

RDEC-TPG-099-003（委託研究報告）

中央與地方災害防救
組織與職能之研究政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 99 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、研究緣起

重大天然與人為災害，所造成的人命傷亡、財產損失，常是社會的關注與媒體的焦點，也是政府現行的施政重點。臺灣災害防救體系歷經 50 餘年的努力，由無正式法令到災害防救法的頒布施行。2000 年 7 月 19 日公佈實施之「災害防救法」，明確的將災害防救體系劃分為三級，各層級災害防救組織及計畫，同時明訂災害防救工作之內容要項及指揮、協調事宜，以強化災害防救應變能力與相關措施。災害防救法施行迄今，期間為因應實務運作發生之各項問題，分別於 2002 年、2008 年、2010 年（兩次）共四次修訂災害防救法，其中以 2010 年 7 月之第 2 次修正，特別針對莫拉克風災的缺失，強化國家於重大災害之救災地位，明定於行政院設中央災害防救委員會及災害防救辦公室，並將內政部消防署轉型為災害防救署，專責救災，同時規定國軍主動救災之規定。

研究發現，從災害學習似乎成為各國訂定災防法與調整災防體系的重要參據，然透過此種方式演進所付出的代價，似乎太大。因此，為了能有效的處理極端、綜合型的重大災害，以建構完備的中央政府和地方各級政府整體災害防救體系，針對「中央與地方職權劃分」、「服務傳送與民間參與」、「財政負擔責任」及「法令架構」等四個面向，面對當前災害防救運作過程中所衍生的迫切公共治理問題，釐清政府職能與角色，藉跨部門的公私治理與府際合作觀點，提出立即可行及中長期的政策建議，以強化政府於災害防救之減災、整備、應變、復原等全災害管理，及建立獨立的、合理可行之災害防救體系，誠為本研究之重要核心焦點。

貳、研究方法及過程

本研究計畫總共分為三階段研究流程，四種主要不同的資料蒐集方法，第一階段是界定災害防救的意涵與影響災害防救執行的關鍵議題，包括：分析我國災害防救組織體系的發展、現況與問題，找出影響災害防救成功執行的重要因素；第二階段是國外文獻及國內實證調查，包括：蒐集國外災害防救體建構及經驗，並實施國內實證調查作業；第三階段是整理與分析評估結果並提出政策建議，包括：彙整、比較與分析我國中央與地方災害防救組織

之政府所應扮演職能與角色，並提出最後政策建議。四種主要研究方法說明如下：

一、文件分析法：藉由文件分析法以了解國內現行災害防救組織體系職能劃分、服務傳送過程與民間參與、財政負擔責任及法令架構的現況、難題及缺失等問題，以明確中央與地方災害防救組織與職能的實務困境，確立現階段所面臨之問題，從而建構出我中央與地方災害防救組織與職能之研究架構，以便展開研究之相關調查和分析。

二、比較研究法：本研究為了解國外災害防救組織發展現況，蒐羅英、美、日等三國災害防救相關文獻及策略作為，透過比較研究法，以了解研究對象的異同性為何？並找出其成功關鍵因素，俾提供我國中央與地區災害防救組織與職能改善的策進參考。

三、焦點團體座談法：本研究針對中央政府之實際業務承辦人、各階層之主管（官），與地方政府進行二場次之焦點團體座談，除了解中央政府與地方政府之職能治理的現況困境，以補靜態文件資料之不足外，藉由座談的方式，增加彼此對話的空間，同時藉由此研究方法以回應現況問題並建構合宜的機制，尋求未來可行之作法。

四、深度訪談法：本研究透過訪談中央機關與地方機關，對此一課題有深入瞭解之相關業務承辦人或政策推動、執行者，作一深度訪談，期能蒐集更多資料以為佐證靜態文件分析所得之實務現況問題，使研究結果能更為可靠、周延。

參、重要發現

災害防救乃是屬於危機管理領域的重要研究議題，多數危機管理認為災害無可避免，必須以危機處理策略回應之，進而將其區分為「災害危機預防、災害危機處理、災害危機復原」等階段。就災害危機處理原則，立即反應、橫向聯繫、縱向聯繫、集中處理的協力式治理，為現行研究災害防救的重點，本研究綜合研究方法獲致下列結論：

