

RDEC-TPG-099-003（委託研究期末報告）

中央與地方災害防救
組織與職能之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十九年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-TPG-099-003 (委託研究期末報告)

中央與地方災害防救 組織與職能之研究

受委託單位：台灣公共治理研究中心
研究主持人：章光明
協同主持人：吳秀光、洪文玲、鄧子正
研 究 員：張淵菘、詹立煒、鄭陽錫
陳敬華

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國九十九年十二月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目 次

目 次	I
表 次	III
圖 次	V
摘 要	VI
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究方法與架構.....	3
第四節 研究進度規劃.....	11
第二章 文獻探討	13
第一節 中央與地方災害防救組織權限劃分	13
第二節 災害防救與服務傳送之基本理論.....	54
第三節 財政負擔之分析.....	96
第四節 法令架構	122
第三章 實證資料分析	131
第一節 中央與地方災害防救組織實證資料分析	131
第二節 中央與地方災害防救服務傳送系統實證資料分析	147
第三節 中央與地方災害防救財政負擔實證資料分析.....	156
第四節 中央與地方災害防救法令架構實證資料分析.....	166

中央與地方災害防救組織與職能之研究

第四章	問題討論與分析	171
第一節	中央與地方災害防救組織職能問題討論與分析	171
第二節	中央與地方災害防救服務傳送問題討論與分析	177
第三節	中央與地方災害防救財負擔問題討論與分析	182
第四節	中央與地方災害防救法令架構問題討論與分析	185
第五章	結論與建議	195
第一節	結論	195
第二節	建議	202
參考文獻		217

表 次

表 1- 1：專家座談會名單	5
表 1- 2：專家訪談名單	8
表 1- 3：研究計劃甘特圖	11
表 2- 1：我國災害防救計畫種類說明表	26
表 2- 2：我國現行災害防救體系現況檢討彙整表	32
表 2- 3：部際與府際關係分類一覽表	52
表 2- 4：義勇消防組織簡介	73
表 2- 5：交通義警組織簡介	74
表 2- 6：婦女防火宣導團組織簡介	74
表 2- 7：鳳凰志工組織簡介	75
表 2- 8：睦鄰救援隊組織簡介	75
表 2- 9：防汛志工組織簡介	76
表 2- 10：其他民間救難團體簡介	76
表 2- 11：我國常見自主性災害防救之民間團體	78
表 2- 12：風災各層級單位災害防救建議權責	92
表 2- 13：水災各層級單位災害防救建議權責	93
表 2- 14：震災各層級單位災害防救建議權責	94
表 2- 15：災害防救與財政負擔、職權相關之法規條文	100
表 2- 16：莫拉克風災特別預算中央各主管機關經費表	103
表 2- 17：莫拉克風災特別預算歲出政事別經費表	105

中央與地方災害防救組織與職能之研究

表 2- 18：莫拉克風災特別預算中央補助政府經費表	106
表 2- 19：水患特別預算用地費縣市政府最高受補助比例	109
表 2- 20：水患治理特別預算第 1 期中央各主管機關經費表	109
表 2- 21：水患治理特別預算第 2 期中央各主管機關經費表	110
表 2- 22：水患治理特別預算第 1 期歲出政事別經費表	111
表 2- 23：水患治理特別預算第 2 期歲出政事別經費表	113
表 2- 24：水患治理特別預算第 1 期補助地方政府經費表	115
表 2- 25：水患治理特別預算第 2 期補助地方政府經費表	115
表 2- 26：九二一震災重建特別預算第 1 期中央各主管機關經費表	117
表 2- 27：九二一震災重建特別預算第 2 期中央各主管機關經費表	118
表 5- 1 災害防救法之修法建議表	2101

圖 次

圖 1- 1：中央與地方災害防救組織與職能研究架構圖	10
圖 2- 1：我國災害防救體系運作圖	28
圖 2- 2：聯邦緊急事件管理署組織圖	39
圖 2- 3：美國國土安全部組織架構	41
圖 2- 4：日本中央防災會議組織圖	44
圖 2- 5：我國災害防救組織體系與服務傳送系統關聯圖	66
圖 2- 6：臺灣災害防救體系演變過程	124
圖 2- 7：現行災防體系架構圖	130
圖 4- 1：我國災害防救體系法令架構圖	189
圖 5- 1： 災害防救組織架構建議圖	210

摘要

一、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，期間為應因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，針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。

二、研究方法

本研究所運用之研究方法，包括文件分析法、焦點團體訪談及深度訪談法，以及比較國外災害防救相關文獻及策略作為等方式，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。

三、重要發現

我國災害防救體系從中央與地方職能、服務傳送、財政負擔與法令架構等面向有以下六大極待解決之問題：

- (一) 我國以災害防救會報為主體的災害防救體系設計之基本與運作問題。
- (二) 災害防救會報與各災害業管部會協調聯繫與管轄責任問題。
- (三) 中央與地方災害防救職能與角色區分之問題。
- (四) 災害發生時，中央介入地方救災的時機與程序。
- (五) 地方政府（包括縣市與鄉鎮市）對災害防救事務，其本身之職能與角色定位之問題。
- (六) 中央與地方災害防救財政負擔之編列與執行問題。

四、主要建議

(一) 總體建議

總體建議之短期建議為，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，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，循序建立可長可久的災害防救制度發展。

中長期建議為，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，現行災防署回歸內政部消防署體制，專司火災預防、災害搶救及緊急救護等工作；行政院災害防救辦公室，由內部單位，改置為具實質機位之機關形式，承接「災害防救（消防）署」之全部業務工作，專司災害防救工作，作為統合各類災害業管部會，以及指揮各級政府「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。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

(二) 具體建議

1. 立即可行建議

- (1) 明確劃分行政院災害防救辦公室與中央災害防救單位業務關係。
- (2) 內政部災害防救署統一整合及分析災情通報系統。
- (3) 災害防救之「防災業務」與「救災應變指揮」權責應區分隸屬。
- (4) 灾害規模分級，立法規定中央介入救災時機與程序。

2. 中長程可行建議

- (1) 建立專責災害防救機關與專業職系人員。
- (2) 運用公私治理，妥善掌握民力及相關救災資源。
- (3) 建立財政資源與權責相符之災害防救專責機關。
- (4) 推動民眾投保災害風險保險措施。

摘要

第一章 緒論

第一節 研究背景

臺灣地處西太平洋颱風及環太平洋地震帶，常有導致重大災情的天然災害，如颱風、豪雨、土石流、坡地崩塌、地震及乾旱等，加上都市高度發展，各種重大事故與意外，如爆炸、重大火災與交通事故等亦偶有發生，這些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。因此，災害防救工作成為政府施政重點之一誠屬必然。

台灣地區災害防救體系歷經 50 餘年的努力，由無正式法令到災害防救法的頒布；行政體制因應社會變遷由中央統一指揮，演變到符合救災效率的三級制；地區防救災的工作由被動的救災任務，轉為應用科學技術進行災害規模設定的地區災害防救計畫；政府面對災害應變模式，不再只是針對地方要求提供協助，而是以主動積極的對策協助地方政府克服困難，這些災害防救的演變，其目的均為減輕天然災害損失並減少人為災害之發生。

我國於 2000 年 7 月 19 日公佈實施「災害防救法」，明確劃分三級災害防救體系之各層級災害防救組織及計畫，亦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。期間為應因實務運作發生之各項問題，分別於 2002 年及 2008 年兩次修訂災害防救法，現階段我國針對災害防救組織體系已有明確規範，明訂行政院設災害防救委員會，負責執行中央災害防救會報核定之災害防救業務。另地方政府亦應設置專責單位以為處理縣市政府災害防救會報事務。

然而我國自 1990 年代中期以來，歷經賀伯颱風造成新北市板橋等地大淹水(1996 年)、921 大地震重創中部地區(1999 年)、象神颱風造成基隆河上游泛濫(2000 年)、納莉颱風致使大台北遭受空前洪水衝擊(2001)，再到近年來颱風屢次來襲嚴重破壞中部地區谷關、南投一帶的風景設施和交通基礎建設，甚至去年莫拉克颱風所造成的水災更是重創南部地區，帶來南部前所未

中央與地方災害防救組織與職能之研究

有的災害，迫使高雄縣多處鄉鎮被迫遷村(2009)。然而多年來的天災地變，使我的防災救災體系面臨嚴峻的挑戰，雖然歷任政府持續致力於災害防救體系的改革，期能降低災害對於人民所造成的傷害，但是從前述的災害發展史觀之，我國雖然確立了三級災害的防救體系，但是每當災害來襲仍使得人民生命財產受損，而社會大眾對於政府救災表現也多所怨言，顯示我國整體的災害防救能力有待提昇，而整體的災害防救機制也極待改善。

若援引「結構功能學派」強調社會是一個具有一定結構和組織化手段的系統，各社會組織有序的關聯，並對社會整體發揮有效功能，尤其帕森斯（Parsons）特別強調整合的作用，藉由社會的結構和組織的調合，以保持社會系統的穩定。該學派所強調之結構與組織化手段，實與本研究標題「組織與職能」相呼應，是以如何建立適切之中央與地方災害防救組織與職能，誠為國家社會面對災害威脅時，充分發揮社會整體應有功能之關鍵，此為本研究之重要背景。

第二節 研究目的

我國現行的災害防救體系，包括中央、直轄市（縣、市）、鄉鎮（市、區）三級。各層級政府分別設置「災害防救會報」，其下並設置實際負責執行決執行之專責機構或單位（如：災害防救委員會）。此外，於發生災害時，各層級政府應設置「災害應變中心」，立即應變搶救；各相關行政機關、公共事業單位內亦須設立「緊急應變小組」。

除了三級制的災害防救體系外，對於專業諮詢與科技研發單位的設立，主要於災害防救委員會（中央）或災害防救會報（縣市）下設「專家諮詢委員會」與「災害防救科技中心」。另為強化緊急應變組織，中央與縣市搜救組織，同時將民防團體、後備軍人、國軍與民間組織、社區組織納入災害防救體系之中。

就災害防救組織的運作而言，行政院設「中央災害防救會報」，並設「中央災害防救委員會」執行該會報核定之災害防救政策，而各層級政府組織中，

亦設有災害防救會報¹、災害應變中心與緊急應變小組，其中災害應變中心與緊急應變小組為任務編組性質，於災害發生時可緊急召集相關人員，整合各機關災害防救工作。

雖然我國「災害防救法」對災害防救組織體系及組織運作，從災害前的預防、災害發生的應變到災害結束後的復原工作，均有詳細的規範，然而經過幾次重大災害事件的考驗，中央與地方政府及各層級間災害應變作業之指揮、協調、通報等工作上，亦浮現災害防救事權過度切割造成防救災之統合能力不足、縱向溝通與橫向協調有待整合、防災訊系統未能充分整合、資訊綜整機制仍待建立及防災人員專業技能仍待專業多元化等問題。是以本研究擬續以 2008 年度「政府職能與角色分析架構之研究」為基礎，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」等四個面向著手，針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，藉由各層級政府間之跨機關、跨部門及跨域合作，提出立即可行及中長期的政策建議。

基此，本研究具體的研究問題與目的如下：

- 一、瞭解我國災害防救組織體系職能劃分現況及面臨困境。
- 二、瞭解我國災害防救服務傳送過程與民間參與現況及面臨困境。
- 三、瞭解我國災害防救組織體系財政負擔責任現況及面臨困境。
- 四、解析我國災害防救法令架構缺失之處。
- 五、發展並建構可行的制度與機制，研提相關法令之具體建議。

第三節 研究方法與架構

本研究所運用之研究方法，包括：文件分析法、比較研究法、焦點團體訪談及深度訪談法等，茲分述如下。

¹ 包含中央災害防救會報、直轄市、縣（市）災害防救會報與鄉（鎮、市）災害防救會報。

一、文件分析法

文件分析法 (Document analysis) 意指研究者透過挖掘一些歷史文件或日常生活的紀錄、筆記圖片、印刷品、報紙、雜誌等，勾勒及傳遞研究者內心圖像 (image) 與文件本身所賦予的深層意義 (Altheide, 1966)。Altheide (1996) 認為文件分析法即是一種重視概念發展、結合尋找 (locating)、確認 (identifying)、恢復 (retrieving) 和分析文件的關連性、重要性及其意義的方法、程序及技巧。

本研究擬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。

二、比較研究法

比較研究法之焦點在於不同單位間之相似與相異性，而「比較是瞭解和覺察訊息主動的動作」(Warwick and Osherson, 1973:7)，比較研究者解釋不同案件類型的相似和相異性，試圖找出他們的歧異。

本研究為了解國外災害防救實際作法，擬蒐羅英、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

焦點團體訪談的目的，在於塑造一種坦誠的、常態的會談，以更深入探討研究的主題。它是藉由團體互動的方式討論，針對某些特定主題進行深入訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識，其特色在於明確的善用團體中成員互動過程，來促使成員們表達他們個人豐富的經驗及想法。換句話說，是藉由團體互動過程來刺激思考及想法，使成員能在不同意見交流激盪下，多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。

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，更藉由此研究方法以回應現況問題並建構合宜的機制。焦點座談會主要邀請中央、地方及學界熟稔中央與地方災害防救組織與職能業務相關的人士與代表，以下為座談會之出席名單：

表 1- 1：專家座談會名單

研討會場次	單位	編號	專長
第一場	國立台北科技大學	A1	防災規劃與管理
	中央警察大學	A2	防災規劃與管理
	桃園縣政府消防局	A3	災害管理
	台北市消防局	A4	災害管理
	台北市消防局	A5	災害管理
	元智大學	A6	危機管理、國防決策
第二場	社團法人中華消防及減災學會	B1	災害預防、災害搶救、緊急救護、災難事故危機管理
	桃園縣政府消防局	B2	災害管理

本研究焦點座談會研討的主題依前述計畫草案架構，分成中央和地方之職權劃分、服務傳送系統之問題、財政負擔及法令架構等四大部分。相關內容與意義說明如下：

1. 主題一：現行災害防救職能劃分之探討

(1) 主題說明

根據現行中央與地方在災害防救的職能劃分模式，直接探討存在著哪些問題，尤其從過去的文獻中，有關中央和地方職能劃分等研究資料顯示，最大的問題包括像防救人力、資源的不足、事權的過度切割等等，且就目前災害防救法所規範內容可知，該法具有分層負責、分工執掌、借重科技、專責督導、分層負責等特點。尤其在災害防救法公布實行後，經歷幾次風災防救措施中，災害防救相關法令的落實，體制的建立，已顯現具體可見的效果，然而歷經幾次重大災害事件的考驗下，中央與地方政府及各層級間災害應變作業之指揮、協調、通報等工作，仍舊浮現各項問題，故現行職能的劃分方式是否符合實際

中央與地方災害防救組織與職能之研究

所需。

(2) 相關子題

- ◆ 中央與地方政府災害防救的職能劃分存在哪些問題
- ◆ 中央與地方的災害防救職能應如何劃分
- ◆ 中央與地方政府災害防救的職能劃分要如何強化

2. 主題二：中央與地方災害防救服務傳送之對策

(1) 主題說明

八八水災後，大多以成立直屬行政院之中央災害防救部門，提昇國家災害救援效果；擴大地方消防救災單位之組織人員編制，落實基層災害預警及通報系統；促使民防力量投入救災工作，強化民間救災團隊之訓練等等為主，但有鑑於災害防救任務日趨繁重，更需要民間力量主動參與災害防救的宣導與任務執行，以實際參與救災行動到災後的重建工作，如此才得以減少人民生命財產的損失，強化災害防救服務傳送效果，如何加強我國災害防救服務傳送系統與前述民間團體的參與，是另一重要課題，有進一步討論的必要。

(2) 相關子題

- ◆ 我國中央與地方災害防救組織服務傳送過程，民間參與現況及困境
- ◆ 中央與地方政府災害防救應強化面對民眾（服務傳送外場）之服務傳送建議
- ◆ 中央與地方政府災害防救應強化政府內部（服務傳送內場）之服務傳送建議
- ◆ 我國中央與地方災害防救組織服務傳送過程，強化民間參與之方向

3. 主題三：我國災害防救組織體系財政負擔現存問題與未來改善方向

(1) 主題說明

中央與地方府際財政關係如何妥善配置，是各界所關注的重要課題。一般而言，以聯邦國和單一國相較，單一制國家的地方自治團體其地方稅收所佔比重較聯邦制國家的地方政府為低，而我國地方財政的核心問題，乃地方自主財源普遍不足，必須長期依賴上級政府補助以從事建設，或支應人事費用所需等基本支出，並可歸納為垂直之不均與水平之不均兩大問題。

(2) 相關子題

- ◆ 中央與地方災害防救在財政負擔面向上是否面臨困境
- ◆ 我國災害防救組織體系上財政負擔之責任

4. 主題四：災害防救各項法令架構之不足與改進方向

(1) 主題說明

災害防救法「減災、整備、復原」的觀點，現行災害防救法應具有分層負責、分工執掌、借重科技、專責督導、分層負責等特點。災害防救法公布實行後，災害防救法所建制的「災害防救體系」，在面對一般災害時，雖具初步成效，然歷經幾次重大災害事件的考驗下，尤其八八風災後，中央與地方政府及各層級間災害應變作業之指揮、協調、通報等工作存有諸多法制與實務上之問題。

(2) 相關子題

- ◆ 災害防救作業之法制架構在職權劃分、服務傳送、財政負擔方面，現存有哪些問題
- ◆ 災害防救作業之法制應如何進行修改

四、深度訪談法

深度訪談，又稱質性訪談，是一種帶有目的的對話 (conversations with a purpose) (Burgess, 1984)。此類訪談法往往沒有預設問題的答案，問題是採用開放式的。又可區分為半結構式和非結構式的訪談。半結構式訪談的研究者會訂出訪談大綱；談話的內容沒有嚴格限制，大多根據談話的進度，適時的追問和修正問題。非結構式訪談則是完全去除訪談問題的順序，沒有

中央與地方災害防救組織與職能之研究

標準化程序，大多以一種日常生活對話進行訪談，而資訊的取得係透過訪談者與受訪者間的互動而獲得。

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。

專家訪談主要邀請中央、地方及學界熟稔中央與地方災害防救組織與職能業務相關的人士與代表，以下為訪談名單：

表 1- 2：專家訪談名單

編號	單位	訪談重點	備註
D1	內政部消防署	職能劃分	
D2	內政部消防署	法令架構	
D3	災害防救辦公室	服務傳送	
		財政負擔	
E1	台北市消防局	職能劃分	
E2	台北縣消防局	服務傳送	
		財政負擔	
		法令架構	
C1	台北科技大學	綜合分析	
C2	國家災害防救科技中心	綜合分析	
C3	國家災害防救科技中心	綜合分析	
D4	警政署民防組	職能劃分	
D5		服務傳送	
D6		法令架構	
D7		法令架構	
D8	行政院主計處	財政負擔	書面諮詢
E3	臺北縣政府主計處	財政負擔	書面諮詢

本研究之訪談內容規劃如下：

(一) 請就我國中央與地方災害防救組織體系職能劃分面臨困境與未來的改進方向，就您所知，提供詳細參考意見。

第一章 緒論

問題 1：中央與地方災害防救組織體系職能劃分面臨的困境為何？

問題 2：中央與地方災害防救組織體系職能劃分改進方向為何？

(二) 請就我國中央與地方災害防救組織服務傳送過程、民間參與現況、面臨困境與未來的改進方向，就您所知，提供詳細參考意見。

問題 1：中央與地方災害防救組織服務傳送過程、民間參與現況為何？

問題 2：中央與地方災害防救組織服務傳送過程、民間參與現況未來改進方向為何？

(三) 請就我國中央與地方災害防救財政負擔責任現況及面臨困境、未來的改進方向，就您所知，提供詳細參考意見。

問題 1：中央與地方災害防救財政負擔責任面臨困境為何？

問題 2：中央與地方災害防救財政負擔責任未來的改進方向為何？

(四) 請就我國中央與地方災害防救法令架構缺失之處、未來的改進方向，就您所知，提供詳細參考意見。

問題 1：中央與地方災害防救法令架構缺失之處為何？

問題 2：中央與地方災害防救法令架構未來的改進方向為何？

(五) 請就我國中央與地方災害防救組織與職能的發展，應如何建構可行的制度與機制、研提相關法令提供具體建議。

問題 1：中央與地方災害防救組織與職能的發展，應如何建構可行的制度與機制？

問題 2：中央與地方災害防救組織與職能的發展，應如何研提相關法令？

本研究針對研究問題，透過文件分析法、比較研究法、焦點團體訪談及深度訪談法，建立本研究之架構如下圖：

中央與地方災害防救組織與職能之研究

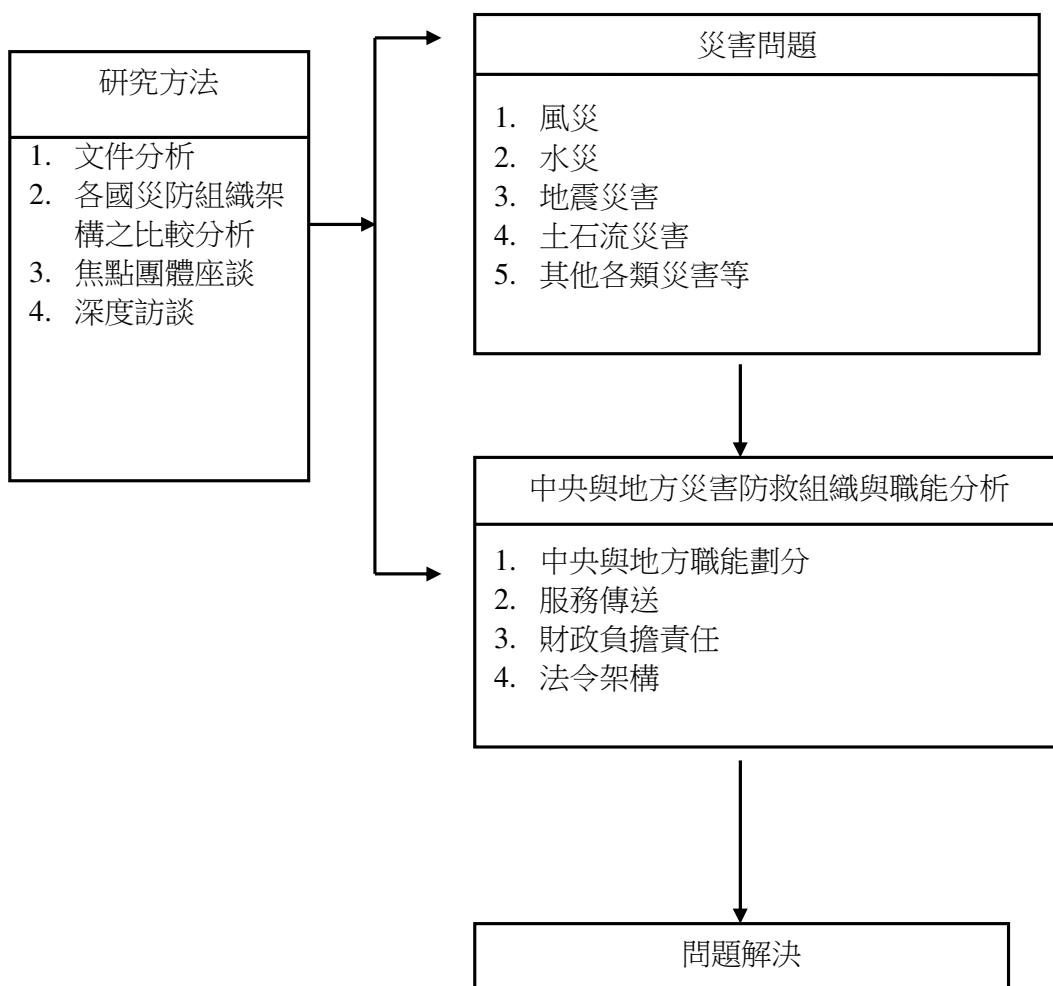


圖 1- 1：中央與地方災害防救組織與職能研究架構圖

第四節 研究進度規劃

有關本研究之研究期程，建議係自 2010 年 2 月起至 2010 年 11 月底止，
共計約 10 個月。於下以「甘特圖」分述執行進度控管，以供執行進度之參考。

