要。

- 九、天然災害之形成絕非僅是自然因素，而是人類與環境互動之結果。目前台灣的天然災害預警系統之規劃或設計，較為偏重資訊提供，強調災害潛勢預測，並且是透過「由上而下」之方式所建置。如此的預警系統忽略了地方社區與居民之特性，並且無視民眾對於預警系統的認知與使用需求。例如在中央，行政院農業委員會水土保持局、林務局、經濟部水利署、交通部氣象局、公路總局等單位均有提供災害資訊，並且建立災害防範措施，但是民眾的利用率實屬不高。因此，公部門應當重視民眾對於預警系統的認知與使用需求，並且建構以小尺度地區為考量的預警系統，例如針對北屯大坑，此處經歷 921 大地震，土地相當脆弱，極度容易引發土石流、崩坍地以及斷層活動等現象；因此對於災害風險之管理，應當廣納該地區民眾之回應，融入地方之社會與實質環境特質，評估地方政府整備與災害控管措施，產生便捷的媒體介面，如此才能提升預警效能，藉以真實地保障民眾的身家安全。

即使是小尺度的災害預警系統也必須是整合性的，至少要包含四項互相關聯之要素，包括（1）風險資訊與知識、（2）監測與預警措施、（3）傳播與溝通與（4）應對能力。許多先進國家即已開始檢討以工程為導向的災害管理模式，內容多指出各國的預警系統缺乏從使用者或是從系統與民眾互動之觀點來思考；也就是預警系統之設計不能只偏重硬體與供給，亦須考量系統傳播與溝通介面，以及重視使用者之決策行為與防災能力。預警系統建置所面臨的最大挑戰，除了來自災害預測的不確定性以外，尚源自於對於社會、文化、體制與使用者特性的

不瞭解；這樣的結果即容易讓使用者常將預警系統或災害資訊的產生視為「黑箱作業」，既難讓使用者瞭解其內容，亦欠缺使用者可以參與之管道以及溝通機制。聯合國與世界衛生組織為了降低災害傷亡與促進公共安全，近年已極力推動以居民為導向的整合性預警系統。因此，公部門必須擬定提升居民瞭解災害風險之特性與預警之計畫，進行互動與溝通，並且輔導居民瞭解預警系統之內涵。此外，公部門在風險溝通與傳播上，須要配合地區之社經環境實質特性，透過不同的媒體管道、平台設置、語言選擇與預警內涵設計，使預警訊息更能被民眾所接收，並且採取適當的行動。

李市政顧問順安：

- 一、建議市府與衛生局能提供醫療機構良好的防疫資源，如防疫教育訓練、防疫指引等，強化各醫療院所之防禦能力。
- 二、目前的防疫重點大多以醫學中心、區域級以上醫療院所為主，醫院在各式評鑑及查核的約束下，防疫能力大多已有一定的水準，建議診所也能給予適當輔導，可能會更好。
- 三、建議多鼓勵醫療機構的高層主管多參與基層防疫相關會議與決策，在防疫政策推動上，適時支持。
- 四、建議衛生主管機關，對於第一線所需的防疫用品、設備能再適當給予支援或補助，例如防疫物資的採購、負壓病房的檢測等。
- 五、建議研議辦理急性病毒性 A 型肝炎的篩檢、疫苗施種與衛教（尤以本市偏遠地區為主）。
- 六、建議掌握本市流感疫苗的管控與擴大施打情況，例如醫護人員、高危險群及老人實際施打情況的掌控。
- 七、請持續加強新興傳染病的預防措施及具體策略。
- 八、請說明配合衛生福利部疾病管制署，本市新的防疫計畫，其具體的預防機制為何？各單位及醫療院所的實際操兵演練如何掌握？

- 九、應詳盡落實機場入境民眾或遊客的檢疫工作(分國家與文化習慣)，降低境外疫病帶入本國的發生率。
- 十、建議本市若發生重大疫情或有疑似疫情等，若為現今醫學可檢驗之項目，請市府能即時宣布提供疑似患者進行免費篩檢，以降低及管制疫情擴大與民眾恐慌，如上次大台北自來水管事件。