一、「重救災輕減災」影響災害防救成效

救災工作具有急迫性，而且能夠在最短的時間內展現施政團隊的救災效

率，長期以來亦為一般民眾深切關心的問題，畢竟災害發生時，攸關人民生命財產，遂成為普羅大眾所關注焦點，而政府勢必採取積極性處理作為，以符合民眾期待，在最短時間內展現施政成效，然而減災工作屬於整體長期性質，而且是持續維護的工作，對於災害防救屬於治本之道，通常難在短期內突顯績效，亦為一般民眾較輕忽的面向，自然形成「重救災輕減災」的偏離現象，影響整體災害防救工作成效。

二、中央災害防救組織重疊宜整併

（一）會報與委員會之組織功能

行政院設中央災害防救會報，其任務如下：

- 1.決定災害防救之基本方針。
- 2.核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。
- 3.核定重要災害防救政策與措施。
- 4.核定全國緊急災害之應變措施。
- 5.督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。
- 6.其他依法令所規定事項。

「行政院災害防救委員會」雖然更名為「中央災害防救委員會」，惟其與中央災害防救會報，同屬任務編組，分屬災害防救政策的核定與執行機構，且分別由院長與副院長兼任主持人，行政院院長與副院長間有職務代理之問題，其於災害防救的功能與任務存在之重疊問題，仍然存在。

（二）災防辦與災防署之組織功能

為執行中央災害防救會報核定之重要災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設有中央災害防救委員會及行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務，此一層級之委員會與災防辦公室之間功能與角色具有重疊之情形，實際運作仍以災害防救辦公室為主，因此，未來災害防救委員會應考量予以裁併。

另災害防救署負責執行災害防救業務，與中央各業務主管之間有部分重疊之處，應再予釐清彼此關係，尤其未來複合型災害發生的機率逐年增加，災害防救署可能會扮演更多溝通協調的角色，以目前該署隸屬於行政院三級

機關之層級，而其他業務主管部會均屬於二級機關之層級，此一現象恐違行政組織層級之設計，實宜進一步調整，目前建議統一由災害防救辦公室負責執行相關業務與整合資源工作，而就長程的目標而言，宜合併災防辦與災防署設立部會級之災害防救組織，讓中央災害防救組織精簡有效能，擁有預算及專業人才，才有助於災害防救業務之順利推展。

三、救災應一元化，減災宜全面化

為統籌災害防救政策與業務之執行，未來在制度設計上，應朝向救災一元化，減災全面化策略思維，即災害防救業務宜無論是中央或地方政府應由專責的災害防救單位統籌辦理，成立災害防救之專屬單位，健全災害人才的專業知識、預算的編列及設備的增置等，俾發揮災害防救的功能；至於減災工作宜全面化由各相關主管業務部門負責，讓減災工作能夠落實到各個層面，各主管業務部門若有權責不清，事權重疊之處，透過專業災害防救單位的溝通與協調，以補各業務部門之不足。

四、災害與消防之專業宜區隔

今（2010）年8月4日新修訂之災害防救法，將消防署改制為災害防救署，負責中央災害防救業務之執行，在制度的設計上已朝向成立災害防救的專責機構，但是由消防署承攬此一工作則非妥適，就專業的見解，實宜將災害與消防二者不同功能領域加以區隔分由不同層級機關掌理。

五、地方是災害防救主體，但能力有待提升

就法律的規範及災害發生的特性而言，地方政府為災害防救之主體，然而台灣行政體系，由於多數資源集中於中央，雖然我國仿日本法制配合行政組織結構設計三層級之災害防救組織，但是我國鄉鎮層級能力不若日本市町村健全，因此，第一層級雖為災防工作的主軸，但是卻無實際能力從事減災及救災工作，多數仍依賴縣市政府層級，甚至中央的支援。在考量發揮第一層級鄉鎮市公所災防能力的有限性下，實宜限縮該層級的職能範疇，以災害發生時之初部處理、災民初步安置及災情蒐報為主，同時加強第二層級縣市政府職能，俾符實務現狀。

六、災害發生時，中央介入地方救災時機與程序仍待釐清

我國的災防法並未對災害的規模分級，影響緊急應變之處置。就過去救災經驗可知，中央政府經常因為政治計算的考量，在第一時間將資源投入「易致災區」而非「重大災區」的現象時有所見，因此弱化了中央對於災害處理的能力，因而形成救災資源的浪費與分配不當。同時，災害規模分級的不明確，也使得中央無法於第一時間有效率的積極介入，造成民怨，此部分宜加以釐清。