表 1- 3：研究計劃甘特圖

月別 工作項目	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	備 註
資料收集											
文獻探討											
內容分析											
分析架構建立											
政策議題分析											
期中報告											第 2 次查核
舉辦專家座談會											
進行深度訪談											
撰寫報告初稿											第 4 次查核
論文初步發表											年度研討會
舉行期末審查會 議											
報告修訂											
完成期末報告最 後修訂											第 5 次查核
預定進度累計百 分比	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	

中央與地方災害防救組織與職能之研究

第二章 文獻探討

社會學之「結構功能學派」強調社會是一個具有一定結構和組織化手段的系統，各社會組織有序的關聯，並對社會整體發揮有效功能，尤其帕森斯（Parsons）特別強調整合的作用，藉由社會的結構和組織的調合，以保持社會系統的穩定。而此一結構與組織化手段係指組織與職能的建立，此為本研究之核心，即透過中央與地方災害防救組織與職能的建立，完善健全之災害防救體系，以下擬依循「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」等四個面向分探討災害防救之相關文獻。

第一節 中央與地方災害防救組織權限劃分

有關中央與地方災害防救組織權限劃分，本研究擬先介紹中央與地分權分割的相關基礎理論，次述現行中央與地方災害防救組織體系，並針對目前實務運作現況所遭遇之困境做一初步探討。

一、中央與地方權限劃分理論

依我國憲法的規定，中央與地方的權限劃分，大體可分為中央專屬事項、中央委辦事項與地區自治事項（黃錦堂，2005：107-108）。

(一) 中央專屬事項是純由中央立法並執行的事項，其主要依據是憲法第107條。該條所列舉事項乃屬國家存立之基本事務或宜由中央統一規範執行之事務。例如：國防與外交、民法、刑法、商事法等各法律領域法制之制定、司法制度及幣制均屬之；因此，憲法明定其為中央專屬事項，舉凡立法與執行均由中央單獨為之，地方原則上並無置喙的餘地。

(二) 中央委辦事項是指憲法第108條第1項所定，「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」的事項，基本上亦屬中央專屬的權限範圍，只是中央得將部分事項的執行權交予地方（此即其與前類事項不同之

處），此部分即屬中央的「委辦事項」。

(三) 地方自治事項係指，基於地方需要與地區之關連性所生，而由地方自治團體以自己的責任執行之事務；憲法第 110 條所列舉「由縣立法並執行」之事項，即屬縣自治事項。至於直轄市，憲法並未明定其自治事項，僅於憲法第 11 章「地方制度」第一節「省」中，於第 118 條規定，「直轄市之自治，以法律定之」。精省之後，縣的地位已大幅提昇，究其實際，縣之地位與直轄市已相去不遠，因此，解釋上似可認為，直轄市之自治事項原則上比照縣之自治事項。

上述之分類雖清楚，但問題在於憲法第 108 條與憲法第 110 條所規定之事項有一定的重疊性，例如：有關教育、衛生、實業、交通、合作事業、農林、水利、漁牧與工程、銀行、警政、慈善及公益等事項（黃錦堂，2005：107）。更有學者認為憲法第 108 條至第 111 條的規定，並不具有分配「事務管轄」的意義；例如：就衛生事項，公共衛生固然劃歸中央管轄（憲法第 108 條第一項第 18 款），但是縣就縣衛生亦有管轄權（憲法第 110 條第 1 款）；因此，權限劃分云云者，其實是似分而實合（蔡茂寅，2003：110）。地方制度法第 18 條至第 20 條雖然分別列舉直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的自治事項，但基本上仍不脫將「同一事項」分別列為各級地方自治團體之自治事項的規定模式，各種統治團體之間就同一事項從中央到地方均規定有管轄權，將本應在水平層次的事務管轄區分亦一併在垂直層次劃分，使得權限劃分更形混淆而不易釐清（蔡茂寅，2003：114）。

中央與地方的權限劃分乃是中央與地方各種關係的基礎，藉由權限的劃分才能清楚界定公權力事務為自治事項抑或委辦事項，假使二者間權限劃分不明確，不僅地方自治團體的相關自主權限難以確認，中央與地方彼此亦將衝突不斷，致侵害人民權益。

惟因現行法制上關於中央與地方權限劃分之基準不明確，時而造成中央與地方產生權限上的爭議，過去重大災害發生之防救過程中，亦常發生此類爭議，因此，對於權限劃分之重要理論實有了解之必要，以下將分別介紹之。

(一) 均權理論

均權理論乃上源自孫文學說，最明顯的表現便是憲法第 107 條至第 110

條，其劃分基準則為憲法第 111 條之規定。均權理論的主要目的為整合中央集權與地方分權之缺失而採行之制度，因此，即非中央集權亦非地方分權（趙永茂，1991：26）。雖然多數學者在討論均權理論時，多係認為本說係以事務為區分標準。本說陳義雖高，但最大的缺點在於過於空洞化，因為以一件事務所牽涉地域來區分，或許於某些極端的例子，例如：對外宣戰、媾和，一定屬於國家整體發展走向的事務；反之，鄉土教育一定屬於地區自治團體才能了解者外，時常無法明確提出清楚的界定。再加上權限分配，時常背後代表政治權力分配，中央政府與地方自治團體皆為事實上的實力團體，恐會互相傾軋，反而導致政務無法推動，而有害人民基本權利之保障。

學者後有提出均權原則的修正理論，即以「事務本質」做為均權原則的具體化標準（黃錦堂，2000：55-56），認為均權原則與法學方法論或哲學上所稱之「事務本質」（Natur deSche）之意義相近。正義之獲得，必須依事務本質而為決定。如此才能將中央與地方的權限劃分予以「客觀化」，而可以明確界定該國家事務的主管機關為何、要如何監督、以及不履行作為義務時，應由何者為國賠機關。

但是採行事務的本質當成區分標準，不過是用另一個空洞的標準取代原先空洞的標準，是否可能將每件事務都探求出其本質為何，實令人懷疑，再加上由於仍過於抽象，恐會造成中央政府與地方自治團體各說各話的情形，如此對於紛爭之解決沒有實益。

（二）功能最適說

功能最適說的主要觀點，乃是從功能最適分析的角度，考量各種國家事務，交由中央政府處理或交由地方自治團體辦理較為妥適。認為應從中央與地方的人口、經濟特性及實力、歷史背景等因素來考量，再配合不同性質事務的不同需求，綜合考量，得到事務之應屬於中央或地方掌理方能達到「盡可能正確」之境界（許宗力，1999：295）。

然而學者蔡茂寅（2003：39-40）認為，功能最適說存在以下兩大致命傷：

1. 可能導致同級地方自治團體權限不同

因為同級地方自治團體的發展方向不同，所擁有的政經實力背景亦有所

不同，若採所謂功能最適的觀點，將造成同一事務在甲地自治團體為自治事項，但是在與甲同級的乙地自治團體反而不得成為自治事項。如此結果將造成同一國家事務是否為地方自治團體的權限，認定複雜化。

2. 忽略前提條件之可變性

本說乃考量各地自治團體的政治實力、歷史背景等因素，而推論其權限範圍。但是亦可從事務的性質、需求出發，推論出其應屬於地方或中央權限的結論之後，在中央或地方既有之條件特性與策劃執行該等事務所具備之要件不符時，考慮調整各該團體之規模、組織員額與財政能力，以符合權限劃分之功能上需要。換言之，地方自治團體之條件能力既然可變，則其最適之功能亦將之而具有可變性，導致此說亦隨之具有不可預測的流動性。

(三) 程序保障說

本說鑑於由實體事務本質上來界定權限劃分基準的困難度，認為與期探求事務本質正確性所在，不如著眼於設計權限歸屬的程序合理性。企圖透過程序上地方參與機制的保障，以取代權限劃分實體基準的不成熟性與不明確性。程序保障的方式包括事前的協議程序和事後的救濟程序。事前的協議程序為，地方自治團體能夠先行參與有關特定事項之立法規劃過程，使地方自治團體的意見有機會反映在有關的國家政策上。惟地方自治團體對不同事項的程序參與強度應視情況而具有可變性，不可一概而論，一般而言，參與之方式約可分為：僅有被徵詢意見之機會、方案需由地方自治團體之公民投票通過及制度性協商；事後救濟程度而言，憲法或法律應確定權限爭議時的仲裁機關，規定下級政府可以透過共同決定權與意見陳述的方式來確保自身之權益。司法院大法官釋字第 550 號解釋明言：「法律之實施…，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，…立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」，對於地方參與權之保障具有重要的提示。但本說仍有其要克服之處，本說僅是將問題的爭議點從「實體劃分基準」轉移到「程序保障機制」而已。但是如本說所提及的事前參與及事後救濟，皆必須考量到實體上權限劃分的結果，再來設計符合此類事務的地方程序參與機制，不然若是將每件事務的程序參與都設計為一致，則將導致立法或行政成本過高，效能

不彰，並且本說所創設之合適的程序保障更成為空談。不過，在當前我國法制上過份強調實體正義，而不論程序正義的現況下，本說提出不但在實體權限劃分上必須有合理的劃分，其程序參與面向上亦必須有相對應的設計的觀點，確實可以產生利用事先的妥善的程序參與，使意見得到較充分的溝通，減少事後紛爭發生的功能（蔡茂寅，2003：45-46）。

（四）剩餘權歸屬說

本說主要的想法在於，認為均權原則的設計過於空洞實在無法做為實際上處理中央與地方權限劃分的基準，因此，根本就放棄均權原則的立場。強調先決定劃歸中央與地方的權限為何，而將剩餘的權限分配給另一方，因此，分成二階段的認定步驟，先決定第一次的權限分配，剩餘權則為第二次分配，具有簡明之特點，但是最關鍵的部分在於：如何列舉出第一次權限分配，本說主要的論點亦是從憲法第 111 條的判斷標準為事務本質的出發點，但是其認為所謂事務的性質作為在法學上判斷標準主要原因乃在於，對一事務欠缺實證法上之規定或其規定不完整。此乃為自然法學所發展的概念，其意義主要是指在一事務之結構中內涵有一指示何者應為正確的標準規則，而以得出此一正確標準規則作為法學上事務的判斷準則。但事務本質這項標準太過於空洞，必須經過有權機關解釋始能具體化，因此，問題重點在於解釋誰屬的問題（陳慈陽，2007：282-283）

而在有權機關未解釋之前，應先：(1)檢討中央獨自擁有立法權及執行權的情形，是否符合時代所需求之事項的抽象規定（亦應包含憲法第 108 條之中央任意執行權）；(2)在此憲法所規定中央權限範圍不妨盡量交由地方自行決定處理之，中央盡可能處於協調的地位。換言之，依此說未規定及有權機關未解釋前，剩餘權應歸屬地方，乃基於民主原則與地方自治潮流的趨勢。優點在於世界上重要政治人物主要是由地方事務處理之磨練所造成就，且使中央政府不會與人民產生疏離感。因唯有地方才最了解地方，同時並符合民主原則中更親近民眾之基本要求。本說的不足在於，首先若是憲法的劃分標準清晰，便無須再於此處討論劃分標準的建立。因此，提出用憲法第一一一條作為劃分標準實無助於解決問題，其次，將戰線向後拉至有權解釋機關，則依然會產生有權解釋機關要用何種標準為權限劃分基準的問題。

由上述中央與地方權限劃分理論觀之，吾人可以發現各理論均有其主張及優劣之處，究竟中央與地方權限如何劃分較為妥適，蔡茂寅（2003：146-150）認為應該區別層次，分別處理如下：

1. 以「地方優先、上升分配」原則作為權限劃分之指導理念

在地方分權的世界潮流之下，國家相對於地方自治團體而言，應該扮演補充性的角色，凡與地域相關之事務，應該盡可能交由地方自治團自主處理，因此，權限劃分應該謹守地方優先之前提，採取上升分配的方式，又須注意者為，權限劃分與財政劃分應有連動關係，兩者如未能妥善配合，對於地方自治團體而言，可能未蒙其利，先受其害。

2. 以「剩餘權歸屬理論」作為權限劃分法

此種劃分方法係先決定分配給中央之權限，再將剩餘都歸屬地方，與憲法第111條所定之剩餘權分配，在名稱上有其類似性，但憲法所定者乃均權理論的產物，與本方法屬地方分權思潮下的產物有所不同，應予區別。再者，此種權限劃分方法，雖然就中央之權限先行決定，因而有「下降分配」的外觀，但實則係在保障地方自治的前提下所為之扣除分配，並非以中央之權限為先，因此，在理念上並不牴觸前述「地方優先、上升分配」原則。

3. 具體的劃分基準

中央與地方權限劃分的具體基準如下：

- (1) 應扣除完全不具地域性質之事務，便宜上並將之劃歸中央辦理，例如：司法權即是。
- (2) 再視其性質上是否有地方不能或不宜辦理之特色而定，如若答案為肯定者，即應劃歸中央，如若答案為否定或難以一概而論者，即應劃歸地方或採對地方有利的推定。中央與地方均為治理團體，所不同者在於其管轄區域、能力不同，因此，權限劃分亦應在此前提下為之，僅於事務之辦理具有跨地域之性質者，才考慮劃歸中央，其他原則上應列為地方事務。所謂地方不能辦理者，其一為性質上之不能，例如：自治監督業務在性質上即應歸由中央辦理（以二級政府為前提），蓋此種監督具有他律性，而無由地方內部監督取代之理，但得與其他監督

(如公民監督)並行不悖，自不待言。其二為具有高度之全國一致性的事務、或應立基於全國性觀點或具有全國性規模的事項或跨區域建設，亦當然屬地方不能辦理之事項，前者例如：度量衡之統一，在性質上具有高度的全國一致性，即應由中央辦理；後者例如：國家古蹟之指定、國家公園之劃定應居於全國性之觀點為之，而郵政事業則應以全國性規模為之，因之應劃歸中央辦理。惟就一般性之跨區域合作之方式以竟其功者，姑將之列為中央專管事項。所謂地方不宜辦理者，係指該事項之外部經濟或外部不經濟效果過份鉅大，由地方辦理顯不合宜者，例如貫穿全國一半面積之高速公路，或影響層面及於數個縣（市）之核能發電廠之執照（並非建造執照），在性質上即不宜由地方興辦；又例如：事務在性質上如需龐大人力或物力者，亦可權衡劃歸中央辦理。換言之，所謂地方不宜辦理之事務，其實帶有若干功能最適的觀點。

(3) 扣除應由中央辦理之事項以外，其餘事項原則上推定為地方自治事項，並盡可能明確化。

(4) 應建立程序保障機制

程序保障機制雖然無法取代實體劃分基準，但是兩者本應並行不悖，相輔相成，因此，應該致力於建立此等機制，以補實體基準之不足，以進一步在法治國原則之外落實民主國原則。再者就權限爭議的解決，除了目前的政治解決及司法解決手段以外，亦可考量建立協調解決機制，以與事前的權限劃分基準之探討並行，全方位思考權限劃分的問題。

(5) 確立共同辦理事項

我國中央與地方之權限劃分，最大問題出在於嚴格二分法上，按一事務即令其性質上有全國一致之性質，但通常並非意味該事務應該從頭到尾全程由中央辦理，反之，即令一事務被歸為地方自治事項，亦非意味中央就此可完全撒手不管，毋寧在通常情況下，中央與地方應該分工合作，攜手完成該事務，才能符合地方自治的精神與國家之存立目的，在此種夥伴關係的理念下，毋寧大部分的事務均具有「共同辦理事項」之性質，應該中央與地方

中央與地方災害防救組織與職能之研究

合作，各自以其責任與權限辦理。此一概念亦獲得司法院釋字第 550 號解釋之肯定。就共同辦理事項之定位，則宜維持傳統之二分法，而將共同辦理事項中，中央應行辦理之部分列為中央之專管事項，地方應行辦理之部分，列為自治事項。

中央與地方權限之劃分向來為我國憲法上傳統之難題，乃因憲法現行條文中對權限劃分僅抽象規範，並無明確之劃分基準，而地方自治乃是基於保障人民基本權利的目的，所形成的垂直式權力分立制度，乃在避免中央過度的集權而侵害人民基本權利，但是亦反對過度的地方分權而產生地方割據的結果。因此，在劃分中央與地方權限劃分時，因關係到地方制度是否可以妥善運作，而就現行憲法及憲法增修條文之規範，中央與地方權限劃分基準之前，應先確立謹守「地方優先、上升分配」原則之指導理念（蔡茂寅，2003：147）。並建立程序保障機制，經由協調解決機制，以與事前的權限劃分基準的探討並行，整體思考權限劃分的問題。至於其劃分之方式為依序為「中央專屬立法、中央框架立法、立法權共享到地方立法權限」模式（陳慈陽，2005：867），以「無涉地方權限或歸屬中央所必要之事務」為中央獨立法權；「有密切涉及地方事務權限」之框架立法權；為個別任務之達成所應擁有對同一事項之「立法權共享」及「地方色彩比重高、事務性與技術性」的歸地方權限。剩餘權部分，應先扣除完全不具地域性質之事務，便宜上並將之劃歸中央辦理；再視其性上是否有地方不能或不宜辦理之特色而定，若答是肯定者，即應劃歸中央，若答案為否定或難以一概而論者，即應劃歸地方或採對地方有利的推定；扣除應由中央辦理之事項以外，其餘事項原則上推定為地方自治事項。

中央與地方應該分工合作，攜手完成公共事務，才能符合地方自治之精神與國家存立目的，在此種夥伴關係的理念之下，毋寧大部分的事務均具有「共同辦理事項」之性質，應由中央與地方合作，各自以其責任與權限辦理。

二、我國災害防救體系權限及運作

我國災害防救法在 2000 年 7 月 19 日由總統公布施行後，歷經多次增修，依據 2010 年 8 月 4 日最新修訂之規範內容觀之，主要包括了「災前預防」及「災時應變」及「災後復原重建」三部分，確立我國三層級之災害防救體系

運作（如圖 2-1），規範各級政府確實執行相關災害防救工作，並依據「災害防救法」規定，各級政府必須成立「災害防救會報」，訂定「災害防救計畫」，規劃、督導所屬機關各項災害預防工作之執行。另於災害發生時，分別成立「災害應變中心」，結合各機關內部之「緊急應變小組」執行災害應變事宜。

我國災害防救組織依災害防救法分為中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）等，在不同組織層級上，其組織體系，權限及運作模式亦不相同，以下將分別簡述我國中央政府及地方政府之組織體系、任務與權限、運作模式及災害防救計畫。

（一）中央災害防救組織、任務與權限

我國災害防救之中央體系主要有中央災害防救會報、中央災害防委員會、行政院災害防救辦公室、災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心等四個組織構成，依各單位不同而有其不同任務與權限。

1. 中央災害防救會報

為推動災害之防救，行政院特依災害防救法第 6 條規定，設中央災害防救會報。該會報訂有「中央災害防救會報設置要點」，其主要任務為決定災害防救之基本方針，核定重要（緊急）災害防救政策與措施，及督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。就組織而言，中央災害防救會報置召集人、副召集人各 1 人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。

目前該會報除召集人、副召集人外，並設委員 25 人至 27 人。中央災害防救會報每年定期召開會議 1 次，必要時得召開臨時會議。會報召開會議時，應邀請內政部消防署(99 年 8 月修法改為災害防救署)署長列席，並得邀請直轄市、縣（市）政府、有關機關（構）代表，行政院國家搜救指揮中心指揮官或專家、學者列席。會報之決議事項，以行政院名義行之；其幕僚作業，由中央災害防救委員會辦理。