盧委員天麟：

- 一、災害預防工作對災害影響遠勝於災害發生之後的應變。各機關應對於災害預防多加琢磨，預防做的好，災害自然少。
- 二、除了大型活動的專案防護及危機應變規劃外，政府機關應於平時即做好防災整備工作。
- 三、近來多起重大災害發生，起源於消防安檢未落實，政府機關應加強及落實各項公安檢查，為人民生命財產安全嚴格把關。
- 四、登革熱病例雖然集中於台南、高雄，但台中市亦應做好各項防治策略，俾利即時因應，有效掌握防疫先機，降低登革熱本土流行風險。

董委員建宏：

- 一、防災、防疫的工作，首重為各單位資訊的整合，特別是透過地理資訊系統，將全市各種可能潛勢災難與發生地點進行疊圖，並應將地下管線的圖資，透過剖面圖的圖示來標明臺中市內各種管線位置，透過完整的資訊，整合防災防疫系統。
- 二、在資訊整合後，亦應於日常即指出相關災難可能發生潛勢區，透過都計、水利、消防安檢等政策協助，改善可能發生災難環境。

邱委員俊榮：

- 一、防災為跨縣市合作重要項目，以中台灣而言，台中市相較其他縣市資源更為豐富，可能成為其他縣市求助對象，各項災害

需要跨縣市合作，包括提供資訊、人力、物資、支援等，建議研議建構防災跨縣市平台，提供合作管道。

二、防疫工作部份，由於中央與地方常互推皮球，建議及早與中央協調促其提供防疫資源，包含人力、財力、物力等，並建立一套 SOP 作業流程，俾使中央資源能適時挹注地方。

郭市政顧問臨伍書面建議：

一、有關災害防救機制的調整：

(一)建議人事或相關單位配合因應災害防救辦公室人力，在短期內進行人力擴充，避免僅有執行長專任一人，其他人都是兼任的問題。

(二)功能分組問題，建請由具有決策權的長官主持，進一步落實到內部協調會，讓各局處提出落實執行時可能碰到的問題，可立即處理解決。

二、花博安全維護與危機應變，從簡報內容看來，與兩個月前提出內容並無太大差異。請檢視是否已經針對之前專家會議決議，進行更細部的劇本探討。

三、針對防疫措施的报告，提出二項建議：

(一)在風險溝通上，請注意危機時期的溝通。例如民眾恐慌、外界專家、議會、媒體的批評如何處理和因應…等，應建立利害關係人的溝通計畫。

(二)衛生局既已提出未來改善計畫，請研考會加以追蹤，以檢視渠等問題未來都得到有效解決。

(消防局曾副局長進財說明)

災害防救，「防」一定比「救」重要，災害防救二項執行問題，一是由什麼人防救，二是由哪個機關防救，很多人將「災害防救」與「消防」畫上等號，事實上二者並不同等。火災的預防，除消防設備外，尚包括防火避難設施、防火材料、防火間隔、防火管理等等，牽涉廣泛，每一項目都非常重要，均需嚴格把

關。消防三大任務，包括火災預防、災害搶救、緊急救護，其餘分散於各局處，故目前刻正辦理機關的整合工作，並爭取設置災害防救專責機構。

（衛生局張主任秘書瑞麟說明）

防疫工作上非常注重事前的預防，訂有三段五級預防策略。本府平時即積極辦理防疫事前準備工作，例如病媒蚊調查、物資的準備，並定期至醫院了解醫療整備情形及進行應變模擬演練。近年來亦重視診所防疫情形，定期邀集醫師辦理疫病繼續教育。

（經發局綜合規劃科許科長瓊華說明）

休閒娛樂業的存在，是都市高度發展的過程中不可避免的，要如何避免這些高度風險的營業場所發生意外，則為本府經發局及各目的事業主管機關的責任。經濟部在商業登記法及公司法都是傾向將登記與場所的管理，切割分離。惟以地方政府的立場，則是無法分割、責無旁貸。本府於100年8月制定本市休閒娛樂服務業自治管理條例，將土地分區、建築物用途、與學校的距離或噪音，做通盤檢討。目前於本市設立八大行業，均需經過各機關嚴格的審查。其實很多災害的發生並不取決於行業而是取決於人，而本局會予以積極防範。有關稽查部分，對於遊戲產業本府每個禮拜有二天會同警察、衛生、消防單位做聯合稽查，每個禮拜也有三天針對八大行業做聯合稽查，而其他不是聯合稽查的行業，本府亦會進行複查，這部分我們一直都有在把關，各位委員可以安心。