七、府際合作與夥伴關係仍待加強

由於災害的多元動態性質，無論中央與地方均可能同時面臨災害防救的問題，因此，無論中央與地方政府之組織與職能如何明確劃分，仍難脫彼此之間的協力合作關係。未來在面對新型態之複合式災害侵襲機率頻增的情況下，加強府際之間的合作，透過夥伴關係的建立，藉由彼此的協力合作，實為面對未來災害挑戰的必然趨勢。

肆、主要建議意見

以下為本研究就建構獨立的、合理可行之災害防救體系，所提出總體建議之短期與中長期建議如下：

（一）短期建議：

主辦機關：行政院災害防救辦公室、災害防救署

短期為近期 1 至 2 年內，以不修法為原則，行政院災害防救辦公室及消防署改制之「災害防救署」為基礎，就現行制度，以中央災害防救會報的名義，協調各類災害管理部會，擬定災防策略，辦理教育訓練，指導與統合災害整備與減災之預防工作，以及協調指揮各地方政府執行災害救助之工作，發揮階段性功能，循序建立可長可久的災害防救制度。

（二）中長期建議：

主辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部災害防救署

第 3 年開始，俟由消防署改制之「災害防救署」完成階段性任務後，配合行政院組織法與相關法令之修正，將現行內政部災防署回復為內政部消防

署體制，專司火災預防、災害搶救及緊急救護等工作；中央災害防救委員會與災防辦公室合併，由內部單位，改名為「行政院災害防救署」，為具實質地位之機關形式，專司綜合型災害防救業務，作為統合各類災害業管部會，以及指揮地方政府「災防局」執行災害防救工作之專責災防機關。

依據前揭總體建議，茲按立即可行及中長期可行等期程，擬具相關具體建議如下：

一、立即可行建議

（一）明確劃分行政院災害防救體系與中央災害防救業務主管機關的關係

主辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部災害防救署

協辦機關：內政部、經濟部、農委會、環保署及其他經災害防救法指定之各類災害防救業務主管機關

我國「災害防救法」對災害防救組織體系及組織運作，雖已明訂各項詳細完整的規範，然在執行本法時，多數單位對於各類災害的管轄分工與事權分配，仍未了解全災管理制度之精義及法令執行上精隨，使得在重大災害事件發生時，出現防救災統合與應變作業之指揮、協調、通報等工作，浮現縱向溝通與橫向協調能力不足，故縱向溝通管道暢通與多元化以及橫向協力機制之建立，是災害防救服務傳送應加強之處。

因此，明確定位行政院災害防救辦公室係中央災害防救委員會的幕僚單位，為最上位之災害防救政策規劃、督考與協調單位；內政部災害防救署為災害防救政策執行機關。內政部災害防救署與中央相關災害防救業務主管機關，受行政院「災害防救辦公室」督導與考核，並實施業務評比與檢查。

另以消防署改制之「災害防救署」為基礎，透過災害防救委員會協調各類災害管理部會，擬定災防策略，指導與統合災害整備與減災之預防工作，以及協調督導各地方政府執行災害救助之工作。

（二）內政部災害防救署統一整合及分析災情通報系統

主辦機關：內政部災害防救署

協辦機關：內政部、經濟部、農委會、環保署及其他經指定之主管機關

、國家搜救指揮中心

我國對於受災地區現場各類救災資源的整合、指揮、協調與調度，並未有一套標準架構與標準化處理原則，致使災害現場指揮，淪為多頭馬車，令出多門的現象，影響整體救災成效。因此，建立一綿密之資通訊網以整合平時業務體系與災時指揮體系(例如，Incident Command System, ICS)，有其必要。

另現行中央災害應變中心及國家搜救指揮中心之通訊設備維護、操作及值勤方式規劃等，皆由內政部災害防救署負責，故由災害防救署統一負責管理規劃及整合分析災情通報系統，建立防救災資訊平台。同時設置 24 小時情報匯集機制，與國家搜救指揮中心建立即時互通作業平台，再依所蒐集之情報通報行政院，評估是否提升應變層級。使能於第一時間、第一線滿足災害救助單位及受災地於災情通報之需求，協助加速災害防救作業之效率與效能。

(三) 災害防救之「防災業務」與「救災應變指揮」權責應區分隸屬

主辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部災害防救署

協辦機關：各級地方政府

災害防救之「防災業務」指各相關部會依國家災害防救政策目標，依法令及預算執行之平時預防與減災工作，由行政院災害防救辦公室督導、協調各部會執行；「救災應變指揮」是以救災功能性為考量，由各級政府首長統合其行政權限所轄各種資源，指揮「災害防救署（局）」執行應變救災行動