2. 中央災害防救委員會

為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任

中央與地方災害防救組織與職能之研究

務與措施，行政院設中央災害防救委員會，置主任委員 1 人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務，其組織由行政院定之。主要之任務為關於災害防救基本方針及災害防救基本計畫之擬訂事項，擬訂協助各部會應變、復原作業之標準作業流程，協調、整合災害防救業務事項，災害防救計畫之協調、追蹤、評估，及平時安全與重大災害防治之應變訓練、教育宣導事項等。

目前委員會置委員 29-33 人，其中 1 人為主任委員，依規定由行政院副院長兼任，承行政院院長之命，綜理委員會事務；委員會另置副主任委員 2 人，分別由行政院政務委員及內政部長兼任，執行長 1 人，由兼任副主任委員之內政部長兼任，承主任委員之命，處理委員會事務；置副執行長、執行秘書各 1 人襄助之，主任委員指定內政部消防署署長及副署長分別兼任。又為貫徹執行該委員會之各項任務，委員會設減災規劃組、管考協調組、資訊資料組、整備訓練組、應變復建組及總務後勤組。

3. 行政院災害防救辦公室

為有效提升行政效能及強化災害防救施政之指揮監督及協調功能，行政院於院本部設置常設性、專職化之「災害防救辦公室」，負責「中央災害防救會報」之幕僚工作。該辦公室為政策規劃與協調單位，置專責人力辦理相關業務，平時監控災害風險與評估各部會、各縣市防減災、整備業務之執行績效，以有效整合跨部會複合型災害發生前之減災整備業務，災害發生時則支援中央災害應變中心，依據平時督訓之標準作業流程，有系統的救災並累積經驗，並協調地方政府應變與復原作業。

災害防救辦公室置督導官 1 人，由行政院副院長兼任，承「中央災害防救會報」召集人行政院院長之命，督導會報決議事項辦理情形。置主任 1 人，承督導官之命，依據本會報之決議，處理會報事務，並指揮、監督所屬人員。另置副主任 1-2 人，襄助主任處理相關事務。災害防救辦公室下設減災規劃組、整備訓練組、應變動員組、調查復原

組、資通規劃組、管考協調組等 6 組。

4. 災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心

為提供災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發與落實，強化災害防救政策與措施，行政院災害防救委員會設災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心。災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心之主要任務為提供災害防救政策、措施之建議及諮詢事項，對災害防救科技之研發提出建議及諮詢，以及調查災害相關事項之建議及諮詢事項。

目前該委員會置委員 31 人至 35 人，其中 1 人為召集人，由行政院國家科學委員會主任委員兼任，承行政院災害防救委員會主任委員之命，綜理委員會事務；副召集人 1 人，由行政院國家科學委員會副主任委員兼任，襄助會務；其餘委員由召集人遴選有關相關代表及學者、專家，報請行政院災害防救委員會核轉行政院派（聘）兼之。

（二）地方災害防救組織、任務與權限

依我國行政體制，地方政府為縣（市）及其轄屬之鄉（鎮、市），地方政府最接近災害發生地點，因此，其組織運作角色不容輕忽。以下將分別說明我國直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救組織、任務與權限。

1. 直轄市、縣（市）災害防救組織

依災害防救法第 8 條規定，直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報，其主要任務為核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫、措施及對策、督導、考核轄區內災害防救相關事項等。

直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人 1 人，副召集人 1 至 2 人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。另依規定，為處理直轄市、縣（市）災害防救會報事務，直轄市、縣（市）政府應設專責單位辦理。此處所稱專責單位係指直轄市、縣（市）政府為執行各該災害防救會報之災害防救相關工作，應設之專責單位，該單位置主管 1 人，由直

中央與地方災害防救組織與職能之研究

轄市、縣（市）政府副首長兼任，並配置專職人員；其組織由直轄市、縣（市）政府定之；為提供災害防救工作之相關諮詢得設災害防救專家諮詢委員會。

2. 鄉（鎮、市）災害防救組織

依災害防救法第 10 條規定，鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，其任務為核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫，核定重要災害防救措施與對策，推動災害緊急應變措施，以及推動社區災害防救事宜等。

又依災害防救法第 11 條規定，鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各 1 人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由各鄉（鎮、市）長就該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。且為處理鄉（鎮、市）災害防救會報事務，鄉（鎮、市）長應指定單位辦理。

（三）中央與地方組織體系運作與協調

中央與地方若能有效整合與協調，才能群策群力，以竟事功。尤其在災害發生時，限於時間與資源之壓力，有效率之聯擊、溝通及協調，才能使相關資源、人力妥善配置，避免資源重複或浪費。就現行災害防救之中央與地方協調規定情形如下。

1. 中央災害應變中心

災害防救法第 13 條第 1 項規定，重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應立即報告中央災害防救會報召集人。召集人得視災害之規模、性質，成立中央災害應變中心，並指定指揮官。例如：水災發生，水災之中央災害防救業務主管機關經濟部部長，應即簽報中央災害防救會報召集人行政院院長，成立中央災害應變中心，並指定指揮官，召集人得視災害之規模指定行政院副院長、政務委員或內政部部長擔任指揮官。又如：重大土石流災害發生或有發生之虞時，則應由行政院農業委員會主任委員簽報中央災害防救會報召

集人，成立中央災害應變中心，並指定行政院副院長、政務委員或行政院農業委員會主任委員擔任指揮官。

由上述規定可知，中央災害應變中心成立時機、程序均影響災害之防救，因此，中央災害應變中心之成立時機、程序甚為重要，就該中心任務而言，其主要為加強災害防救相關機關之縱向指揮、督導及橫向協調、聯繫事宜，處理各項災害應變措施，掌握各種災害狀況，即時傳遞災情並通報相關單位應變處理，蒐集、評估、處理、彙整及報告災情，調度與支援緊急救災人力、物資等。在成立時機方面，為重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應立即以書面報告中央災害防救會報召集人有關災害規模與災情，並提出具體建議會報召集人成立災害應變中央及指定指揮官後，中央災害防救業務主管機關立即通知相關機關進駐作業。但災害情況緊急時，中央災害防救業務主管機關首長得以口頭報告會報召集人，並於 3 日內補提書面報告。就組織而言，該中心置指揮官 1 人，副指揮官 1 至 3 人，由會報召集人或該中心指揮官指定之，襄助指揮官處理該中心應變事宜。

2. 地方政府災害應變中心

在地方政府災害應變中心方面，可分直轄市、縣（市）災害應變中心及鄉（鎮、市）災害應變中心。災害防救法第 12 條第 1 項規定，為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。

另依災害防救法第 12 條第 2 項規定，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害應變中心成立時機、程序及編組，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所定之。依據這個規定，直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所均應比照中央訂定災害應變中心作業要點，就災害應變中心成立之時機、程序及編組予以律定。

3. 地方政府請中央政府支援機制

地方政府為第一線面對及處理災難之層級，但是地方政府救災資源若無法充分因應災害，必要時仍需上級、其他地方政府或國軍的支援協

中央與地方災害防救組織與職能之研究

助。其方法為上級政府主動派員協助；或上級政府依下級政府之請求，指派協調人員提供支援協助；或前二項支援項目及程度分由各中央災害防救業務主管機關、縣（市）政府定之；抑或若直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，均無法因應災害處理時，得申請國軍支援，由內政部會同有關部分訂定辦法。

（四）災害防救計畫

為落實防災業務之執行，提升災害應變能力，由行政院災害防救會報擬訂「災害防救基本計畫」；指定行政機關及指定公共事業依「災害防救基本計畫」就其所掌業務或事務訂定「災害防救業務計畫」；縣（市）及鄉（鎮、市、區）災害防救會報依「災害防救基本計畫」及「災害防救業務計畫」訂定「地區災害防救計畫」（如表 1-1-1）。

1. 災害防救基本計畫

災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。

2. 灾害防救業務計畫

中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。

3. 地區災害防救計畫

直轄市、縣（市）災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。

表 2- 1：我國災害防救計畫種類說明表

第二章 文獻探討

計畫名稱	主要內容	訂定單位
災害防救基本計畫	1. 整體性之長期災害防救計畫。 2. 災害防救業務計畫及地區災害防救計畫應規定之重要事項。 3. 其他中央災害防救委員會認為有必要之事項。	行政院災害防救委員會
災害防救業務計畫	1. 對主管災害防救事項擬訂災害防救業務計畫。 2. 對所掌事務或業務擬訂災害防救業務計畫。	中央災害防救業務主管機關公共事業 ²
地區災害防救計畫	依災害防救計畫(鄉鎮市公所則依上級機關地區災害防救計畫)、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性擬訂地區災害防救計畫。	各級地方災害防救會報

² 指大眾傳播事業、電業、自來水事業、電信事業、瓦斯業、運輸業及其他由中央主管機關指定之公共事業。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

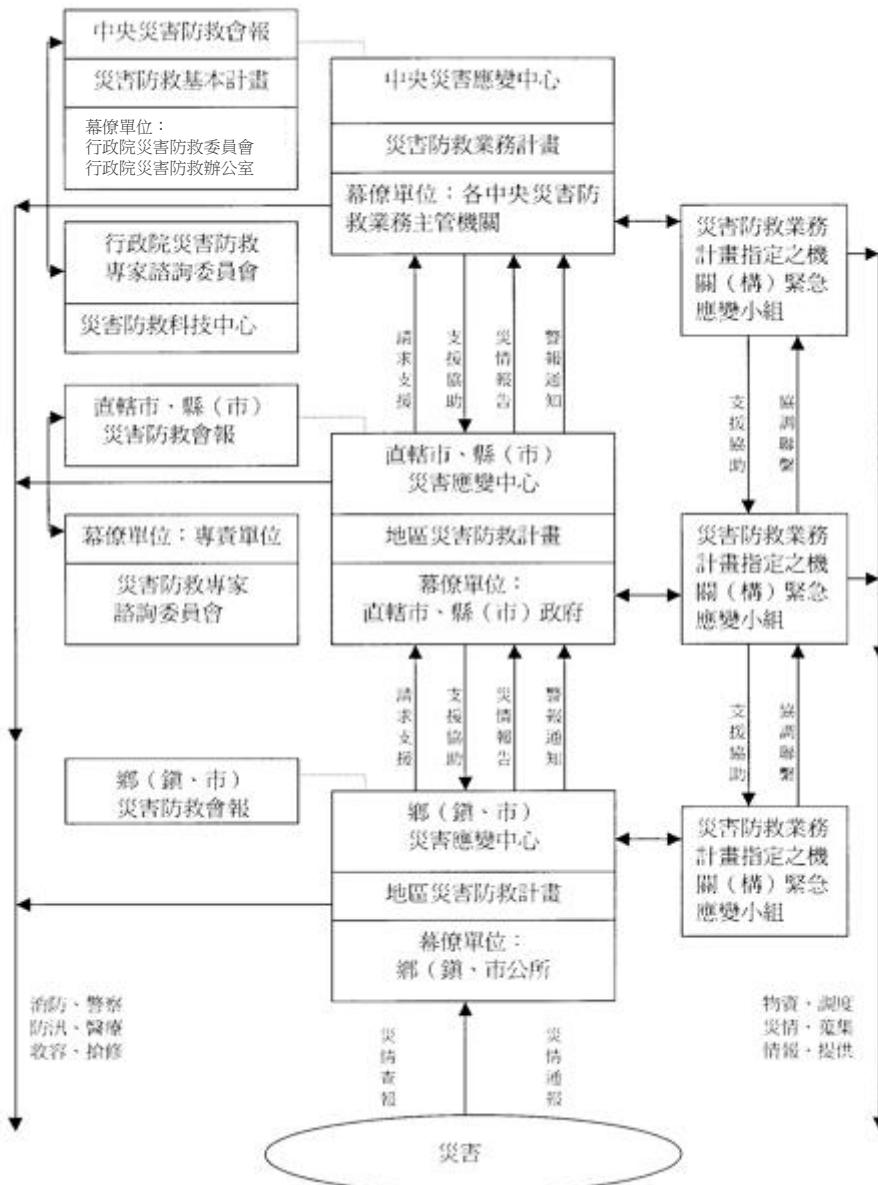


圖 2- 1：我國災害防救體系運作圖

資料來源：參照張建興，2001，頁 521 修訂

三、我國災害防救體系現況探討

為了解我國災害防救體系執行現況，本研究針對國內專家學者過去有關災害防救之重要研究作一回顧，期能釐清現行體系仍存之問題。

(一) 台北市政府防救災策略計畫及標準作業手冊(黃正義, 2000:113-117)

該研究指出：現行區公所內並未配置相對應於市府的警察、消防、衛生及戶政等幕僚單位，而且行政區域的劃分和警察分局與消防中隊的轄區不同，造成管理和救災上的混亂，建議市府應考慮重新調整行政區域或各警察分局、消防中（分）隊轄區，以利建立權責一致的救災體系。

另並應加強區長的指揮系統，訓練 12 個行政區具備獨立之救災能力，結合地方資源及統合市府消防、警察、工務、建設、環保等局處，及區域內衛生所、區公所、社工人員、學校、社區互助組織等人力、物力資源，形成獨立的救災小組，爭取救災時效。

(二) 台北市地震災害搶救對策研究(熊光華, 2000:307)

研究指出，台北市於面對可能發生類似九二一集集大地震中南投縣陷入全面性的災害時，應建立以區為單元的救災機制，而未來如何將各「區級政府」列為可獨當一面執行災害搶救之主要指揮單位，則現有台北市政府之行政組織架構、功能與角色訂位，應予以重新調整，除事先釐清區公所與市政府、各局處及各市政府派駐單位之間的縱向橫向之間的權責外，同時在防救災之任務分工上應予以明確，方可收到分區獨立救災之目標。

(三) 桃芝颱風地方政府救災組織體系運作之探討-以水里鄉與鹿谷鄉為例 (林元祥等, 2002:171)

該文指出我國現行三級防救災體系中，地方政府十分依賴中央的救災體系，舉凡經費、人力及設備，因此，強化鄉鎮層級防救災組織與能力，應對民選之鄉鎮市長施予救災之專業訓練、救災經驗講習與訓練，以加強指揮官指揮能力，另於鄉鎮市層級設置災害防救組織，平時應擔負災害防救整體與長期之相關規劃、協調、整合、以及督導各單位之災害防救業務等工作，災變時協助鄉級災害應變中心之成立與運作，並及時擔任指揮官之專業幕僚。

(四) 地方層級防救災指揮系統解釋模式之研究(林元祥, 2001)

中央與地方災害防救組織與職能之研究

研究中發現影響地方層級防救災指揮系統之重要因素為作業編組、防災計畫、指揮官能力、通訊設備，因此，為有效提高指揮系統能力，首先應成立專責機關負責防救災事物，增進指揮系統能力；其次依地方特性建立防災計畫及人才資料庫，以符合實際救災需求；再加強防救災教育訓練，辦理大型防救災演習，以提升災害現場指揮官之應變能力及危機處理能力，培養救災人員彼此之間的默契及加強跨縣市支援與協調合作之機制；以及適時補助地方經費及人力或將鄉鎮市層級併入縣市層級使資源共享，強化防災組織。

（五）防救災體系與計畫之資蒐集及資料庫建立之研究（熊光華，2001：164-6）

研究指出，就國內歷年來發生重大的天然（或人為）災害後，政府耗費天文數字般的經費，進行善後之工作來觀，如能從較長期之經濟與效益觀點來看，給予各級政府合理對防救災人力編制及合理防救災經費之編列，應是「花小錢、省大錢」之作為，而能一改政府平時「省小錢、花大錢」之窘境。並對基層防救災體系提出以下幾點看法：

1. 目前鄉（鎮、市）為國內最基層之防救災體系，但是卻呈現基層人員與資源不足的現象，且因業務與權限劃分不清，造成緊急狀況根本無法應變處理的困境。

除一般行政因人力嚴重不足無法有效掌控外，地方層級之防災與預警體系，尤其鄉鎮部分，因為缺乏可有效運用之人力與物力資源，因此，動員能力相當有限。以防災體系地方層級之防災會報而言，平時並無任何動作，於發生災害時，可動用之資源及人員相當有限，實在無法進行第一線的防災工作，唯有將業務與權限劃分清楚，將真正的人才資源予以合理化，才能面對大範圍的災害狀況。

2. 最基層等級之鄉鎮地方首長，在災害發生所要從事的緊急應變指揮並無實際的權力去指揮救災單位，以警察機關與消防救災單位而言，其可以支配指揮他們的是由警察或是消防的直屬長官才能指揮，因此，指揮體系並無建立，實際上，鄉（鎮、市）此一層級只是空殼子而已。
3. 鄉鎮市層級之防災會報問題最為嚴重，鄉鎮市長不曉得召開防災會報之目的為何？更不清楚自己的權責是什麼？加開防災會報淪為與各村

里幹事座談，討論不相干的問題及爭取預算的戰場。因此，就災害防救體系之第三層級而言，地方防災會報最不落實。

4. 鄉鎮市區根本無人力及能力來制定屬於鄉鎮市區之地方防災計畫，因此，鄉鎮市區公所民政課就委當消防分小隊，而消防單位為了應付考核壓力，往往參考相關資料，交出無實用性之鄉鎮市區地區防災計畫。
5. 災害防救中心及緊急應小組就鄉鎮市區層級而言，是否有存在之必要值得商榷，其理由為：
 - (1) 地方首長支持度的問題。
 - (2) 沒有經費因此無法提供相關支援給鄉鎮市區災害應變中心。
 - (3) 業務權責劃分不清楚，因此各單立會成立緊急應變小組的少之又少。

(六) 我國防災體系之檢討與建議（施邦築，1998：75-90）

文中對當時之防救災體系有諸多批評，其提出我國防救災體系之架構主要承襲於日本，整個架構與計畫之構想堪稱周延與完整，但是近年來經歷多次災難之考驗，卻發現沒有發揮像日本防救災體系之效率，其中地方防災會報（尤其是鄉、鎮、市）未發揮預期功能。地方層級之防災會報與災害應變中心均由地方首長擔任召集人或指揮官，但地方首長或因其對於防災體系運作認知不足，危機意識不夠，或流於形式，或未能依據地方特性實際擬定適合該地區之防災計畫而親自督導、指揮、統籌，因此，災難來臨時，應變能力薄弱，致使防救災體系之運作無法落實。

(七) 提升災害應變效能之探討（呂克明，2005：187-9）

該研究係以敏督利颱風、七二水災及艾利颱風事件之案件分析，研究指出，由於地方首長對防救災工作的重視，對於提升災害應變作業效能具指標性意義，而部分災區的鄉鎮基層首長，無法有效利當地現有人力、物力，進行及時的救災應變處置，難以有效降低災害損失的擴大。建議強化地方層級首長災害防救觀念與認知。另外，為能強化災害防救業務推動，需有災害防救專責人員並定期召開災害防救會報，對於各相關單位災害防救工作建立相關評核基準及內容，同時建立整體績效評估體系，以自我評核相關工作成效。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

鄉鎮層級乃搶救災害第一線，但研究發現部分鄉鎮層級主管身處災變前線，不僅欠缺充分的救災資源，且應變機制或計劃也顯示規劃上不足之處，災害應變中心開設時，未有定時開會機制。由於目前鄉鎮公所人力不足，建議可事先透過區域聯防機制，增進人力調度效益，協助基層建立相關應變機制與計畫，強化基層災害防救能力。另為發揮實質功能，平時亦需針對同仁進行訓練，以強化防救災害工作智能，並瞭解其權責，而災害應變中心開設時，應強化定時開會機制。

綜合上述重要專家學者之研究，本研究針對我國現行災害防救體系的現況檢討如下表所示。

表 2- 2：我國現行災害防救體系現況檢討彙整表

1. 在防救災害組織方面基層最重要，不僅直接影響防救災害之工作能力，除應加強基災害防救人員之訓練外，對於適當增加員額配置亦應詳加考慮。
2. 各鄉（鎮、市）地方首長，在災害發生所要從事的緊急應變，目前並無實際的權力去指揮各救災單位，因此，指揮體系並無建立，實際上，鄉（鎮、市）此一層級只是空殼子而已。
3. 各鄉（鎮、市）雖迅速成立災害應變中心，但由於其他相關編組單位進駐情形並不積極、確實，未於 24 小時派員進駐處理相關救災事宜，加上設備、人員嚴重不足、專業技術落後，使得防救災工作更是捉襟見肘。
4. 各鄉（鎮、市）之防災會報與災害應變中心均由地方首長擔任召集人或指揮官，但地方首長或因其對於防災體系運作認知不足、危機意識不夠，不重視，或未能依據地方特性實際擬定適合該地區之防災計畫而親自督導、指揮、統籌，因此，災難來臨時，應變能力薄弱，致使防救災體系之運作無法落實。
5. 鄉鎮層級乃搶救災害第一線，但研究發現部分鄉鎮層級主管身處災變前線，不僅欠缺充分的救災資源，且應變機制或計劃也顯示規劃上不足之處，災害應變中心開設時，未有定時開會機制。

