

壹、緒論

2009年8月2日莫拉克（Morakot）颱風在菲律賓東方約1,000公里海面上形成，繼而緩慢地向西方朝臺灣移動，於8月7日晚間11時50分左右在花蓮市附近登陸，帶來了洪水、崩塌、堰塞湖、潰堤等多種不同之嚴重災害，導致人員傷亡728人（件）、¹ 橋樑損毀196座、收容安置8189人、侵害校園516所，農、林、漁、牧業產物損失及民間設施損毀超過新臺幣194億元，為臺灣近50年最嚴重之颱風災情（陳聯光、游繁結、劉格非、林聖琪、柯明淳，2009；國家災害防救科技中心，2010）。而當時之高雄縣甲仙鄉小林村因位於降雨氣流中心附近，居民首先遭遇豪雨沖刷、洪水襲擊，聯外橋樑逐漸被大水淹沒與遭土石流沖垮，斷續多時之淺層崩塌後的深層崩塌終將小林村完全掩埋，致使超過400人被埋在獻肚山的大型崩塌土石堆之下，造成震驚中外的重大風災傷亡事件（王俊明、李心平、李鎮鍵、臧運忠、謝正倫，2010）。除甲仙鄉之外，高雄縣六龜鄉及那瑪夏鄉、桃源鄉與茂林鄉等三原鄉地區，² 死傷、失蹤及房屋受損亦是極為嚴重，全縣死亡人數與失蹤人口各約占全國整體數量之九成與六成，而農、林、漁、牧之損失亦僅次於屏東縣，故被評為極重災區（內政部消防署，2010；行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，2010）。不可諱言地，資訊之誤判、行動之鬆散及決策之延遲皆直接或間接地加重災情，嚴重之後果亦造成原高雄縣那瑪夏鄉、桃源鄉全部中、小學必須緊急易地安置及復學，對全校正常授課及行政運作皆衍生諸多不便與困擾。

雖然颱風是一種自然產生的熱帶氣旋現象，形成於熱帶海洋表面上的低壓系統，常伴隨強風驟雨、海水倒灌、土石崩塌、洪流漫淹、河床淤積等巨

¹ 依據莫拉克颱風災後重建推動委員會之統計，截至2010年2月4日止，計死亡677人、大體未確認身分25件、失蹤22人、重傷4人，合計人員傷亡728人（件）；而依據教育部相關資料，計有231所國小、48所國中、30所高中職及6所大專院校受到嚴重淹水、土石流、土石滑動或建築物主結構受損等較為嚴重之受災情形，其中又有13所學校需要整體重建。詳見國家災害防救科技中心於2010年刊行之年報資料。

² 2010年12月25日五都改制施行縣市合併後，高雄縣市合併為單一行政區域，原有之各鄉改稱為區，故上述之高雄縣甲仙鄉、六龜鄉、那瑪夏鄉、桃源鄉、茂林鄉已改稱為高雄市甲仙區、六龜區、那瑪夏區、桃源區、茂林區。鄉鎮名稱雖已改變，但過往風災重創之傷痕及周而復始襲擊之陰影則是依然揮之不去。

大災害（王寶貴、吳俊傑，2009；隋中興等，2011），目前尚無法以人力完全消除，但可透過事前的預報以延長準備之時效性、預測以強化防範之周延性，以及預防以減少災害之嚴重性。例如，各級教育組織在颱風季節應對定時傳遞之氣象預報資訊有標準解讀與處理流程，以期能獲致較充裕之防災準備時間；對即時發布之風雨預測數據有周延呈報與作業規範，以期能加強對狹窄河道上游側、淺碟形平原窪地、陡峭山坡地邊緣、土石流氾濫區域之事前疏散對策；對平時規劃之防災因應計畫有定期演練與固定訓練，以期能減少季節性之風災損失程度。因此，除了做好及時的災害防治準備，有效的行政管理亦是不容忽視之重要議題。

然而，面對頻繁又措手不及之颱風災害，風災高危險區學校之行政事務千頭萬緒、師生人力安置不易、資源財產紛雜散置、經驗知識無法應用及方案規劃缺乏共識，實非平地一般學校所能實際體會與感受，學校於事前如何預作規劃，以及事發如何妥適應變，皆有賴行政決策者專業的認知力、果決的行動力、敏銳的判斷力，亦即學校面對頻繁風災應如何發現盲點與克服限制以有效展現行政管理之決策力，維護深受氣候變遷及風災影響之師、生的教學品質與受教權利盡最大努力，乃是另一值得深思的重要課題。

綜上所述，茲將本文研究目的臚列如下：

- 一、探討風災高危險區學校行政管理決策歷程之實際運作。
- 二、分析風災高危險區學校行政管理決策力之呈現情形。
- 三、綜合研究結果提供具體建議，作為政府機關、風災危險區學校提升行政管理決策力之參考。

貳、文獻探討

一、風災高危險區

一般而言，不同海域形成之熱帶性低壓系統有不同的名稱，若在西北太平洋和南海一帶形成，即是我們熟悉之颱風（typhoon），而在印度洋和孟加拉灣地區形成，稱為旋風（cyclone），但若在大西洋、加勒比海、墨西哥灣，以及東太平洋等地區形成的類似系統，則稱為颶風（hurricane）（余