防災與救災應適當切割，且為不同的權責進行設計。災害管理上，防災及救災屬於兩種不同管理模式，防災管理需要長期投入與經營，且需要進行業務部門劃分與分工，惟救災需要能緊急反應之機制去運作，且強調統合、協調與一貫性，因此與防災的業務分工有所不同，二者應適當切割，避免平時的分工與災時的統合無法配合。

(四) 採災害規模分級制，立法規定中央介入救災時機與程序

主辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部災害防救署

災害防救雖為地方事務，然面對極端氣候所造成的複合性災害，地方救災的能力倍受質疑。中央介入地方救災的時機與資源投入，常因媒體報導而生誤判，致生資源投入「易致災區」而非「重大災區」，不僅弱化了中央對於災害處理的能力，也因救災資源的浪費與分配不當，使得中央無法於第一時間有效率的積極介入，造成民怨。為解決此一問題，災害防救法對於災害必須依其所生損害之程度及其規模進行分級，以釐清中央與地方於災害防救之權責，同時對於介入救災的時機與程序，也應一併於該法中明定。

（五）調整鄉鎮市政府防救災職能，著重於初級災害處理工作

主辦機關：行政院、各地方政府

依據災害防救法第 22、23 及 27 條等相關條文規定，我國各級政府平時應依權責實施減災事項、實施整備事項以有效執行緊急應變措施，並於災害發生時，依權責採取應變措施，從條文內容可以發現，我國災害防救工作，各級政府因所屬之業務類別或所轄之區域不同，均需依權責實施各階段之災害防救工作，然而災害防救工作以地方政府為主，而縣市政府為主要角色，但是在面臨災害時，鄉鎮市層級都是第一線的應對者，都會區或災害潛勢較輕之鄉鎮市公所，在辦理各項災害防救工作上，因無立即明顯之危害或縣市政府較能及時給予適時的援助，因此，尚能依權責執行各項災害防救工作，唯地處偏遠或災害潛勢較為嚴重之鄉鎮市公所，由於經常面臨災害威脅且無法及時獲得縣市政府的援助，在人力資源及各項防救災專業不足的情況，自難落實權責內之職能，在實務的需求與資源不足的權衡下，除了增加縣市政府對於鄉鎮市的援助及各項教育訓練外，未來鄉鎮市層級主要職責應落實執行偏重於「正確的災情查報」、「受災初期的緊急簡易處理」、「災民初期收容」及「引導與協助支援單位救災工作」為主，以避免鄉鎮市層級過多應然面的職能規範，而實然面卻因主客觀環境條件的不足，難以達到應然面的目標

（六）運用公私治理，妥善掌握民力及相關救災資源

主辦機關：行政院、各級政府

公私協力的治理概念，有助於災害防救之服務傳送－民力的運用是現代公共行政「治理」概念下的操作模式，災害防救的事權繁雜，服務傳輸的管道多元，政府的立場，已由過去的「操槳」的角色，轉變為「掌舵」的角色

，以公私協力的方式作為災害防救服務傳送的手段，已為現代趨勢。

民力資源運用於災害防救部分，宜於災害防救法中立法規範或補助，使民眾參與災害防救組織的管道多元，各級政府方可於短時間內統合其資源，掌握民力及相關救災資源，如紅十字會、慈濟等大型非營利組織有規模化的運作機制，以統合救助資源。

此外，持續推動社區防災建構防災社區，利用公部門相關權利及經驗，結合民力，有效宣導、推動民眾自主性參與社區性災害防救組織，將有助於社區整體防災之推動。

二、中長期可行建議

（一）建立專責災害防救機關與專業職系人員

主辦機關：行政院災害防救辦公室、災害防救署、各級政府

災害防救作業已是一門專業與專責的工作，惟現行災害職系人員除消防體系外，各級政府之災害防救行政人員以兼職居多，因此建構完整災害防救專責專職人力培育計畫，使災害防救成為常態業務，而非研究議題，乃是有系統抵抗災害威脅之重要方法。

災害防救之主管機關，不該為三級機關的災害防救署，其機關地位應屬於行政院下轄的二級機關。因消防署改制之「災害防救署」完成階段性任務後，現行災防署回歸內政部消防署體制，行政院災害防救辦公室應改置為機關，專司災害防救工作，作為統合各類災害業管部會，以及指揮地方政府「災防局」執行災害防救工作之專責災防機關，本階段應配合行政院組織法與相關法令之修正。另地方政府應配合災防體系之設計與運作，設「災害防救局」以為對應中央災防業務之設計，並分擔消防局於災害防救之職能與角色