6. 由於目前鄉鎮公所人力不足，建議可事先透過區域聯防機制，增進人力調度效益，協助基層建立相關應變機制與計畫，強化基層災害防救能力。
7. 現行災害防救法將地方政府鄉（鎮、市）公所列入災害防救體系之第三層級，但實際上在基層行政人員與資源普遍不足下，平時例行業務已感繁雜不甚負荷，更不用說對緊急狀況之處置。
8. 加強各鄉（鎮、市）防救災業務之推動，由鄉（鎮、市）長總攬全責，於平時加強救災的演習，使參與人員熟悉所應執行之救災任務，相關局處並應服從鄉（鎮、市）長之指揮，達成最佳之救災成效。
9. 整個第三層級之回報體系及通訊狀況不佳，當地方消防人員發現災情之後，均向消防局陳報後再由消防局告知鄉（鎮、市）公所災情狀況，因此，第三層級往往是後知後覺，無法掌握處理先機。
10. 部分鄉（鎮、市）長雖擔任救災指揮官，但因處理災害經驗不足，未能有效統籌指揮、協調相關單位採取適當應變措施，也未能迅速蒐集災情，做出正確的決斷或者視實際災情向上向請求支援，導致縣（市）及中央之災害應變中心無法掌握各地災情，因此，救災效率不佳。
11. 為發揮實質功能，平時亦需針對同仁進行訓練，以強化防救災工作智能，並瞭解其權責，而災害應變中心開設時，應強化定時開會機制。

四、英、美、日災防體系

（一）英國災害防救體系

英國政府於 2009 年 6 月公布第二版「英國國家安全戰略：下一世代的安全」(The National Security Strategy of the United Kingdom-security for the next generation) 報告，除延續 2008 年第一版報告內將「氣候變遷」列為安全威脅之思維外，並特別指出「氣候變遷」已然成為全球安全最大潛在挑戰及影響英國安全之驅策力；³而為因應國家出現天災人禍等緊急事件或

³ UK Cabinet Office, **The National Security Strategy of the United Kingdom 2009**, released in June 2009. www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security.aspx

危急情勢，英國內閣早於 2001 年 7 月即設立「民防應變處」(Civil Contingency Secretariat, CCS)，藉以增進部會統合、府際協調與公私合作，並於 2004 年 11 月完成「民防應變法」(Civil Contingence Act)，賦予政府應變之法律基礎，同時建構及發展「英國復原力」(UK Resilience)，以增強災難管理與緊急應變之機制與能力。UK Resilience 相當強調中央、地區、地方及自治政府之溝通、協調與合作，除提供能力建構之指導綱領外，並透過經常性演習，驗證相互協調與整合作業能力。除政府間之協調外，加強公私部門間之合作與整合，亦係政府建構緊急應變能力之重要課題。

而英國「整備與應變能力」(Capability Program) 係英國政府建構國家復原力的核心架構，目前共計有 17 組能力機制(workstreams)，其所謂之「能力」包括人員、設備、訓練、計畫、策略與行動方案，目的在迅速、有效、彈性地偵測、預防與處置緊急情勢，包括自然災害及人為破壞。

前述 17 組能力機制大致分為三大群，包括：三組負責中央、地區與地方應變能力之機制，六組負重要公用事業（糧食、飲水、燃料、交通、衛生、金融）之應變機制，八組負責有關生化核輻射、人類傳染疾病、動植物傳染病，大規模傷亡、大規模死亡、撤離、現場清理、預警與通告大眾等八組機制。其要項簡述如下：

1. 中央政府因應機制(Central Response)：由內閣府(Cabinet Office)主政，目標在強化改進中央政府危機處理機制之復原力。
2. 地區政府因應機制 (Regional Response)：由社區暨地方政府 (Department for Communities and Local Government) 負責，目標在掌握英格蘭地區之復原力機制，指出復原力落差問題，並致力改善之。
3. 地方政府因應機制 (Local Response)：由內閣府主政，目標在確保政府結構與能力，足以因應緊急情勢。
4. 生化核輻射應變復原力機制 (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear[CBRN] Resilience)：由內政部 (Home Office) 主政，目標在確保英國能在經歷生化核輻射事件或恐怖攻擊時，能夠迅速應變與有效回復。

5. 現場清理應變復原力機制 (Site Clearance)：由社區暨地方政府負責，清理緊急事件現場所遺留之大量碎石及殘餘垃圾。
6. 人類傳染疾病應變復原力 (Infectious Disease-Human)：由衛生部 (Department of Health) 主政，負責有效施打疫苗與醫治大規模傳染疾病如天花與禽流感。
7. 動植物傳染病應變復原力 (Infectious Disease-Animal and Plant)：由環境、糧食與鄉村部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs) 主政，負責防治動植物傳染病。
8. 大規模傷亡應變復原力 (Mass Casualties)：由衛生部主政，運用既之整備與因應機制，負責大意外及大量傷亡事故緊急情勢處理。
9. 撤離應變復原力 (Evacuation)：由內閣府主政，目標在確保英國遭遇生化核輻射或重大災難時，能夠進行全國性撤離行動。
10. 預警與通告大眾應變復原力 (Warning and Informing the Public)：由內閣主政，目標在不造成社會驚恐情形下，宣導民眾有關當前或最新威脅，並研發啟動特定民眾應變之機制，確保媒體廣播能將資訊及時、精確與權威地傳達給大眾。
11. 大規模死亡應變復原力 (Dealing with Mass Fatalities)：由內政部主政，負責處理重大災難或意外大量死者緊急事件，並以安全與尊嚴方式進行死者身份辨識、死因調查、屍體處理等工作。
12. 衛生應變復原力 (Health Services)：由衛生部主政，目標在維繫重大災難時期之衛生服務工作仍能持續運作。
13. 環境應變復原力 (Environment)：由環境、糧食與鄉村部主政，負責維繫重大災難時期之糧食與飲水供應仍能持續運作。
14. 水患應變復原力 (Flooding)：由環境、糧食與鄉村部及環保署主政，負責維繫重大災難時期之水患及海岸防治仍能持續運作。
15. 交通應變復原力 (Transport)：由交通部主政，負責維繫重大災難時期之交通運輸、物料供應及渡輪貨運仍能持續運作。

16. 公用事業應變復原力(Utilities):由貿易暨工業部(Department of Trade and Industry)主政，負責維繫重大災害時期之瓦斯、電訊、郵政等公用事業仍能持續運作。

17. 金融應變復原力(Financial Services):由財政部(HM Treasury)主政，負責維繫重大災難時期之金融資訊、市場資訊、基礎建訂、民間備援、政府緊急應變等系統仍能持續運作。

前述 17 項應變復原力機制均由一指定部會主政，並由一資深文官官員(Senior Civil Service[SCS])負責該部會首長與內閣府民防應變秘書處(CCS)間之聯繫協調。另外在內閣府方面，則由另一資深文官官員協助 CCS 主任處理緊急情勢。且每三個月召集各應變復原力機制負責人開會檢討，並提出定期進度報告給由負責「情報、安全、復原力」(Permanent Secretary, Intelligence, Security & Resilience)之 CCS 主任所主持之「國內外恐怖主義策略與因應、整備會議」(TIDO(SDR)(PREPARE))。⁴

復原力應變機制之部會監督，係由內政部長所主持之「國防暨海外政策國際恐怖主義小組會議 - 安全保護與復原力部會小組」(DOP(IT)(PSR)committee)⁵所負責。而在應變復原力機制運作方面，前述 8 項功能應變制之領導人，負責發展全國性應變能力，而位於各地區之地區復原力機制則負責地區政府與警察、中央政府復原力應變機制與地方政府、第一線應變機制之間的聯繫協調，是以，地區之各項協調聯繫工作，依據民法應變法授權，則由地區復原力機制資深文官官員(SCS)代表該機制對外進行聯繫協調工作。

(二) 美國災害防救組織體系

⁴ 所謂 TIDO(SDR)(PREPARE)committee，係指 The Official Committee on Domestic and International Terrorism(Strategy, Delivery and Preparedness)。

⁵ 所謂 DOP(IT)(PSR)committee，係指 The Ministerial Committee of Defense and Overseas Policy(Sub-Committee on International Terrorism), (Ministerial Group on Protective Security and Resilience)

美國聯邦政府自 1950 年起便於聯邦民防署（Federal Civil Defense Administration, FCDA）下設立緊急應變管理局負責有關之災害防救事宜，1969 年通過的災害救助法（Disaster Relief Act of 1969, 83 Sta. 125）將聯邦政府的災害防救責任予以擴大。隨時間與空間的改變，不斷針對法令、組織、作法予以修訂、增設、改組，時至今日仍依據 Katrina 颶風後緊急事件管理改革法（Post-Katrina Emergency Management Reform Act 2006）改善國土安全部與聯邦緊急事務管理總署（FEMA）之組織結構，因此，即便美國政府及人民對災害的認識與經驗可謂豐富，仍無法以一層不變的模式、途徑或方法執行緊急事件管理工作，以下擬針對聯邦緊急事務管理署及國土安全部之災害防救體系介紹如下：

1. 聯邦緊急事務管理署(FEMA, Federal Emergency Management Agency)

1979 年三哩島核電廠發生輻射外洩事件，聯邦政府有鑑於整合部會災害防救業務的必要性，當時總統卡特依據「總統第三號行政體系重組計畫」（Presidential Reorganization Plan No.3），合併 5 個聯邦行政部門的 10 項災害防救業務，成立「聯邦緊急事務管理署」（FEMA）統籌全國災害防救事務，並推動「整合緊急事務管理系統」（IEMS, Integrated Emergency Management System），開啟災害一元化管理時代。

為強化聯邦對地方的災後援助功能，提升災後搶救與重建工作效率，1988 年修訂「災難救助法」，改為「勞勃史坦福法案」（The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act），其內容強化災後重建與救助功能，並加入防災工作的推動。

FEMA 直接向總統負責，是一獨立的專責機構，負責聯邦政府對大型災害的減災、整備、應變與復建之整體規劃，其任務涵蓋單一災害與複合災害，其取消或整合所有獨立或設在其他部、署中有關災害防救之組織及機構，經由功能性組織合併及重組的過程，達到整合、合作及集中規劃全國危機管理政策的目的。該組織之架構如圖 2-2 所示。

當災害發生時，若災害危害程度較輕，由郡、州政府防災體系負責災害之危機管理工作；當發生大規模嚴重災害，郡、州政府防災體系無法完全掌控時，經受災區州長向聯邦政府尋求支援，由 FEMA 視災害程嚴重，建請總統

中央與地方災害防救組織與職能之研究

宣布災害區域為災區，並協調各單位之救援行動、人力調動等事項。而 FEMA 於平時對於地方政府亦有供整體的救災計畫，包括高科技資訊支援、訓練、及經濟上的援助。

由 FEMA 的運作方式，可了解其在防災策略上著重事前的預防重於災害變應，重視災後迅速復原能力的建立，強調災害預警報系統須提供足夠時間以發揮抗災能力，其亦促使美國防災策略重新檢討，朝向天然災害潛勢辨認與風險評估、應用研究與科技轉移、大眾防災意識訓練與教育、提供誘因與資源等方向。由於 FEMA 在推動各項防災工作上不遺餘力，如：辦理各項演習；建立完整防災通訊網路；開發各項災害損失評估軟體並進行技術轉移之應用；推行由中央、地方政府、民間團體、民眾全面動員之防災及應變；推動災難保險制度；採行後果式管理（Consequence Management）之災害管理模式。經由完整的災害管理體系之建立與落實，加上科技的應用，使其有效達到減少生命、財產損失，降低國遭受災害威脅程度。

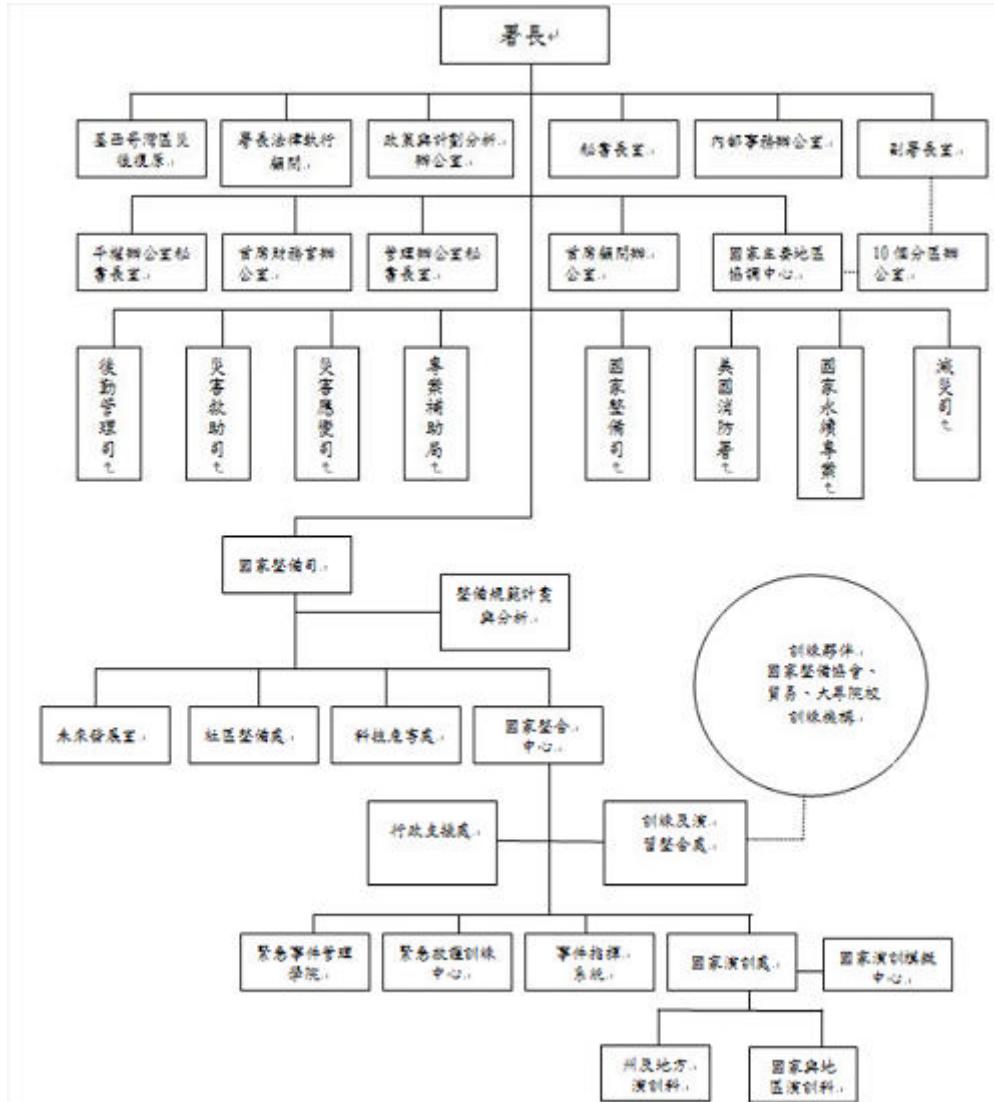


圖 2- 2：聯邦緊急事件管理署組織圖

資料來源：FEMA， 2010^6

⁶http://www.fema.gov/pdf/about/org_chart.pdf

2. 國土安全部 (DHS, Department of Homeland Security)

九一一紐約世貿大樓的恐怖攻擊，讓聯邦政府體認到未來災害發生的面相將更多元與複雜化，為因應「反恐」災害處理的困難度，研擬「國土安全法」(Homeland Security Act) 將 FEMA 與其它反恐功能的相關部會組織於 2003 年再度整編，成立國土安全部統整災害防救各項工作。國土安全部中，部長為最高指揮官，下設五個事務副部長，包括管理、科技、緊急整備及應變等五個副部長，主要的組織架構如圖 2-3 所示。

國土安全部於 2004 年 12 月公佈「國家應變計畫」(NRP, National Response Plan)，其結合「國家事務管理系統」(NIMS, National Incident Management System)，為美國現行防災體系的法令基礎。依據「國家應變計畫」規定，當大型災害發生時，受災地方州長向中央請求支援，經 FEMA 評估後由總統宣布為災區，並由 FEMA 負責通知相關部會進駐，成立災害應變中心 (EOC, Emergency Operation Center)，對地方政府提 12 項「緊急支援功能」(ESF, Emergency Support Function)，該 12 項緊急支援功能可再分成五個群組，分別進行跨部會溝通協調聯繫。

2003 年 FEMA 併入國土安全部後，其主要隸屬於國土安全部中之「緊急整備及應變理事會」(Under Secretary Emergency Preparedness and Response)，負責天然災害之管理及協調工作。由於國土安全部組織結構龐大，在運作上需更緊密的縱向與橫向合作來執行各項災害應變計畫，才可避免因龐大的行政體系影響防救災工作的效率與品質。且以往 FEMA 為內閣成員可直接對總統報告災情，現為國土安全部之二級單位，無法即時反應重大災情，另一方面，在預算的編列上，每年會受到恐怖主義活動熱度而影響防災工作預算的比例，其中如何平衡拿捏，均會影響人民的福祉。

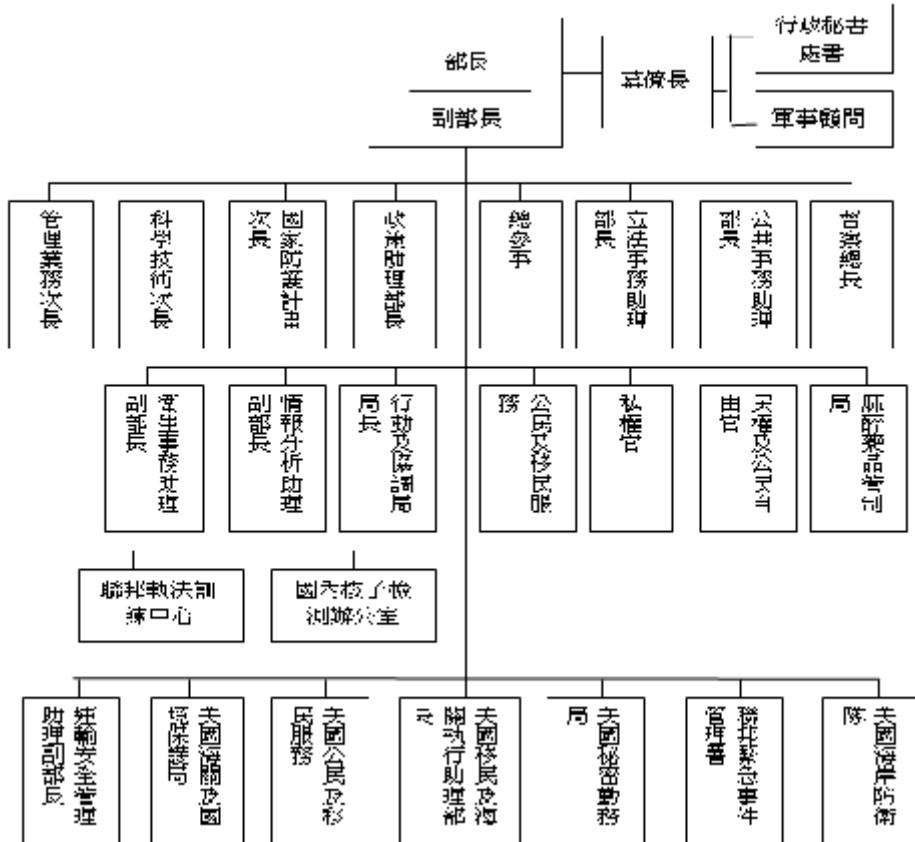


圖 2-3：美國國土安全部組織架構

資料來源：美國國土安全部（2010）⁷

(三) 日本災害防救體系

日本災害防救體系之運作為三級制，包含中央、都道府縣及市町村三個層級，各層級防災會議分別擬定所屬防災計畫（石井一郎，1999：167-168）。各層級防災會議除制定相關之防災計畫外，尚負有聯絡、協調、推動各項防災措施與計畫之責任。日本防災法令之特色為：依法令衍生防災執行計畫，依計畫衍生技術規範。各層級之防災計畫項下，訂有各項配合計畫與詳細之

⁷http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0644.shtml

中央與地方災害防救組織與職能之研究

實施規範，使各項災害管理工作，有實施與檢核之依據。以下擬分述日本中央與地區災害防救體系。

1. 中央災害防救體系

日本政府在內閣府設置防災部門，並由內閣總理擔任首長，執行企畫、立案，綜合調整以統一各行政部門的措施。其中，原主管防災業務之國土廳與運輸省、建設省與北海道開發廳合併為「國土交通省」；並特別於內閣中設置「危機管理、防災大臣」(相當於我國行政院之政務委員)統籌處理跨部會之災害防救業務，而其主要之幕僚工作，則將原隸屬於國土廳之防災局提升層級，設置專責之「政策總括官(防災擔當)」來擔任。日本新內閣之防災擔當，主要推動之業務分別由五名參事負責，包括：防災總括擔當、災害預防擔當、地震、火山對策擔當、災害復舊、復興擔當、災害應變對策擔當（馬士元，2002）。其業務分工如下述：

2. 防災總括擔當參事官負責

- (1)政策總括官相關事務之整合協調
- (2)防災相關施政策略之推動
- (3)防災相關組織之設及運作推動
- (4)大規模災害及其相關適用措施之指定
- (5)颱風經常侵襲地區及其相關防災事業之指定
- (6)核能災害對策特別措施法規定之相關事項
- (7)中央防災會報之相關幕僚作業

3. 災害預防擔當參事官負責

- (1)災害預防相關施政策略之推動
- (2)防災計畫相關事項
- (3)政策統括官所轄事務之國際合作相關事項協調
- (4)政策統括官所轄事務之相關宣導事項

- (5) 防災相關年度報告之相關事項
- 4. 地震、火山對策擔當參事官負責
 - (1) 地震及火山災害相關施政策略之推動
 - (2) 避難設施緊急整備地區及降灰防除地區之指定
 - (3) 依據大規模地震對策特別措施法之相關地震防災對策之推動
 - (4) 地震防災對策強化地區之地震緊急對策整備事業相關中央財政特別措施
- 5. 災害復舊、復興擔當參事官負責
 - (1) 災害復舊、復興對策相關措施之推動
 - (2) 特定重大災害及其相關適用措施之指定
 - (3) 災民生活重建慰助金發放之相關事項
- 6. 災害應急對策擔當參事官負責
 - (1) 灾害緊急應變對策相關措施之推動
 - (2) 整合防災訓練之相關事項
 - (3) 立川防災中心之相關維持與管理