（都發局使管科賴科長祐成說明）

目前夜店已有納入休閒娛樂服務業管理自治條例來做管理，也訂定行業別的認定要點，早期稽查時，因為有便利商店在夜間賣酒，而顧客坐在店外的桌子喝酒，經媒體質疑是否屬夜店？當時對於夜店的認定非常嚴格，為免除爭議，本府經發局訂定

行業別的認訂要點，將時間營業、菜單列為認定要點。另夜店禁止於住宅區設立部分，除本市都市計畫自治條例中，明文規定住宅區不能設夜店，另，休閒娛樂服務業管理自治條例中，亦規定酒吧行業在申請建築執照的時候，設置地點需與住宅區相距五十公尺以上。

對於稽查頻率是否有不足部分，當初密集稽查是為了透過重罰跟連續處罰來消除違法的場所，經幾年密集稽查下，本府違法列管案件已大幅下降。對於酒吧行業公安申報本府列為百分之百複查項目，以加強管理。

另阿拉夜店火災肇禍最大原因為天花板泡棉，泡棉在當初不列入建築技術規則裡的室內裝修，在消防部分也無列入防焰的材料，兩方面均未管制，最後經災後檢討，營建署及消防署已做充分討論，決議將其納入建築技術規則第 88 條裡面的室內裝修材料，並完成修法。

另對酒吧行業營業場所的公安防制，第一，公安申報時，嚴格要求必須委託專業檢查人做建築物的公安檢查及申報。第二，對於 B 類(酒吧行業)的場所，本府委託專業的檢查機構辦理百分之百的公安複查，以防堵專業檢查人簽證不實的情況。第三，辦理聯合稽查，以此三個方面執行確認酒吧消費的安全。本局目前稽查案件非常多，需配合各行業包括補習班、工廠等聯合稽查，公安的人力真的需要補強，而人員的育才和留才很重要，此部分本局一直努力著，期望可以為台中市的公安盡一點心意。

另董委員提到災害潛勢的部分，近來經濟部有做地質敏感地區，針對地下水、斷層或是山崩地滑地區，現在已有劃線地區。都市計畫在通盤檢討時，對於禁建範圍應加以整合，此部分意見將帶回本局轉知都市計畫單位納入研議。

(建設局道養科蔡科長孟奇說明)

地下管線的建置部分，本局已在進行管線相關資料的彙整建

置，目前完成烏日、大里、太平相關管線的調查建置，預定於107年完成本市全部管線資料建置，而剖面圖的部分亦將於今年辦理相關的示範，以更完整的呈現地下管線的資料。

(資訊中心黃代理主任惠敏說明)

很多市政作為及措施都涉及跨域問題，故在資料的整合串接上，本中心刻正進行幾項方案。第一，建置大數據分析的平台，透過平台蒐集各方內、外部數據資料，產出一份綜合資料的分析，提供各局處參考。第二，建置圖資雲的平台，在GIS應用部分，從基本圖資的建立與維護更新到流通供應，本府刻正辦理整個台中市圖資雲的平台，提供各機關利用平台，做各式各樣業務上的應用，包括各式展點的查詢或是業務系統的開發，在建設、都發或消防各方面的應用。第三，規劃設置智慧營運中心，智慧營運中心就如市長常說的，如同一個城市大腦的概念，該中心需要整合的資料非常多，包括防災、防疫等等，目前第一階段規劃從交通防災緊急應變以及治安這面向出發，再逐步擴充。如今天所討論的，防災及防疫的應變，均屬類似，但不同主題的體系。甚至消防局提到，在不同災害發生時，會對應到不同的主管機關，但在這不同的運作機制上，怎麼透過一個好的整合面去做橫向的聯繫以及運作，我們希望透過智慧營運中心的方式，在各機關之間穿針引線，做整個橫向的串聯。另外，有很多資料要做視覺化呈現的部分，也在大數據分析、GIS、及智慧營運中心裡進行實務上的規劃，很快也會有一些實作，例如，今年的圖資雲平台，規劃了一個功能，例如登革熱或禽流感，只要有點位資訊，就可很快協助展現在地圖上。

陸、臨時動議：(無)

柒、散會(下午5時50分)