（二）整併中央災害防救組織，發揮整合中央災害防救業務主管機關功能

主辦機關：行政院災害防救辦公室、災害防救署

修正災害防救法條文，賦予行政院中央災害防救會報統籌、整合、協調、指揮調度各級災害防救業務主管機關、公共事業及社區災害防救資源之應

用之任務（第 6 條）。另，為求組織功能發揮、橫向與縱向指揮監督系統明確、層級簡化，建議合併中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、及內政部災防署等三個組織為行政院災害防救署。行政院災害防救署下設專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心、國家搜救指揮中心（第 7 條）。

（三）建立財政資源與權責相符之災害防救專責機關

主辦機關：行政院

雖然災害防救法修正後將設置「災害防救署」，但基於組織設計原則與權責功能預算配置，並不代表這樣的組織轉型與權責統整能夠解決我國災害防救的問題。基此，本研究建議在未來 3 年可調整修改災害防救法之相關規定，將災害防救署改隸為中央災害防救會報，使中央災害防救應變機制具備跨部會政策規劃與協調，以及專業災害防救職能，並使相關預算能夠妥善配置。另外，地方縣市政府成立災防局，有正式的專屬職系及預算編列。此項建議具有兩點意義：

1. 基於災害防救預算應符合減災、整備、應變與復原之目的，修法並調整現行災害防救體制有其必要性。未來中央災害防救署除具有對應上項之預算與功能外，另可評估地方政府災害防救績效，獎勵成效卓越者。
2. 由於天然災害無法事先準確評估，故預算籌編僅能就事前減災、整備事項予以強化或改善，藉由中央災防會及災害防救署的專業權責，能夠對各相關減災主管機關與地方政府提出預算籌編建議，而地方政府災防局專責地方災害防救事務，並作為地方首長災害應變時之決策支援幕僚。再者，就災害發生之應變與復原重建階段而言，中央災防署可依地方災防局的災情回報與評估，建議中央行政首長可就協助地方政府事項規劃因應，使寶貴的救災與財政資源發揮最大效益。

（四）推動民眾投保災害風險保險措施

主辦機關：中央災害防救委員會，行政院金融監督管理委員會，各類災害中央主管機關

由於民眾或機關對於天然災害的自救與保險概念仍不普遍，而災難發生後多仰賴政府撫慰補助措施，雖能安定人心但對政府日益沉重的財政負擔卻是長期的影響。因此，中央與地方政府應加強宣導教育民眾面對天然災害常態化，應具有自救、防救的意識與準備。同時，並由中央災害防救委員會協調各類災害中央主管機關與行政院金管會，研擬災害防救保險類別與措施，並於保險法第三章財產保險、第四章人身保險部份，修訂相關規定。此一建議措施具有兩項意涵：

1. 可降低人民身家財產遭受天災損失，僅能仰賴政府補助之衝擊。並強化民眾災害防救意識，在政府無加稅與降低財政負擔的前提下，改善現行災害補救措施之處，減少因災後重建需以特別預算舉措債務的壓力。
2. 使民眾與機關具備災害風險自我保護的觀念，服膺災害管理減災、整備之目的。

（五）擴大災害重建財源獲得管道

主辦機關：中央災害防救委員會、財政部

現今因應重大天然災害重建的經費，均以舉借債務以籌措特別預算方式為之。但是實際上，政府能夠運用的方式仍有提高營業稅、課徵特別捐、課徵奢侈稅或風險稅等辦法。雖然在當前政治環境下，政府並不敢貿然增稅或課徵特別捐，但從國家總體財政而言，乃必須為之的措施。雖然在現行法令即可辦理擴大災害重建財源獲得管道，但為了降低民眾的反彈與政治可行性的衝擊，故改以中長程之建議，由政府相關主管機關以簡明易懂之方式宣導，使民眾了解在全球氣候異常變遷的情況下，台灣面臨到嚴峻的天災考驗，以往的財政負擔恐難有所應付，需要加稅以擴大財政收入。此外，本研究亦建議，以加稅或課徵特別捐所得之財源，可以設置「天然災害應變暨重建基金」的儲備方式彈性因應，避免突然劇變但政府無法支應的窘況。此一方式具有以下兩點目的：

1. 可增加政府財政收入，改善政府負債之壓力以避免債留子孫。
2. 天然災害應變暨重建基金之設置，可由中央與地方負擔一定比例，並增加因應災變之彈性與能力。