然而，「中央防災會議」為內閣的重要政策相關會議之一，便是由內閣總理大臣為首，防災擔當大臣為輔帶領，進行防災基本計畫制定、審議與防災有關的重要事項。「中央防災會議」所指定的 25 名委員，包括有防災擔當大臣及其幕僚 17 名以內、指定公共機關首長 4 位(日本銀行總裁、日本赤十字社社長、NHK 會長與 NTT 社長)及 4 名專家學者所構成。為調查專門事項，設有專門委員，由專家學者及官員組成，目前有「東南海、南海地震等的專門調查會」、「東海地震對策專門調查會」、「防災人才培育、運用專門調查會」與「防災情報共有化專門調查會」。而為了處理「中央防災會議」事務之下並設有幹事會，會長由內閣府大臣政務官主導，副會長則由內閣府政策統括官(防災擔當)與消防廳次長擔任，顧問由內閣管理監負責，各府省廳局長層級則配合處理各項事務(內閣府，2003)。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

中央防災會議專門委員主要負責中央層級的橫向連繫和協調工作，像是防災基本計畫、緊急災害應變措施、地震防災基本計畫之訂定、對中央部會及指定公共機關要求必要之協助與接受相關部會與指定公共機關之災情通報及辦理防災會議業務。事務局則負責對地方之直向協調和監督工作，對各層級防災會進行指示、對地方公共團體的首長要求必要之協助、接受地方政府首長之災情通報以及協助救災之請求。

當廣泛而嚴重的災害發生時，都道府縣得設置災害對策本部，由知事指揮，就所管轄之區域執行各項災害搶救與應變處理工作。而災害發生時，市町村需做第一線的搶救工作，並從事蒐集以及推動市町村災害防救會報所訂定的各項應變措施，市町村為最直接面對災害者，為爭取搶救時效，市町村亦得成立災害對策本部，緊急應對災害處理。

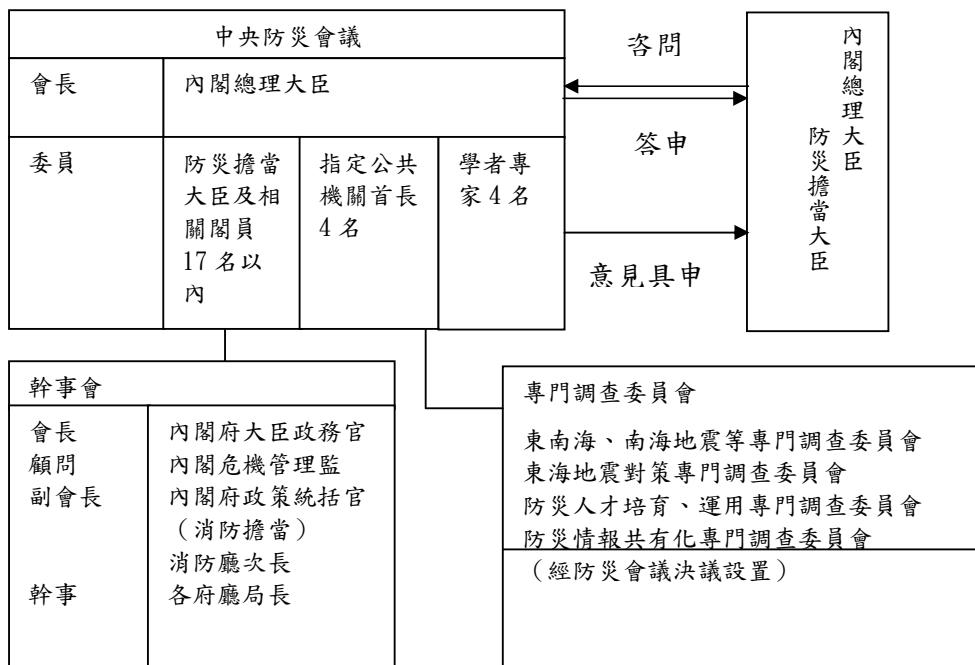


圖 2- 4：日本中央防災會議組織圖

資料來源：防災白皮書(2003 年)

1. 地方災害防救體系

「災害對策基本法」為防災工作之基礎，同時各行政機關須擬定防災基本計畫確切規定防災執行事項。日本之災害防救計畫體系，中央及地方政府分別訂定防災基本計畫、防災業務計畫與地區防災計畫三個層次，以作為各個層級執行各項防救業務工作的依據（馬士元，2002）。

2. 防災基本計畫

災害對策基本法第 34 條規定「中央防災會議」須擬定防災基本計畫，並依據有關災害發生與預防之科學研究成果及所發生災害的狀況及對此進行緊急災害對策的效果進行勘查，每年檢討防災基本計畫，必要時應予修正。前述防災基本計畫之制定與修正，應於「中央防災會議」時，向首相報告，並公告全國各都道府縣知事及指定行政機關首長，以便各該機關研擬防災業務計畫及地區防災計畫時有所遵循。防災基本計畫應訂定之事有三：

- (1) 全國防災之長期性綜合計畫
- (2) 規定防災業務計畫及地區防災計畫中，應涵蓋之重要事項
- (3) 除前面各號揭示者，在防災業務計畫及地區防災計畫成為擬定基準的事項，中央防災會議認為必要者。

3. 防災業務計畫

災害對策基本法第 36 條規定各指定行政機關首長須依據防災基本計畫，就所掌理業務，制定防災業務計畫，每年並須定期檢定修正之。各指定行政機關及指定公共事業為執行防災業務計畫，並配合災害對策本部之指示，從事各項災害應變措施，應於內部成立緊急應變小組，就災害作迅速且適當之應變，並指示所屬單位作必要之處置，迅速提供災害對策本部所需要之情報蒐集，傳報，及其他依法令或防災計畫所規定應辦理之事項。

此外，各指定行政機關研擬防災業務計畫不得與防災基本計畫抵觸，亦不得抵觸下列 13 種上位計畫(災害對策基本法第 38 條)：

- (1) 國土綜合開發法規定之國土綜合開發計畫
- (2) 森林法規定之全國森林計畫
- (3) 特殊地層滑動地帶災害防治及振興臨時措施法之災害防治事業計畫
- (4) 電源開發促進法規定之電源開發基本計畫
- (5) 保安林整備規定之保安林整備計畫
- (6) 首都圈整備法規定之首都圈整備計畫
- (7) 特定多目標水壩法之多目標水壩建設基本計畫
- (8) 颱風常襲地帶災害防治臨時措施法之災害防治事業計畫
- (9) 治山治水緊急措施之治山治水事業計畫
- (10) 豪雪地帶對策特別措施法之豪雪地帶對策基本計畫
- (11) 近畿整備法之近畿圈整備計畫
- (12) 中部圈開發整備法之中部圈開發整備計畫
- (13) 海洋污染及海上災害防治法之漏出油防除計畫

4. 地區防災計畫

災害對策基本法第 40 條規定都道府縣知事，應依據防災基本計畫及防災業務計畫，就各該管轄地區訂定都道府縣防災計畫，每年並定期檢討修正之。地區防災計畫規定應涵括事項有四：

- (1) 該當都道府縣轄區內，與防災相關之指定地方行政機關、市町村、指定公共機關、地方公共團體及其他防災重要設施管理者等之業務處理綱要。
- (2) 該當都道府縣轄區內防災設施之新設與改良，防災調查研究，災害預防教育訓練、災害情報蒐集與傳達、警報發布與傳達、避難、消防、防迅、救難、救助、衛生等，有關災害應變對策、災害復舊之個別計畫。
- (3) 該當都道府縣轄區內防災相關之勞務、設施、設備、物資、資金等之整備、儲備、調度、分配、輸送、通信等事項。
- (4) 該當都道府縣防災會議認為必要之事項。

此外，各都道府縣研擬地區防災計畫時，除不得與防災基本計畫、防災業務計畫抵觸外，亦不得抵觸下列的上位計畫(災害對策基本法第 41 條)：

- (1) 水防法所指定管理機關擬定之防洪計畫
- (2) 國土綜合開發法之地區綜合開發計畫
- (3) 離島振興法之離島振興計畫
- (4) 海岸法之海岸保全設施整備基本計畫
- (5) 地層滑動防止之防止工業基本計畫
- (6) 活動火山對策特別措施法之避難設施等之整備計畫
- (7) 地震防災對策強化地區地震緊急對策整備事業國家財政特別措施法之地震對策緊急整備計畫

至於市町村依法亦被規定須設置市町村防災會議，並依據防災基本計畫，就各該管轄地區訂定市町村地區防災計畫，每年並定期檢討修正之。各市町村研擬地區防災計畫，不得與防災基本計畫、防災業務計畫、都道府縣防災計畫相牴觸。

市町村地區防災計畫應規定事項有四(災害對策基本法第 42)：

- (1) 該當市町村轄內，與防災相關之市町村、地方公共團體及其他防災重要設施管理者等之業務處理綱要。
- (2) 該當市町村轄區內防災設施之新設與改良，防災調查研究，災害預防教育與訓練、災害資訊蒐集與傳達、警報發布與傳達、避難、消防、防汛、救難、救助、衛生等，有關災害應變對策、災害復舊之個別計畫。
- (3) 該當市町村轄區內防災相關之勞務、設施、設備、物資、資金等之整備、儲備、調度、分配、輸送、通信等事項。
- (4) 該當市町村防災會議認為必要之事項。

由擬定的防災法規與業務計畫，可以了解日本防災體系主要分為中央政府、都道府縣及市町村三個層級。日本自古以來以村里為最小單位，民眾對

中央與地方災害防救組織與職能之研究

於消防等防災行動相互支援行之已久，自 1945 年以來，消防法、消防組織法等法令之立法，均以村里單位為防災行動之地方公共團體。而 1961 年災害對策基本法之訂定，更明文規定了有關防災的行政職責。

日本將防災行動分為災前預防、災害發生時之應變措施及災後復建對策，並明確檢討其可行性。如果對災害對策基本法加以研析，則可瞭解到市町村之層級在防災行動中最受重視。

日本典型的基層防救災組織係建立以市町村為核心的地區防救災體系，除了由市町村公所防災課於平時執行防災規劃及執行之工作外，並由各市町村公所推動當地居民成立自主防災組織以因應大規模災害發生時重要的自救措施。因為大規模災害發生後，受災的區域可能相當廣闊，被動等待中央及都道府縣等外界的救災支援可能緩不濟急，惟有自力自助的防救災組織，最可能在災害發生的第一時間內，投入搶救的行列，發揮即時的救援功能，另外就是設立「災害對策本部」訓練實施，檢視災害應變中心在資訊蒐集、傳遞、回報、動員、指揮等機制的運作情形，以及友軍支援請求、災情新聞報導等的程序。

（四）英美日災害防救體系比較

英國對於災害防救事務的工，並無類似美國國土安全部單一部會組織，而係透過相關部會之協調合作加以處理，而由地方政府主政，負責緊急應變之規劃與執行，並由區域或中央政府提供資源與協助，此種由地方政府主導、中央政府協助緊急應變之危機管理模式一直是英國的模式，然而 2000 年間爆發一系列天然災難及人為緊急事件，仍促使英國政府檢討與思考成立「民防應變秘書處」(Civil Contingency Secretariat, CCS)，負責整合、統合與強化散佈在各相關部會之緊急整備與應變權責，重整與增強英國民防 (civil protection) 之整備與應變能力，提升政府對於各種可能、潛在或突發動亂情勢之事前管理、事後處理與事後復原之效能。

英國的災害防救工作雖以地方為主，但是藉由中央「民防應變秘書處」逐步建立「英國復原力」(UK Resilience) 制度，建立由中央、地區與地方應變能力的機制，並依各項災害屬性之不同，成立各項應變機制，讓災害防救工作建立縱向與橫向的跨域合作網路，俾於災害發生時，能夠在第一時間

有效的予以應變。

美國於九一一恐怖攻擊活動前，主要由聯邦緊急事務管理署（FEMA）負責各項災害管理工作，FEMA 之組織分工係採後果式管理，屬於全方位、單一管理制度，針對災害風險下，災害發生後所導致的損失、後果與影響，採取適當的管控策略。九一一恐怖攻擊事件後，為因應新型態與複合型災害的發生，防範各種緊急事故可能造成社會恐慌及經濟危機，成立國立安全部，溯其前身係由聯邦緊急事務管理署（FEMA）等單位合併，FEMA 與國土安全部皆為防災業務專責機構，其整合不同單位各項防災事務於同一組織內，有效提升應變效能，並使減災、整備等防災工作，具有整體性的規劃與作法，各項災害管理工作，彼此間有互通、互補之處，適度整合可增進資源分配與整合、協調工作之效能，尤其是災害應變之效力，因各類型業務已整合於國土安全部之下，有助於快速整合與順暢運作。

美國災害防救體系藉由防災業務專責單位的設立，提升災害管理工作之效能，有助於達到全方位災害管理之工作目標，當地方州以下政府無力處理所面臨之重大災害時，聯邦政府因為擁有完整的災害防救組織，可以隨時給予支援，擔負緊急之救災工作，整體言之，美國聯邦政府本身具有強大而完備之災害防救組織與能力，因此，在極度分權形式的美國行政體系下，中央災害防救組織偏向整合形式，有助於該國各項災害防救工作的推展。

審視日本災害防救組織架構，其於內閣下設有防災大臣，統括災害防救相關業務，此外，災害對策最高決策層級中央防災會議，係由內閣總理大臣擔任主席，將災害管理工作之處理位階提升至內閣層次，除設有災害防救專責單位外，並設有專職人員，有效提高災害管理工作在協調、指揮、督導與整合之順暢性與時效性。同時藉由三層級之災害防救體系之設計，讓災害防救工作形成綿密的網絡，此外，由於日本傳統市町村層級行政組織在人才及各項設備的充足下，形成強而有力的第一線防災能力，自然能於災害防救工作上，有效降低災害所造成的損失，整體而言，日本所採行之三層級災防體系，中央職能體調重大災防政策的研擬與災害發生時的協調能力，而地方層級則強調災害防救的執行能力。

整體而言，從各國災防體系的組織架構及演變可知，九一一事件發生

前，各國災防體系著重於天然災害的防救工作，九一一事件後，由於反恐議題成為全球重要趨勢，遂使各國災防工作偏向於人為災害的防救，然而近年由於全球暖化及環境變遷，造成重大天然災害頻傳，因此，各國在災害防救組織架構上，逐漸朝向全災害管理及國土安全的概念發展，由於反恐及災害防救工作處理流程有極為相似之處，而且實際業務職責及指揮體系亦多所重疊，目前行政院之下分別設有反恐辦公室處理恐怖活動相關情資與恐怖組織與份子的確認，而災害防救辦公室處理災害的防救工作，兩者性質殊異，惟基於全災害管理的概念，未來是否仍按現行模式運作，或進行整合以提高協調聯繫效率，值得深思。

五、組織協力、府際關係與跨域管理概念於災害防救的意義

(一) 組織協力

組織的協力互動，乃希冀解決各部門彼此協調與合作的制度性困境(Feiock, 2009; Alter and Hage, 1993)。在此運作樣態下，協力在互動、整合、承諾與複雜性的意義上，與合作(cooperation)的概念有所差異，通常合作的層次較低且是連續性，而協力的層次相對比較高且複雜。雖然合作與協調都可能會在協力過程的早期階段中出現，但是協力卻是呈現出長期整合的過程。藉由此一方式，參與者能夠看到問題的不同面向，同時了解彼此的差異，找尋解決方案以超越原有的看法，並且共同地落實這些措施(Thomson and Perry, 2006:23)。因此，聯繫、協調、合作與履行均含括在協力的過程之內。

申言之，組織協力(interorganizational collaboration)的概念意涵，係指兩個或兩個以上的團體或行動者，以互信為基礎，相互分享資源，共同分擔並履行權責。並藉由一套協議規則相互共事以解決問題，而達成目標之後，可以共享所產出的利益形成組際協力的和超效應(陳恆鈞、張國偉, 2006:3)。簡言之，協力是一種呈現組織間互動的過程，有別於傳統的科層體制或市場模式的形式(Thomson, 2001: 267)。其肇因係科層或市場體制有其侷限性而發生「政府失靈」或「市場失靈」的情況，為了能夠改善前述所及的缺失，組織協力的形式便在此一系絡之下應運而生，同時也是為了解決公共議題並創造公共價值的方式。

(二) 府際關係

從府際關係 (intergovernmental relation, IGR) 的觀點來看，這是由於現今的公共議題涉及相當廣泛的層面，常常需要跨越不同層級或主管業務的政府部門同心協力，諸如中央與地方的垂直型，或地方之間的水平型府際互動，故所需要的協調與聯繫程度是相當的密切頻繁。以災害防救的事務而言，無論是事前的防災、災難發生時的救災工作以及災後的重建事務，都指涉在複雜的府際關係網絡之中，需仰賴兩個以上的機關彼此通力合作，預期的目標方能達成，但實務運作上卻時常遭到瓶頸，因為多元參與者聯合行動的複雜度，中央與地方之間各自為政的問題（張四明，2001），都使得上述的府際協力不易達成。此外，從政府危機管理的行動協調模式視之，若政府各機關因本位主義，將會妨礙官僚組織產生成功的協調，並引起政府內各部門不同領域的專家發生衝突，而導致次佳的集體行動成果，甚至會面臨到集體行動的社會困境（廖洲棚、吳秀光，2007）。再者，以跨域管理 (boundary-spanning) 的面向來看，由於科層體制職能分工之故，使得各部門雖各責其司，但也因欠缺整合聯繫，而使得組織在面對突如其來的危機時而顯得鈍重顛頽（李長晏、詹立煒，2004），也連帶影響災害防救其資源配置優劣良窳。

由於近年來政府治理的組織型態，已呈現功能性跨域管理，強調競爭合作之交相運用，在政府治理的實務上，已非採取傳統中央與地方職權明確劃分的方式以處理公共事務，因此，府際之間的關係已成為公部門是否能夠有效處理所面對的各項問題，所謂「府際關係」(Intergovernmental Relations)，是指一個國家內部不同政府機關間彼此的互動關係，包含各級政府間垂直的互動關係與同級政府不同部門間的水平互動關係，特別強調中央與地方的分權自治、官僚行為的合作與衝突、政策執行過程與結果等分析面向，學者陳敦源 (2002 : 129-162) 指出所謂部際與府際關係乃存在於政府或部門之間的兩種組織關係，一是垂直關係，一是水平關係，同時歸納出四種部際與府際關係。

表 2- 3：部際與府際關係分類一覽表

分類	部際關係 (interagency)	府際關係 (intergovernment)
垂直關係 (vertical)	上級與下級單位 例如：行政院與內政部關係、台北市政府與台北市政府消防局關係等	上級與下級政府 例如：中央政府與高雄市府的關係、台北縣政府與永和市公所的關係等。
水平關係 (horizontal)	平行單位 例如：行政院與立法院的關係、內政部消防署與經濟部商業司的關係等	平行地位政府 例如：高雄縣政府與屏東縣政府、台北市消防局與高雄市消防局的關係等。

資料來源：陳敦源（2002）

然而從實務上觀察我國政府垂直層級與水平部門間之運作互動，官僚組織間之權責不分，固然是產生部際與府際衝突的結構原因，但是真正衝突的核心動力是政策的制定與執行，換言之，官僚體系之合作問題，源自於制度與行為兩方面，在制度上，防弊的組織設計與政策分工，造成次級單位間合作困難，亦即避免權力過度集中產生弊端的一種制度設計，往往激起成員間衝突，反而傷害了官僚體系整體形象與行動力；在行為上，決策者強烈領域意識的自利行為，相對衝擊整體官僚體系，乃至於民眾集體權益，此所謂組織內部的權力遊戲，藉由組織分工與權威集中交互應用，維繫組織運作，達成組織目標。

凡此種種論述指出組織疆界有效管理，首須破除組織界線防守的本位主義思維，建構相關溝通、合作與協調團隊，重塑政府競爭力，此正所謂官僚組織如不懂得跨，即有垮的危機，未來也就一無好誇。職是之故，如何有效提昇跨域能力，打破上下水平內外界線，邁向協力式組織，對於中央與地方災害防救組織權限與職能的劃分具有重大啟迪效果。

六、小結

由中央與地方權限劃分的理論可知，無論採取均權理論、功能最適說、程序保障說或剩餘權歸屬說，均難取得最佳劃分之基準，無論是以實體劃分基準或採程序劃分的基準，均有其優劣之處，因此，必需融合各理論之優點，權衡災害防救之特性，以釐訂符合中央與地方政府需求之權限劃分樣態。

然而吾人可以確立在中央與權限劃分基準之前，應先確定謹守「地方優先、上升分配」原則之指導理念，並建立程序保障機制，經由協調解決機制，整體思考權限劃分之問題。就目前災害防救防法所規範的內容可知，我國係採中央、縣（市）及鄉（鎮、市）三層級的組織體系，災害的發生應變作為係以地方政府為第一線面對及處理災害之層級，在地方政府救災資源無法充分因應災害時，可由地政府向上級政府請求援助，亦可以上級政府主動派員協助，即謹守「地方優先、上升分配」之原則，即災害之性質屬於地方能處理者，劃歸地方事務，若災害之性質已非地方所能處理或不宜由地方處理者，甚至已具有跨地域之性質者，即劃歸中央處理。

我國中央與地方權限之劃分，最大問題出在於嚴格二分法上，但是實際上，災害事務之性質具有全國一致之性質者，通常並非意味該事務應該從頭到尾全由中央辦理，反之，即使災害事務之性質被歸為地方事務者，亦非意味中央就可以完全撒手不管，因此，以目前國內災害發生之實務運作現況而言，中央與地方應該分工合作，攜手完成公共事務，才能符合地方自治之精神與國家存立之目的，在此種夥伴關係的理念下，災害防救之大部分事務均具有「共同辦理事項」之性質，應該中央與地方合作，各自以其責任與權限辦理，才能達到政府有效治理的目的。

就目前災害防救防法所規範之內容可知，該法具有分層負責、分工執掌、借重科技、專責督導、分層負責等特點。在災害防救防法公布實行後，經歷幾次風災防救措施中，災害防救相關法令的落實，體制的建立，已顯現具體可見的效果，然而歷經幾次重大災害事件的考驗下，中央與地方政府及各層級間災害應變作業之指揮、協調、通報等工作上，亦浮現以下問題：

- (一) 最基層災害防救人力及資源普遍不足。
- (二) 災害防救事權過度切割，防救災之統合能力不足。
- (三) 中央與地方之縱向溝通及地方政府間的橫向協調有待整合。
- (四) 最基層指揮體系應變能力薄弱。
- (五) 地方指揮官的防災意識及經驗不足，影響中央掌握地方災情及協助救災效率。

- (六) 最基層的指揮體系猶如空殼子，無法落實災害應變作為。
- (七) 地方災害應變中心之運作能力仍待加強。
- (八) 地方應變機制或計劃之規劃仍待加強。
- (九) 最基層的回報體系及通訊設備不佳，無法第一時間掌握災情並處理。
- (十) 地方防救災害之工作智能仍待加強。

由上揭問題可以得知，雖然我國現行災害防救法對於中央與地方權限的劃分均已詳細規範，惟災害防救的權限劃分問題非僅透過法律規範即已足矣，更重要在於透過經驗的累積，形成中央與地方攜手合作共同管理災害問題的深層文化，而此一文化信念的型塑，有賴治理觀念的導引，方能促動府際之間合作共治的榮景。

第二節 災害防救與服務傳送之基本理論

現行國內各類災害防救作業及措施，目的是讓全體民眾在遭遇災害時，得以有各種因應方法，而這些規劃方法從服務觀點角度出發，即可論述為一種專屬於因應災害之服務行為，故本研究就以我國現行因應災害之服務行為，探討國內災害防救在服務傳送系統之現況及所面臨的問題。

一、服務傳送一般理論

服務是一種無法觸知、無法分離、不穩定、易消逝及受時間影響之模式，也因此要有效管理，需透過不同手段與方法，才得以塑造其架構，然而當此服務架構設計之後，需透過服務傳送系統（Service Delivery System）傳達給需求者，使供給者能利用資源，滿足需求者的需求和期望。

所謂服務定義為：「提供需求者各種活動、效用與滿意，目的是為增加銷售過程或購買行為的價值，強調的是其所提供的無形利益，並非如商品一般能夠堅持其所有權，但服務或商品都屬於產品的一部分。」而所應用之服務傳送系統（The Service Delivery System/Organization）則是針對內部

組織的安排，利用授權方式讓供給者發展與適度提供服務，使工作執行得以順暢⁸，且另一方面，新服務可能需要新的組織型態、人與人之間的溝通能力與技巧，並運用不同服務傳送系統來迎合不同服務產出及需求⁹。

不過即使服務是無形的，且不具同質性，但服務可視為由服務作業系統（service operation system）與服務傳送系統（service delivery system）兩個子系統所組成的架構，因為將整個服務系統以接觸方式劃分成需求者可看見的部分及無法看見的部分時，其中在可看見的部分由於包含著互動成分，促使需求者扮演著參與生產的角色，故常稱之為前場（front stage），而在無法看見的部分，則多屬於支援成分，則較無法受到需求者應有的注意，亦稱之為後場（back stage），雖然產品在生產過程中常需要利用人或週邊設備相互運用，並透過服務傳送方式給予需求者，因此良好的服務流程系統設計，將服務有效地傳送，亦是服務行銷的重要課題，也因此服務傳送給需求者的過程，大致包含有三個主體：

- (一) 供給者：供給者經由服務傳送中所建構前、後場系統，提供所設之服務項目。
- (二) 需求者：在服務的過程中，需求者是主要的服務接受者，另有時則利用需求者配合提供資訊或完成某些行為才可完成服務。
- (三) 實體支援（physical support）：指在服務過程中，所有相關的硬體或軟體設備，該資源需透過與需求者接觸的供給者，從中發現看不見的功能或依賴所提供的輔助資源¹⁰。

然而從管理的觀點來看，觀察服務過程中獨立服務系統之間以及服務系

⁸ 林丹楓，利用科技建構服務業創新與價值群組之研究，國立中央大學，企業管理學系，碩士論文，2009.06

⁹ 陳鴻韻，顧客對於服務系統變遷其調適反應之研究－以百貨公司為例，元智大學，管理研究所，碩士論文，2000。

¹⁰ 陳婺芳，稅務機關服務品質之探索性研究，國立成功大學，企業管理研究所，碩士論文，2003.07。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

統對整體服務系統的影響，是了解服務系統重要方向，其目的主要在說明傳送服務給予需求者之前，供給者檢視是否已具備足以滿足需求者之服務項目，不過由於需求者不了解服務過程中，各類支援成分對於服務品質的貢獻，即使此部分能生產優異的技術性品質，卻因互動成分的品質不佳，需求者也會認為整體服務品質不佳，因此各類支援成分有時候是優異服務的重大前提，所以各類支援成分常再細分為管理性支援、實體性支援及系統性支援。其中管理性支援為最重要的支援成分，因組織中的每一位管理者與主管都應該提供管理性支援給供給者，使供給者可以運用跨部門的合作、資訊科技、團隊合作來增進服務遞送的效率，以提供良好的產品給需求者¹¹。

綜合服務系統觀點，無論在服務之前場或後場，事實上皆應包含人、時間、場所、有形資產、無形資產等五大要素，且以需求者為導向之服務系統架構，供給者、科技、需求者、時間為非常重要的四種資源。¹²不過，各項服務系統雖多強調前、後場建構與配合之重要性，惟執行過程中，亦常有失誤狀況產生，因而供給者與需求者在互相接觸的一連串「服務過程」中的任何一時點，均有產生服務失誤的可能，且失誤與否通常是決定於需求者主觀的判定。由於需求者的需求愈來愈多樣化，若要服務供給者完全不發生錯誤，或需求者沒有一絲的抱怨，是非常困難的。因此，供給者若能積極面對服務失誤，設立各類服務失誤疏通管道，在服務失誤發生的第一時間，即進行妥善處理，消弭可能造成的需求者抱怨，方可確保需求者滿意與需求者之忠誠¹³。

二、政府災害防救之服務傳送系統

¹¹ 林玉茹、林皆興，以「顧客導向」觀點析論公共部門之服務品質，義守大學公共政策與管理學系，2006 工研院創新與科技管理研討會。

¹² 陳盈如，店舖、網路與宅配之服務傳送品質，國立成功大學，企業管理研究所，碩士論文，2003.07。

¹³ 龔聖雄，國際觀光旅館服務失誤關鍵影響因素之研究，朝陽科技大學，休閒事業管理系，碩士論文，2002.05

接續前述服務傳送系統一般理論架構後，其次要從政府「公共治理」與「全災害管理」（all hazards approach）論點，探討政府災害防救的服務傳送系統。

（一）政府公共治理與災害防救

1. 政府公共治理指標分析

近年來，「優質公共治理」(good governance)已成為聯合國、OECD 及 APEC 等國際組織，評估各國在提升人民生活品質及國家競爭力指標之一。而這其中又以世界銀行每年定期公布「全球治理指標」(Worldwide Governance Indicators, WGI)最受重視且被廣泛使用¹⁴，而該指標主要是在 90 年代後期，由世界銀行委託 Kaufmann 和 Kraay 兩位學者，針對政府組織的監督、政府組織的更替、國家制度之訂定、健全政策的執行、尊重公民之國家的機構及經濟體之管控等面向，分別進行下述六大類項目全球治理指標評估^{15 16}：

- (1) 公民表達與課責 (Voice and Accountability) — 政治過程、公民自由、政治權利、媒體的獨立性。
- (2) 政治穩定 (Political Stability and Absence of Violence) — 國內暴力、恐怖主義。
- (3) 政府效能 (Government Effectiveness) — 公共服務供給的品質、官僚品質、公務員能力、公務員免於政治壓力的獨立性、政府執行政策承諾的可信度。
- (4) 監管品質 (Regulatory Quality) — 價格控制或不當的銀行監管、對過多規制產生負擔的認知。
- (5) 法治 (Rule of Law) — 犯罪的影響範圍、司法機構的效能和可預測

¹⁴ 經建會綜合計劃處林蕙薰，行政院經濟建設委員會網站 <http://www.cepd.gov.tw>

¹⁵ 世界銀行網站，<http://web.worldbank.org>

¹⁶ Governance Matters 2009:Release of Worldwide Governance Indicators 1996-2008 , the world bank , News Release No. 2007/58/DEC

性、合同的可執行能力。

- (6) 反貪污 (Control of Corruption) – 為做好事情而額外支付的頻度、腐敗對商業環境的影響、政治領域的重大腐敗、菁英參與掠奪國家行為的傾向。

此外，2008年台灣公共治理研究中心委託江瑞祥教授等研究團隊於「台灣公共治理指標建立之研究」中，則將台灣的公共治理分為「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」、「公共參與程度」等七項，作為公共治理指標，各項評估內容如下¹⁷¹⁸：

- (1) 法治化程度－探討司法體系與法規制度之健全性與有效性，並檢視其是否能提供一個穩定、安心的投資環境。
- (2) 政府效能－綜觀檢視政府在總體及個體政策的施政成就，亦評估政府落實政策的能力及其施政方向的一致性等。
- (3) 政府回應力－檢視政府各項政策施行過程是否能呼應於人民需求，以及整體政府施政是否能接受、轉化並調和人民不同需求。
- (4) 透明化程度－公民可用簡單及低價得到關於政府施政內容、績效表現等正確資訊的程度。
- (5) 防治貪腐－檢視行政、立法、司法等部門濫用公權力謀取私利的程度及提升倫理和防治貪腐的體制是否健全。
- (6) 課責程度－檢視促使政府對其資源配置及權力行為負起責任之外部機制的健全程度。
- (7) 公共參與程度－檢視目前公眾參與政治、社會事務的程度，包含政黨系統、利益團體在施政中的角色，以及人民言論自由與新聞、媒

¹⁷ 江瑞祥教授、洪永泰教授、余致力教授、王鼎銘教授、胡龍騰教授，台灣公共治理指標建立之研究，台灣公共治理研究中心委託，2008。

¹⁸ 臺灣公共治理研究中心網站，<http://www.tpgrc.org.tw/>。

體自由的健全程度。

2. 政府公共治理與災害防救的相關研究

以前述公共治理理論為基礎，探究國內政府災害防救相關研究，可更清楚災害防救與政府公共治理之關係，以下就現有相關研究內容析述之。

(1) 災害防救體系中地方政府工務部門（廖文鴻，2002）

此一研究主要就災害防救計畫中減災整備計畫部分，以都市防災為範圍研究，且以地方工務部門負責之水災及震災防治業務為對象，將都市防災研究中都市計畫防災對策、工程防災對策及緊急應變防災對策在不同領域做案例分析探討，並將觀點整合一套較完整之減災整備對策，以提供一適合地方政府工務部門減災整備計畫，以做地區災害防救計畫之參考。

(2) 中央機關災害防救計畫架構與管控之研究（吳孟寰，2004）

該論文以我國災害防救計畫為主，首先進行各項災害防救與相關文獻之分析比較，蒐集期刊、論文、書籍及網站資料各項有關災害防救資料與相關名詞，再將我國災害防救業務計畫與日本之架構來進行分析與比較，以期找出較適合我國各相關災害防救機關之架構，並進一步研擬各個流程及項目之「內政部災害防救業務計畫」，以提供給政府機關做為擬定災害防救業務計畫之管控方法之參考。

(3) 我國地方政府災害防救體系之研究-以彰化縣為例（蔡佳洲，2005）

研究目的在建立理想的地方政府災害防救體系，利用彰化縣政府災害防救體系為研究個案，以災害防救之組織面及功能面為基礎，藉由國外經驗、文獻分析法、個案分析法及問卷調查法，探討縣政府災害防救體系的問題與需改進之處，提供地方政府災害防救體系修正之參考。

(4) 現行災害防救體系鄉鎮市公所運作機制之研析－以麥寮鄉為例（沈俊興，2006）

該研究針對鄉鎮市(第三級)防救災體系，作完整的清查與檢討，明瞭基層防救災工作現況，找出當中可能潛藏的盲點與缺失，立即予以釐清與改進。以備萬一大規模災害發生時，鄉鎮市各課室、各單位能清楚自身職責，迅速

中央與地方災害防救組織與職能之研究

有效應變。期藉由萬全的防救災準備工作，不管災害何時會到臨，都能化危機為轉機。

(5) 政府災害防救體系之資源充足性、組織凝聚力與組織效能之關係－以高雄市為例（林泰君，2006）

本研究以問卷進行調查分析，結果發現，以「人力數量」最為缺乏、整體高雄市災害防救體系部分工作人員流動頻繁。防災資源充足性、組織凝聚及組織效能三者間之關係，以防災資源充足性為首，組織效能為依，組織凝聚力作為兩變項之中介變數。而防災資源充足性亦對組織效能有直接效果，其中又以「上級對防災重視度」對組織效能之影響最鉅。

(6) 地方政府地震災害防救與應變機制探討－以2006年1226屏東恆春地震為例（楊清湖，2007）

該研究在探討2006年12月26日屏東恆春地震之災害防救體系，於實際執行上所受到的限制與困難及其應變機制。因此分析結果得知，屏東恆春地震救災中，第三層級(鄉、鎮、市公所)首長無實際指揮權可調度轄區警察、消防、駐軍單位、民間救難組織及相關公共事業單位；鄉（鎮、市）公所無充足的人力及經費可辦理災害防救工作；承辦災害防救業務之人員對災害防救之訓練不足。故對第三層級之災害搶救與應變能力需補強，且現有法令制度在處理災變之規定，建議補強第二層級(縣、市政府)及第三層級間之災害搶救協調與互補功能。

(7) 反恐與災害防救體系整合之研究（陳以鋒，2008）

因恐怖活動初期都是以災害型式出現，在政府單位的初期動員優先派遣都是以「搶救災害」為目的，事後再交由權責單位調查與處置。反恐的「平時」、「變時」與災害防救的預防、減災整備、緊急應變及復原重建似有重疊之處，本研究以反恐政策與災害防救間彼此的鏈結與協調機制進行比較，以供我國未來國家安全政策之參考。

(8) 中央與地方權限劃分及財源對應-以台灣與日本災害防救法制為例之分析（鍾莉芳，2005）

本研究以災害防救法制為出發點，探討災害發生的不確定性以及損害巨

大性，其往往為地方財政無法支應，因此必須事前建立基金制度以及明定中央對地方的補助，再輔以日本地方自治法規定，朝向一元式的劃分方式改革模式，明定中央與地方的任務以及中央對地方的介入要件資料，來檢討我國災害防救法制立法方式不當。

(9) 我國災害防救體系中第三層級(鄉鎮市公所)運作機制之探析（陳德奎，2001）

該研究探討鄉鎮市公所於「災害防救法」中所賦予重任的第三層級，卻因無適當經費及人力執行災害防救的規劃與執行的工作，故試由法律面、組織制度面及功能面等三個角度切入，了解鄉鎮市公所於我國災害防救體系中的重要性及必要性，以提出符合國情所需的災害緊急應變運作機制之建議。

(10) 鄉鎮市公所災害防救組織運作之探討－以新園鄉與林邊鄉海棠颱風為例（許朝陽，2006）

本研究利用相關文獻與實際災例，對屏東縣新園鄉及林邊鄉從事災害防救工作主要單位（鄉公所、消防、警察及衛生所）人員實施訪問調查，發現防災主體單位鄉公所對災害的應變處置與認知均不如支援救災單位（消防、警察及衛生單位）；影響鄉災害防救組織功能發揮的主要因素為災情訊息通報居民，其他重要的因素變項依序為通訊聯絡情形、居民之避難疏散、防汛工作、最後為指揮協調。

(11) 臺灣地區各縣市災害防救能力評估之研究（廖威彥，2008）

此研究利用22個縣市地區為範圍，回溯2002年至2007年臺灣地區各縣市天然災害防救數列資料，並以消防攸關災害防救運作之實際狀況，環環相扣剖析並提出符合地區災情所需的災害防救體系運作機制之建議。

(12) 縣（市）政府執行災害防救角色與功能：以台中縣為例（油朝鵬，2009）

研究中發現，縣市政府因無救災專責機構，導致執行任務時，形成任務資源重疊情形。另外，整合機制運作不足，影響整體災害防救功效，而防災教育整體規劃無法提升，民眾認知更難以建立。故災害防救成功的關鍵不單是緊急應變機制的完備而已，在減災、防災及預防工作必須做好充分的準備

及演練，使災害防救指揮與監督機制，能夠以最有秩序及效能的運作方式，達成最佳的防救效果。

經由前述研究發現，如將現行我國災害防救業務執行狀況對應我國現行採行公共治理方面觀念，可發現在「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「課責程度」等四項評估指標上，或許是迫切應再加強之部分。

（二）全災害管理取向的災害防救

過去因災害種類、災害防救工作專業性、政府部門專司業務之不同，對於各類災害防救工作執行，也有不同權責業務單位之分別¹⁹，但從「災害防救」、「民防」及「全民防衛動員準備」等三體系，從平時減災與整備工作之協調及聯繫機制，可發現災害緊急應變之工作推行，確有形成部分疊床架屋、連結不夠、聯繫不足、協調不週、相互期待的現象。也因此，全災害管理架構（all hazards approach）已逐漸取代過去災害分責管理之單一災害管理架構（single hazard approach）。

再依據災害管理學辭典解釋「全災害」此一觀念，係指每一種都有特定的災害特性，每一個災害事件也因為事件衝擊特定的時間、地點、在地文化、經濟能力等，而有不同的特徵；然而災害發生頻率並不高，每一個事件衝擊與應進行的管理又截然不同，使得完善之災害管理，幾乎成為不可能的任務。因此，災害管理者應構思另類災害管理邏輯，以因應前述問題，讓災害對應，不因災害不同、災害防救專業性不同、政府職權不同，而產生災害對應與災害防救管理上的差異，此種災害防救管理思維，稱之為「全災害」的緊急事件管理。

透過上述針對服務傳送之一般理論及公共治理與全災害觀念說明，即可瞭解現行我國政府組織於災害防救之關連性，牽涉層面為當災害防救利用服務傳送系統來進行災害管理模式傳達時，倘無法有效控制災害，則將直接影響著國家公共治理狀況²⁰，因此若能透過全災害的管理思維，強化災害防救的

¹⁹ 鄧子正、邱淑蘋等人，我國與世界各主要國家有關災害應變機制比較之研究案，行政院災害防救委員會委託研究報告，2004.12。

²⁰ 李宗勳，防救災協力體系之網絡治理與國外經驗，國土防衛與災害防救學術研討會論文

服務傳送，將有助於政府在災害防救工作的公共治理。

以下就國內在全災害管理相關的文獻資料分析之：

1. 整合性災害防救體系架構之探討（馬士元，2001）

該研究區分出兩個層次來探討災害防救體系：一為對於災害本質的分析；二為對於災害防救體系的分析。

其中災害本質的分析則從災害事件的特性與災害管理的議題進行分析。而「災害防救體系」的理念架構，來自於災害防救體系本身有環境管理、災變管理、福利管理等三大體系傳統。所以研究中認為，整合性災害防救的核心架構所在，必須處理兩個層次的整合：1. 同時考量自身與其他專業領域之間的關係；2. 同時考量整合性的三大體系之傳統與自身的關係。

2. 我國現行災害防救體系之研究--以嘉義縣八掌溪事件為個案分析(徐金山，2002)

本研究目的在建立理想的我國災害防救體系，並經由探討「八掌溪事件」所產生災害防救之問題為起點，對我國現行災害防救體系作一番檢視與檢討，其研究結果認為：我國現行災害防救體系確實存有諸多缺失。而改進建議包括：(1)修訂災害防救相關配套法規。(2)災害緊急狀況發布法制化。

(3)災害防救計畫因地制宜。(4)政府應重視災害防救工作。(5)建置整合性中央災難管理專責機構。(6)地方政府應落實設置防災專責單位。(7)應速建立區域救災聯防機制。(8)災害防救體系改為中央—縣(市)二級制。

(9)建立一元化的災害指揮體系。(10)強化災害通報及處理作業程序。(11)加強府際間垂直、平行分工與合作。(12)應強化基層救災人力、設備及訓練。

3. 強化中央災害應變中心協調聯繫整合功能之研究（馬士元，內政部消防署委託研究報告，2008年）

該研究提到在美國國土安全部（DHS）/聯邦緊急管理總署（FEMA）支援ESF #15 任務團隊的資源中，機動緊急應變支援（MERS）為全災害行動之各

中央與地方災害防救組織與職能之研究

種現場管理提供行動通訊、作業支援、生命維持和電力設備。在發生需要聯邦政府統一應變的事故現場，MERS 為聯邦、州和地方政府提供了可用的無線電廣播，用於多媒體通訊、資訊處理、後勤和作業支援。另在各州、部落和地方政府則有責任制定詳細而健全的全災害管理計畫。

4. 災害防救與我國國土安全管理機制之策進--兼論國軍在災防應變之角色（張中勇，2009年）

該研究提到所謂全災害管理係指每一件災害管理方式，以包含減災、整備、應變、復原重建等四階段做為一個災害管理循環，以促使每一災害管理階段環環相扣。且有研究也指出，全災害管理應由政府將「全災害」、「政府一體」及「公私合作」觀念來整建跨部門、常設性或制度性之災害防救或緊急管理機制，結合國家資源，共同因應挑戰。

5. 防救災協力體系之網絡治理與國外經驗（李宗勳，2009年）

該研究提到美國國土安全部在近期反恐情勢趨於和緩後，轉而重視面對國內的災害防救為重點，進而討論各防救災組織間如何協調聯繫整合。然而美國素來習以「全災害管理」（All-Hazards Management System）作為災害防救基礎，有助於降低不同層級政府之協調缺漏或重覆，不同單位間分工也較為明確。

6. 從國土安全論國軍災害防救能力之策進（朱蓓蕾，98年）

研究中提到，在全災害的架構下，軍隊主要提供因應各項災害的緊急應變能力，諸如：美軍基於人道救援精神，積極前往國外救災，但美國國內救災則受法律規範而被動救災；日本自衛隊法規定災害派遣，自衛隊可主動救災；中國大陸2005年頒佈《軍隊參加搶險救災條例》，解放軍已初步完成非戰爭軍事行動體系。

（三）政府災害防救與服務傳送系統-以公共治理與全災害管理取向為基礎

經前述公共治理及全災害管理相關文獻說明後，本研究再以各項災害防救之文獻資料，利用服務傳送之理論架構作為文獻說明基礎，探討國內有關

災害防救方面之研究資料現況²¹，作為後續相關研究進行之基礎。在相關研究中，以工程學類有關災害防救研究最多（約計有17篇），經社及心理學類次之（約計有9篇），如再對應服務傳送系統之理論，計有24篇研究論文以探討有關災害防救之「前場」服務傳送系統為主，其中在工程學類對於災害防救服務傳送系統前場之研究中，多以研擬體系運作、災害防救組織架構為主，至於相關研究議題次之經社及心理學類，於災害防救服務傳送系統前場之研究中，則以參與災害防救工作之各類單位作為研究方向；另23篇研究論文以探討有關災害防救之「後場」服務傳送系統為主，再以工程學類對於服務傳送系統後場之研究為例，則以探討災害防救計畫內容對於災害防救工作執行為主要研究方向，次之經社及心理學類於災害防救服務傳送系統後場之研究，則是探討災害防救體系或組織制定過程為主。

三、國內災害防救服務傳送系統與民間參與現況簡介

對應服務傳送系統之觀念，有關國內災害防救服務傳送系統架構，可從1999年9月21日集集大地震的發生那一刻談起，因為後續國內各式發生於我國之風水災害事件，皆或多或少會讓人聯想彼此的關連性，因而依據災害管理之生命周期，災害防救之服務傳送系統的建置內容正確與否著實考驗著災害發生所影響之層面，甚至是否得於早期防範與消滅二次災害於無形。

（一）國內公部門災害防救服務傳送系統現況簡介

依「災害防救法」之規定，關於我國災害防救組織體系，是為採行「三級兩層」式分工模式，故其災害防救服務傳送系統中屬於前場面對民眾的部份，則以各層級災害應變中心及整備、減災、應變、復原等單位為主，後場部分則以各層級所擬定之法令、災害防救計畫等依據資料為主（其關連性請詳見我國災害防救組織體系與服務傳送系統關聯圖）。

²¹本資料蒐集方向，先以災害防救法公布年份做為搜尋起點，再利用國家圖書館所建置國內89-98年間碩博士論文資料庫，以「災害」為論文題目關鍵字作為文獻資料蒐集之方向，其中在89年災害防救法公布至98年間約計有47篇，在探討有關災害防救上之問題。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

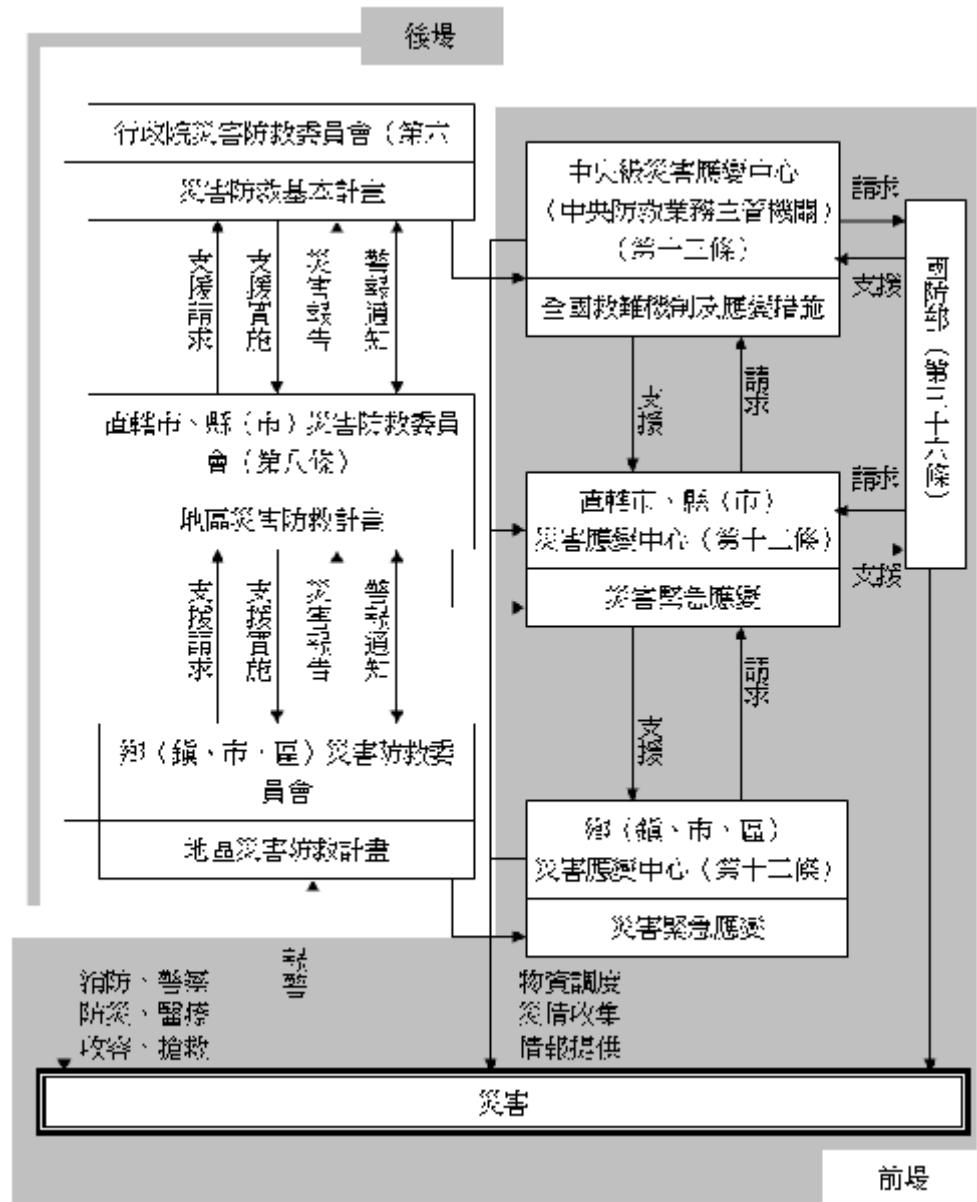


圖 2- 5：我國災害防救組織體系與服務傳送系統關聯圖

資料來源：參考災害防救法，本研究繪製

另於災害防救法第 3 條則針對不同災害類型，分列災害防救之業務主管

機關，明定各式災害之權責單位，不過該法於第 1 項第 2 款解釋災害防救之意義係指災害之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建，惟查現今災害影響層面，已不如以往單純，取而代之則是複合性災害，但見我國由於各單位分工精細，各類型之災害始末處理，皆分散於各個權責相關單位與規定中，根據行政院災害防救委員會災害防救基本計畫，本研究依災害防救服務傳送系統之權責單位分別彙整說明如下²²²³²⁴：

1. 風災、水災

按災害防救法內政部為風災主要災害權責單位、經濟部則為水災主要災害權責單位，而分析目前風災、水災災害管理架構內容，屬於服務傳送系統架構前場作業大致有 51 種災害防救之服務傳送系統項目，屬於服務傳送系統架構後場作業大致有 36 種災害防救之服務傳送系統項目，惟再分析風災、水災各階段災害防救工作之服務傳送系統之前後關連性，可發現在風災、水災災害管理中災害預防方面以隸屬於後場服務傳送系統之類型較多，而在災害緊急應變方面，以隸屬於前場服務傳送系統之類型較多，最後之災害復原方面，則前後場服務傳送系統之類型大約一致故有關風災、水災於災害防救服務傳送系統之詳細項目，如下分類分析內容所示²⁵。

(1) 風災、水災災害預防方面之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－分別有減災（項目計有國土與城鄉之營造、主要交通及通訊機能之強化、維生管線設施機能之確保、建築及設施之確保）、整備（項目計有應變機制之建立、災情蒐集、通報與分析應用之整備、搜救及緊急醫療救護之整備、緊急運送之整備、

²² 鄧子正、邱淑蘋等人，我國與世界各主要國家有關災害應變機制比較之研究案，行政院災害防救委員會委託研究報告，2004.12。

²³ 災害防救法。

²⁴ 行政院災害防救委員會網站，<http://www.ndppc.nat.gov.tw/>。

²⁵ 災害防救基本計畫第二編，行政院 96 年 3 月 30 日院授災防字第 0969980002 號函頒。本研究再彙整。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

避難收容之整備、食物、飲用水及生活必需品調度、供應之整備、設施、設備緊急復原之整備、提供受災民眾災情資訊之整備、二次災害防止之整備、國際支援受理之整備、災害防救相關機關之演習、訓練、災後復原重建之整備）、風災與水災災害防救對策之研究（項目計有風災與水災之防治對策、風災與水災之科技研發、災例之蒐集、分析）等災害管理項目。

- ◆ 前場之服務傳送系統－民眾防災教育訓練及宣導（項目計有防災意識之提昇、防災知識之推廣、防災訓練之實施、企業防災之推動、社區自主防災之推動）。

(2) 風災、水災災害緊急應變之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－二次災害之防止、緊急運送（緊急運送之原則）、支援協助之受理（志工協助體制之建立）
- ◆ 前場之服務傳送系統－分別有災前應變（項目計有風災與水災之預報及警報發布、傳遞、居民避難引導、災害防範措施）、災情蒐集、通報及通訊之確保（項目計有災情之蒐集、通報、通訊之確保）、緊急應變體制（項目計災害應變中心之開設、跨縣市之支援、災害現場協調人員之派遣、重大災情及應變措施之報告、國軍之支援、全民防衛動員準備體系之動員）、搜救及緊急醫療救護（搜救、醫療救護）、緊急運送（項目計交通運輸暢通之確保、緊急運送與燃料供應之確保）、避難收容（項目計災民避難勸告或指示撤離、避難場所、臨時收容所、跨縣市避難收容、特定族群照護）、食物、飲用水及生活必需品之調度、供應（項目計調度、供應之協調、調度、供應之支援、民間業者之協助）、公共衛生與醫療服務、消毒防疫及罹難者遺體處理（項目計公共衛生與醫療服務、消毒防疫、罹難者遺體處理）、社會秩序之維持及物價之安定（社會秩序之維持、物價之安定）、設施、設備之緊急修復、提供受災民眾災情資訊（災情之傳達、災情之諮詢）、支援協助之受理（項目計民眾、企業之物資援助、國際救災支援、捐助之處理）

(3) 風災、水災災後復原重建之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－災區復原重建基本方向(項目計復原重建計畫之訂定、復原重建之計畫性實施、財政、金融措施之支援、中央政府之協助)、緊急復原(作業程序之簡化、緊急復原之原則)、計畫性復原重建(項目計重建計畫體制之建構、耐風災與水災城鄉之營造、城鄉再造與機能之更新、重建方向之整合、安全衛生措施)、災民生活重建之支援(財源之籌措)
- ◆ 前場之服務傳送系統－緊急復原(毀損設施之迅速修復、災區之整潔)、災民生活重建之支援(受災證明書之核發、生活必需資金之核發、稅捐之減免或緩徵、災民負擔之減輕、災民之低利貸款、居家生活之維持、災後重建對策之宣導)、產業經濟重建(企業之低利融資、企業之貸款、農林漁牧業之融資)

2. 震災

內政部為震災主要災害權責單位，而分析目前震災災害管理架構內容，其中屬於服務傳送系統架構前場作業大致有 50 種，另屬於服務傳送系統架構後場作業大致有 43 種，如再分析震災各階段災害防救工作之服務傳送系統之前後關連性，可發現在災害管理中災害預防方面以隸屬於後場服務傳送系統之類型較多，而在災害緊急應變方面，以隸屬於前場服務傳送系統之類型較多，最後之災害復原方面，則前後場服務傳送系統之類型大約一致；另外因地震所引起之海嘯災害，則列為震災災害防救之服務傳送系統其中之一環，有關震災災害防救服務傳送系統相關項目²⁶，如下分類分析說明。

(1) 震災災害預防方面之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－分別有減災(項目計有國土與城鄉之營造、主要交通及通訊機能之強化、維生管線設施機能之確保、建築及設施之確保)、整備(項目計有應變機制之建立、災情蒐集、通報與分析應用之整備、搜救、滅火及緊急醫療救護之整備、緊急運送之整備、避難收容之整備、食物、飲用水及生活必需品調度、供應之

²⁶災害防救基本計畫第三編，行政院 96 年 3 月 30 日院授災防字第 0969980002 號函頒。本研究再彙整。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

整備、設施、設備緊急復原之整備、提供受災民眾災情資訊之整備、二次災害防止之整備、國際支援受理之整備、災害防救有關機關之演習、訓練、災後復原重建之整備)、震災災害防救對策之研究(項目計有防救災資料庫之建置及共享、地震觀測及活動斷層調查與監測、地震災害防救科技與對策之研究、災例分析)等災害管理項目。

- ◆ 前場之服務傳送系統－分別有民眾防災教育訓練及宣導(項目計有防災意識之提昇、防災知識之推廣、防災訓練之實施、企業防災之推動)。

(2) 震災災害緊急應變之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－二次災害之防止(項目計有警戒避難措施、毀損建築物或構造物之因應措施、公共危險物品及危害物質之二次災害防止措施)、緊急運送(緊急運送之原則)、支援協助之受理(志工協助體制之建立)
- ◆ 前場之服務傳送系統－分別有災情蒐集、通報及通訊之確保(項目計有災情之蒐集、通報、通訊之確保)、緊急應變體制(項目計災害應變中心之開設、跨縣市之支援、災害現場協調人員之派遣、重大災情及應變措施之報告、國軍之支援、全民防衛動員準備體系之動員)、搜救及緊急醫療救護(搜救、醫療救護、火災搶救)、緊急運送(項目計交通運輸暢通之確保、緊急運送與燃料供應之確保)、避難收容(項目計災民避難勸告或指示撤離、避難場所、臨時收容所、跨縣市避難收容、特定族群照護)、食物、飲用水及生活必需品之調度、供應(項目計調度、供應之協調、調度、供應之支援、民間業者之協助)、公共衛生與醫療服務、消毒防疫及罹難者遺體處理(項目計公共衛生與醫療服務、消毒防疫、罹難者遺體處理)、社會秩序之維持及物價之安定(社會秩序之維持、物價之安定)、設施、設備之緊急修復、提供受災民眾災情資訊(災情之傳達、災情之諮詢)、支援協助之受理(項目計民眾、企業之物資援助、國際救災支援、捐助之處理)

(3) 震災災後復原重建之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－災區復原重建基本方向(項目計復原重建計畫之訂定、復原重建之計畫性實施、財政、金融措施之支援、中央政府之協助)、緊急復原(作業程序之簡化、緊急復原之原則)、計畫性復原重建(項目計重建計畫體制之建構、耐震城鄉之營造、城鄉再造與機能之更新、重建方向之整合、安全衛生措施)、災民生活重建之支援(財源之籌措)
- ◆ 前場之服務傳送系統－緊急復原(毀損設施之迅速修復、災區之整潔)、災民生活重建之支援(受災證明書之核發、生活必需資金之核發、稅捐之減免或緩徵、災民負擔之減輕、災民之低利貸款、居家生活之維持、災後重建對策之宣導)、產業經濟重建(企業之低利融資、企業之貸款、農林漁牧業之融資)

(4) 海嘯災害預防方面之服務傳送系統分類

- ◆ 後場之服務傳送系統－建造耐海嘯的國家、城鄉、強化海嘯警報發布及傳達體制
- ◆ 前場之服務傳送系統－對民眾宣導

(5) 海嘯災害防救對策之服務傳送系統分類－多屬後場之服務傳送系統，分別計有海嘯防災資料之蒐集、建置、海嘯監測技術與預警系統之研發、海嘯防災科技與對策之研究、災例分析

(6) 海嘯災害搶救對策之服務傳送系統分類－多屬後場之服務傳送系統，計有海嘯災害搶救對策

(二) 國內民間參與災害防救服務傳送系統現況簡介

在我國災害防救服務傳送系統中，主要工作除由各相關業務主管單位負責外，有鑑於災害防救任務日趨繁重，更需要民間力量主動參與災害防救的宣導與任務執行，以實際的參與救災行動到災後的重建工作，如此才得以減少人民生命財產的損失。故此等觀念來探討目前我國民間參與災害防救工作，則可從美國南加州大學(University of Southern California) Terry Cooper 教授於2008年所提出之「協力式公共治理」觀念談起，因此觀念指出在未來公共治理，其所包含之意義已不在是屬單方面公部門體制，取而代之

中央與地方災害防救組織與職能之研究

是公共治理須包含公民及多人審議、政治性的領導皆需進行有效之協議及公共治理之行動是需要多方共同參與²⁷。因此民間單位參與災害防工作，在目前我國民間組織所扮演角色，以各階段災害管理來進行分類，有著以下說明之關聯性。

1. 減災階段

該階段目前之民間組織參與，主要為交通義警隊之防止交通事故發生與婦女防火宣導團之防火觀念宣導等，以及部分慈善團體心靈宣導等階段性工作。

2. 整備階段

該階段我國之民間組織參與，以義勇消防隊之訓練整備為較具規模之主要民間團體，而其餘民間團體則無十分明顯之整備工作任務執行。

3. 應變階段

該階段我國之民間組織參與，要有義勇消防隊救火、鳳凰志工隊緊急救護、自主性協助救難之民間團體的緊急救援與靈輔導。

4. 復原階段

該階段目前之民間組織參與，則以自主性協助救難之民間團體以捐獻方式或心靈重建作為災害復原。

續依上之各災害管理階段之民間協力單位介紹，再探查現今我國民間災害防救組織，主要分為兩大體系之民間團體：一為須依循法令接受相關災害救助業務單位訓練之民間救難團體，另一則為受法令管轄設置，但不強迫其執行相關災害救助任務之自主性民間協助災害防救團體。而以下就兩大體系之編制任務、法令依據與權責彙整介紹。

1. 接受災害權責業務單位訓練之民間災害防救組織彙整

接受災害權責業務單位訓練之民間災害防救組織，在我國目前現有規定

²⁷ Terry L. Cooper , Collaborative Public Governance: Implications for Civic Engagement , Social Science Research Network , 2008.12

之組織，以內政部消防署協助成立之組織較多，組織類型主要有義勇消防隊、交通義警（歸警察組織管轄，協助災害時交通秩序維護）、婦女防火宣導團、鳳凰志工隊、睦鄰救援隊及其他民間救難團體等等，其相關組織介紹如下²⁸。

(1) 義勇消防

我國義勇消防團體是為支援消防單位之法令規範的非營利團體，此團體平時接受各地消防單位訓練與演練，而在災時則支援火場救援、救護等行動，其相關法令依據與任務編組，於內政部消防署有如下表所列之簡介。

表 2- 4：義勇消防組織簡介

任務	我國義消組織係由政府依法設立，以協助消防單位搶救災害為主要目的。
目前法令依據	義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法 內政部消防署義消楷模甄選表揚實施規定 義勇消防組織幹部評審作業要點
遴選條件	義勇消防人員之遴選條件及程序係由地方消防單位遴選在當地居住、年滿二十歲、身心健康、近五年內未因案判處一年以上有期徒刑及三年內無不良素行者志願擔任，並由地方消防主管機關辦理遴聘事宜。

資料來源；本研究彙整

(2) 交通義警²⁹

交通義警組織，為接受警察單位管轄之民間團體，其任務主要為警察人力不足時，協助維持交通秩序為主，且在災害時對於災區交通秩序維護，具有重要的功能。相關法令依據與任務編組，於內政部警政署法令規章中簡介如下。

²⁸ 內政部消防署網站，<http://www.nfa.gov.tw>

²⁹ 內政部警政署警察法規查詢系統網站，<http://notes.npa.gov.tw/police/laws.nsf>

表 2- 5：交通義警組織簡介

任務	協助整理交通秩序。 協助交通指揮、疏導與管制。 協助交通事故處理及傷患救護。 協助交通設施損壞通報及維護。 協助空襲及戰時交通指揮、疏導與管制。 其他臨時指派勤務。
目前法令依據	交通義勇警察服勤實施要點
遴選條件	交通義警需具備國民中學以上畢業、身心健康、思想純正、品行優良、無不良嗜好、熱心公益、服勤盡職、儀表端莊等條件，由警察局交通警察大隊（隊）或警察分局依其志願遴選。

資料來源：本研究彙整

(3) 婦女防火宣導團

婦女防火宣導團，主要任務為宣導住宅防火觀念於鄰里社區，其訓練單位由消防單位管轄，相關法令依據與任務編組，則由內政部消防署規範之(如下表所列)。

表 2- 6：婦女防火宣導團組織簡介

任務	實施住宅火災預防宣導工作，針對居家用電、瓦斯安全及避難逃生等事項，深入家庭從事防火、防災宣導工作，希望此舉能夠降低住宅火災發生率、及其引發之傷亡率。
目前法令依據	內政部消防署社區婦女防火宣導隊評核實施計畫 協助執行災害防救工作民間志願組織認證辦法
遴選條件	志願性質

資料來源：本研究彙整

(4) 鳳凰志工隊

鳳凰志工隊，則是消防單位另一管轄之民間組織，其任務工作主要為緊急救護為主，相關法令依據與任務編組，簡介如下表所列。

表 2- 7：鳳凰志工組織簡介

任務	為激勵社會大眾秉持「以服務充實人生，用關懷增進溫情」的理念，發揮「助人最樂，服務最榮」的精神，同為協助緊急救護工作及增進社會安祥而奉獻心力。
目前法令依據	廣結志工參與緊急救護工作-鳳凰計畫 協助執行災害防救工作民間志願組織認證辦法
遴選條件	凡願提供餘時參與救護工作之社會大眾，確具助人熱忱與服務興趣者，均歡迎踴躍參加。

資料來源：本研究彙整

(5) 瞽鄰救援隊

睦鄰救援隊，則是消防單位近期積極成立之另一民間團體組織，目的在整合社區所擁有相關民間組織，以達到社區如發生災害時，以自主力量自我救援之目標，其相關法令依據與任務編組，如下表所列。

表 2- 8：睦鄰救援隊組織簡介

任務	「睦鄰救援隊」的任務區分為：1.滅火組2.搜救組3.醫療組4.後勤組等四大組。
目前法令依據	協助執行災害防救工作民間志願組織認證辦法 內政部消防署辦理會商審查民間消防團體申請許可立案注意事項
遴選條件	組織「睦鄰救援隊」首先應以社區或聯合鄰近社區為核心，以生活共同圈之服務輸送可近性、社區居民參與性及社會資源完整性作為規劃之範圍；進而結合社區內的社區發展協會、救難團體、義消、義警、義交、民防、社區巡守隊、鳳凰志工隊、慈濟工作隊、民間醫療院所及其他志願服務團隊五十人以上即可組成「睦鄰救援隊」；籌組之前務須先與當地消防機關聯繫洽辦，經由縣、市消防局輔導、訓練、編組，並經內政部消防署授旗成立後，由消防局發給證書，正式納入消防機關的救援團隊。

資料來源：本研究彙整

(6) 防汛志工

水利署招募之防汛志工，其作業以善用民間資源，協助推展防災工作，

中央與地方災害防救組織與職能之研究

並提供民眾參與水利公共事業之機會，促進民眾對本署及臺灣水資源與河川之瞭解為目的。其相關法令依據與任務編組，如下表所列。

表 2- 9：防汛志工組織簡介

任務	初期以對於水利相關事業有興趣民眾，輔以防汛相關教育訓練，提升民眾防汛防災知識；第二階段以操作防災通訊設備並學習使用防災通報平台等課程，強化志工專業能力訓練，以強化民眾基層防災能力，透過組織化方式，結合在地民眾瞭解社區潛在災害威脅、協助災中淹水警戒、強化災情通報以及協助民眾疏散避難工作等目標。
目前法令依據	經濟部水利署水利志工管理要點
遴選條件	<p>1. 村里長、鄰長。 2. 地方社團領導幹部。 3. 軍、警、公教退休人員。 4. 熱心民眾。 ※資格限制： 1. 須年滿二十歲，對臺灣水資源及河川有興趣，且有志參與本署各項公共服務者。 2. 需配合水利署培訓課程。 3. 可以服務期間至少持續一年者。</p>

資料來源：本研究彙整

(7) 其他民間救難團體

其他民間救難團體設立，主要在彌補目前現有民間協助災害救助之不足，現有相關救難組織除紅十字會外，尚包括：中華搜救總隊、山難救助協會。其相關規定與任務大都為該成立組織宗旨為主，故現有相關規定皆較為彈性，本研究目前所彙整之相關法令依據與任務編組，如下表所列。

表 2- 10：其他民間救難團體簡介

任務	依救難團體組織成立宗旨
目前法令依據	協助執行災害防救工作民間志願組織認證辦法內政部消防署辦理會商審查民間消防團體申請許可立案注意事項內政部消防署輔導及委託民間團體加強各項救災、救難及救援等訓練執行規定內政部辦理協助執行災害防救工作民間志

	願組織認證作業程序
遴選條件	志願

資料來源：本研究彙整

2. 自主性民間協助災害防救團體彙整

我國相關民間協助災害防救工作，除了交通秩序維持、消防防火救助與宣導外（故此一法令規章較為完善），大多民間協助救難團體則偏向於災害發生時，針對心理輔導、物資供應、災區重建等自主性救援工作為主。陳士魁即曾針對民間團體與緊急救援的現況進行分析，並將國內的救援團體分為：救難（如紅十字會、中華搜救總隊、山難救助協會）、醫療（如台灣路竹會）、賑濟（如台灣佛教慈濟慈善基金會、台灣世界展望會、法鼓山社會福利慈善基金會、靈鷲山佛教基金會）、社工心理與專業領域（兒童福利聯盟文教基金會、中華心理衛生協會、財團法人法律扶助基金會、企業基金會）等團體。³⁰

而前述民間團體以我國現行「社會團體許可立案作業規定（內政部89.8.14台(89)內社字第8977352號函修正）」之法令，說明依其設立目的為屬學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、體育團體、社會服務及慈善團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、同學校友會、其他公益團體等11項社會團體者，部分屬於內政部社會司管轄外，卻因我國社會團體由於在開始申請名目上與種類眾多的不同，甚至其結果目的也有所不同，因此所屬管轄單位除內政部外，教育部、司法院等等機關，皆有各式財團法人或基金會之民間團體組織。但隨著民眾對於社會公益之關切及奉獻日增，財團法人的規模及對社會的影響力亦漸擴大。另有數以萬計之財團法人，僅賴民法20餘條文之法律規範，及20個主管機關相關的監督辦法進行監督。故本研究除針對前述有法令依循之災害救難團體進行彙整外，也將我國現今災害發生時常見之民間協助救難團體，作以下災害救難時所執行之工作分別說明。

³⁰ 陳士魁，民間團體與緊急救援，紅十字會簡報資料，未出版。f

表 2- 11：我國常見自主性災害防救之民間團體

民間團體	服務宗旨	配合災害防救事項
財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會 ³¹	慈善、醫療、教育、文化四項，統稱為「四大志業」；另投入骨髓捐贈、環境保護、社區志工、國際賑災，此八項同時推動，稱之為「一步八腳印」。	長期貧戶照顧、急難救助、居家關懷、地區醫院、骨髓資料庫、兒童發展復健中心、護理之家、山區及離島義診、社區服務、機構關懷、環境保護等。
台灣基督長老教會 ³²	全力關心傳道、教育、服務等方面之工作。	醫療工作、協助解決了許多家庭和社會的問題、國內外救災、急難救助、社區發展及原住民發展積極的關懷與支持。
中華民國紅十字會 ³³	中華民國紅十字會，依照政府簽訂之國際紅十字公約，並基於國際紅十字會議所決議各項原則之精神，以發展博愛服務事業為宗旨。	關於戰時傷兵之救護及戰俘、平民之救濟。 關於國內外災變之救護與賑濟。 關於預防疾病、增進健康及減免災難之服務。
各地區之社區巡守隊（守望相助隊、社區發展協會等名稱，如花蓮鳳義社區、大興社區兩例 ³⁴ ）	促進社區安全生活環境	維護社區治安、簡易災害救助、災情通報等等

資料來源：本研究彙整

三、國內災害防救服務傳送系統與民間參與及關鍵基礎設施問題分析

³¹財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會網站，<http://www.tzuchi.org.tw/>。

³²台灣基督長老教會總會網站，<http://www.pct.org.tw>。

³³中華民國紅十字會網站，<http://web.redcross.org.tw/>。

³⁴鄧子正、沈子勝，民間與社區防救災教育之建立與推動分析，內政部消防署委託研究報告，2002。

透過我國有關災害防救服務傳送系統說明後，本研究為了解所建構之災害防救服務傳送系統問題，擬借助蒐集各類災害權責單位所彙整 2004-2007 年間之重大災害事件³⁵，作為分析國內災害防救服務傳送系統或民間參與過程之問題。

根據分析內容之結果，目前我國重大災害事件之災害防救服務傳送系統供給者提供需求者之各項服務，仍有其不足之處，以下即為風、水、震災對應國內災害防救服務傳送系統與民間參與問題分析說明³⁶。

(一) 國內風、水災於災害防救服務傳送系統與民間參與問題分析

1. 重大風、水災害事件說明

(1) 敏督利颱風（2004.07.02）

- ◆ 陳有蘭溪上安、郡坑堤防，近十年內屢遭洪水四次沖毀，迄未對於水利相關法令及執行措施等切實進行檢討修訂，致造成沿岸居民多次遭洪水肆虐，且政府有限資源亦蒙受無謂損失，洵有未善盡中央河川管理機關職責之重大違失。
- ◆ 輕忽民眾申請疏濬案，對於申請疏濬案，不但前後作為截然相反，且又未積極審核，致陳有蘭溪上安、郡坑堤防河段附近居民再次遭受洪水侵襲，且浪費政府機關有限資源，核有重大違失。³⁷

(2) 海棠颱風（2005.07.17）

人員傷亡及失蹤總計死亡 12 人，3 人失蹤，受傷 31 人，屏東縣楓港大

³⁵ 依據民國 89 年 7 月 26 日行政院第 2692 次會議指示辦理，有關災害規模及通報層級，分別為甲級災害規模：通報至本院及本院災害防救委員會。乙級災害規模：通報至內政部消防署及中央災害防救業務主管機關。丙級災害規模：通報至直轄市、縣（市）政府消防局及災害權責相關機關（單位）等三級。

³⁶ 行政院災害防救委員會網站，<http://www.ndppc.nat.gov.tw/>。

³⁷ 監察院網站，http://www.cy.gov.tw/XMLPost/xml_di/attach/0942200109-1.DOC

橋斷裂封橋，建討原因為區域排水工程未獲重視、治水事權分散缺乏整合、地下水長年超抽地盤下陷、排水渠道不完善且維護不力。³⁸

2. 風、水災災害防救服務傳送系統問題分析

對應風水災災害防救服務傳送系統項目，發生災害之問題大致可歸納為：

- (1) 在後場服務傳送系統問題部份－國土與城鄉之營造未明確、主要交通及通訊機能之強化不足、建築及設施之確保不足等問題。
- (2) 在前場服務傳送系統問題部份－居民避難引導、跨縣市之支援、搜救等問題。

(二) 國內震災災害防救服務傳送系統與民間參與問題分析

1. 重大震災災害事件說明

2006.12.26 屏東大地震發生芮氏 6.7 級地震，該次地震救出 56 人、3 民宅倒塌，2 死 42 傷（屏東縣 2 死 38 傷，高雄縣 3 傷，高雄市 1 傷），火災 12 件，其中死亡事件為屏東縣恆春鎮某家具行倒塌。³⁹

2. 震災災害防救服務傳送系統問題分析

- ◆ 在後場服務傳送系統問題部份－防災意識之提昇、防災知識之推廣、防災訓練之實施等問題。
- ◆ 在前場服務傳送系統問題部份－民眾、企業之物資援助、搜救、醫療救護等問題。

綜合分析 2004-2007 年間重大災害與災害防救服務傳送系統關係之後，不難發現，現行我國對於各類災害之災害防救作業，雖於災害管理各階段訂定及設計有各項對應與因應之災害防救內容，惟以服務傳送系統觀念來探討

³⁸ 行政院災害防救委員會網站，

<http://www.ndppc.nat.gov.tw/ContentList.aspx?MID=164&UID=164&PID=0>

³⁹ 95 年 12 月 27 日自由時報網站，

<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/dec/27/today-t1.htm>

災害發生之問題時，無論在服務傳送系統之前場或後場，災害防救供給者與需求者仍對於災害防救工作上有其認知落差。例如，風、水災時居民疏散、防救災觀念宣導之前場作業，以至於國土與城鄉營造、交通及通訊機能之強化等後場作業，仍無法有效減少災害所產生嚴重性的損失。

（三）國內災害防救服務傳送系統與關鍵基礎設施問題分析

災害防救之工作倘為得以符合民眾之期待與要求，便誠如服務定義所述：「提供需求者各種活動、效用與滿意，目的是為增加銷售過程或購買行為的價值，強調的是其所提供的無形利益，並非如商品一般能夠堅持其所有權，但服務或商品都屬於產品的一部分。」而所應用之服務傳送系統（The Service Delivery System/Organization）則是針對內部組織的安排，利用授權方式讓供給者發展與適度提供服務，使工作執行得以順暢，故延續此一觀念，在災害防救工作之服務傳送系統運作上，即應一針見血地了解實際需求，重點式的投入相關災害防救作業，以促使在最短最關鍵時間內消滅災害及避免二次災害之產生。

所以利用風險管理之模式，建構各項基礎設施管理與維護方式，並依照風險評估之高低結果，利用災害防救科技能力，量化與建構災害防救服務上之項目，且控管各類基礎設施設計、施工、系統建構、維護、修復及資訊回饋等機制，如此才得以使災害防救工作循序漸進式完成。就以都市中較具易損性與高風險之基礎設施包括：重要連結橋樑、隧道；捷運、高鐵、鐵路系統；水庫、供水維生系統設施；高速公路；聯外主要道路；政府辦公大樓（特別是中央政府單位與防災中心）；重要排水系統、防洪堤、港口設施；機場；主要醫院；主要能源供應鏈（石油、天然氣、電力系統、核能電廠、化工廠）；重要民生食品供應鏈；電信通訊設施等，例如加拿大公共安全部將「關鍵基礎建設」（critical infrastructure）定義為：「基本生活必須仰賴的必要性及根本性之制度和設施」⁴⁰。在英國所定義的「國家基礎設施」係指：「維持國家正常運作以及在英國生活賴以生存的基本服務所必需的設施、系統、

⁴⁰ Public Safety Canada, Working Towards a National Strategy and Action Plan for Critical Infrastructure (Ottawa: Public Safety Canada, 2008), p.3.

中央與地方災害防救組織與職能之研究

場所以及網路」⁴¹，另外在美國更是在國土安全總統指令第七號（HSPD-7）明訂「使用的大規模殺傷性武器造成災難性的健康影響或造成大規模傷亡」、「損害聯邦部門和機構的能力以執行基本任務」、「損害國家和地方政府的能力」、「損害私營部門的能力」、「經濟影響的關聯性造成其他重要基礎設施和關鍵資源的負面影響」、「削弱公眾的士氣和信心」等六項破壞基礎設施結果之判定標準⁴²。

然而探討我國關鍵基礎設施選定及問題，則可透過第一節災害防救與服務傳送之基本理論所蒐集相關文獻內容中，發現我國在橫向災害防救整合作業、災害經驗之回饋機制、基層災害防救之單位、各層級災害防救組織運行、緊急應變能力等等相關研究，多以災害本身所造成之結果或體制或組織或法令等衝擊進行發表，也因此在我國第八次全國科學技術會議北部預備會議中之氣候變遷評估與災害消減管理此一子題，即提到「研訂關鍵基礎設施之風險評估與控制策略，以提升公共環境之安全」為未來各種重大公共基礎設施，可能發生災害並導致重大傷亡之後果，進行設施量化風險管理及整體性防災管理體系之整體規劃與探討方向⁴³，所以發展以風險為基礎之設施管理，進行基礎設施之維護成本控管，及災後影響範圍評估，才是未來各項災害防救服務傳送應考量之問題，尤其我國受到地理位置與環境的影響，颱風，地震，

⁴¹ The UK's national infrastructure is defined by the Government as: "those facilities, systems, sites and networks necessary for the functioning of the country and the delivery of the essential services upon which daily life in the UK depends". Cabinet Office: Strategic Framework and Policy Statement on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards (October 2009).

⁴² Department of Homeland Security. "National Infrastructure Protection Plan" , Washington, 2006, p. 3.

⁴³ 李忠潘教授，研訂關鍵基礎設施之風險評估與控制策略，以提升公共環境之安全，第八次全國科學技術會議北部預備會議，97.12

水災、火災頻繁，動則釀成災情，使國家、地方政府，甚至企業的各類基礎建設常受自然及人為災害的破壞，影響整體經貿，科技的競爭力與活力至鉅。

因此建立國家層級的國家關鍵基礎建設統一指揮機制及跨國合作以及區域合作的偵防機制和加速研修防制國家關鍵基礎建設犯罪法規，並與民間業界合作，積極發展與各類關鍵基礎建設防護有關的核心技術，進而宣導國家關鍵基礎建設共識，如此在災害防救作業之服務傳送上才得以結合全民力量，落實關鍵基礎建設的安全防護工作，確保國家的競爭力與安全⁴⁴。

四、八八水災災害防救服務傳送與民間參與個案探討

2009年8月7日至8日，一場突破台灣能容忍雨量範圍之惡劣氣候，造成我國南部地區嚴重災情。「按中央災害應變中心於2009年9月8日發布之報告中指出，該次水災造成572人死亡、73人待確認死亡身分、66人失蹤、24950人撤離家園，而各級公路受災共計254處、溪谷河床等土石暴漲、農產損失高達164.6億、農地流失及埋沒更超過4千公頃以上。⁴⁵

有鑑於此次災害所造成生命財產損失嚴重，在八八水災過後，無論是政府單位、民間團體或學術單位皆提出各種不同層面之建言，針對這些意見，實有必要進行研討。故本研究針對八八水災後各項問題、檢討及建言加以彙整，以提供未來災害防救服務傳送改進之參考。

(一) 八八水災衍生之政府災害防救服務傳送相關問題

八八水災引發之檢討甚多，例如整體救援指揮系統混亂，救災事權並未釐清；救災組織人員編制不足，災害救援能量有限；災害預警及通報系統未臻健全等等，故無論在災前或災後其所衍生之問題，大致可歸類以下幾類

⁴⁴ 國政基金會科經組顧問陳友武，護好國家關鍵基礎建設，才能安心去拼經濟，科經（研）092-002 號，財團法人國家政策研究基金會，92.1，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/092/TE-R-092-002.htm>

⁴⁵ 行政院災害防救委員會，莫拉克颱風災害應變處置報告第74報，<http://www.ndppc.nat.gov.tw>。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

4647484950515253 。

1. 災後重建之方向－災害防救服務傳送系統之後場衍生之問題。

「災後重建至少涉及四個範疇，每個範疇都有複雜的內涵，而相互之間又多不相容。第一個範疇是災民的願望，第二是國土的復育，第三是原民文化的保存，第四是政治力量的暗潮。」

「國土計畫法效益評估：(1)雖現有區域計畫法，但該法確實在觀念和規模上，較為老舊而狹隘。(2)該法之成效，仍取決於全國國土計畫、都會區域計畫，及特定區域計畫之內容。(3)未對於「國土保育

⁴⁶教育文化組政策委員 漢寶德，新內閣災後重建必須考慮的問題，教文（評）098-085 號，財團法人國家政策研究基金會，98.09，<http://www.npf.org.tw/post/1/6457>

⁴⁷憲政法制組顧問 劉孔中，如何完善我國災害防救法制？，憲政（評）098-129 號，財團法人國家政策研究基金會，98.10，<http://www.npf.org.tw/post/1/6546>

⁴⁸成功大學政治系暨政治經濟研究所教授 楊永年，災防署與救災體系定位之問題，憲政（評）098-118 號，財團法人國家政策研究基金會，98.08，<http://www.npf.org.tw/post/1/6414>

⁴⁹洪啟東，城鄉發展的迫切危機：災害、治理、復育，銘傳大學設計院報，都市規劃與防災學系副教授，98.11

⁵⁰助理研究員 謝宇程，國土計畫法分析及立法建議，內政（評）098-154 號，財團法人國家政策研究基金會，98.9，<http://www.npf.org.tw/post/1/6395>

⁵¹憲政法制組兼任研究員 隋杜卿，搶救水災莫寄望「緊急命令」，憲政（評）098-115 號，財團法人國家政策研究基金會，98.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6334>

⁵²監察院 098000229（98 外正 5），外交部拒絕外援案糾正案文審議通過版。

⁵³監察院網站，調查報告，98.12.02，
http://www.cy.gov.tw/ourpaper.asp?AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=098000530

⁵⁴何天河，芻議八八水災發生之原因，銘傳大學設計院報，都市規劃與防災學系副教授，2009.11

地區」、「農業發展地區」之劃歸條件，加以明確規定。(4)對於後續計畫之規劃程序，提供相當嚴密的建議，並融入審議式民主的特色。」

2. 既有法令之未完善處及認知上之不同－災害防救服務傳送系統之後場衍生之問題。

「災害防救法對此的認識與規範不足（由於隨著全球氣候變化加劇，此種原本百年罕見的重大災害只會更頻繁發生，造成的災害會恐不亞於戰爭所造成的結果），以致第三條規定各種災害之預防、應變及復原重建，僅以內政部、經濟部、農業委員會、交通部及環境保護署為中央災害防救業務主管機關，忽略國防部。」

3. 統籌分配及協調之矛盾－災害防救服務傳送系統之後場衍生之問題。

「八八水災後的三項迫切的危機與感受：無論中央或地方若能落實既有的災害防救體制，並把關空間規劃的實踐，對日後的社會與自然災害應可作程度的治理與調適。」

當中央/地方政府或說各層級『災害應變中心』一旦亂了章法，就暴露既有的防救災體制及其行政官僚橫-縱向整合力。

對於整個災區資訊卻無通盤、全面的了解及整合與整體規劃，甚至統籌分配資源的『對口單位』來統籌所有的人力資本與資源發放，也都混沌不明。」

4. 公部門之決策－災害防救服務傳送系統之後場衍生之問題。

「應該正確的認識到，救災考驗的是政府的效率，而政府能否發揮效率，與「緊急命令」的發佈與否，並無必然關係，因為要執行「緊急命令」的政府，還是由同樣的官員所組成。」

然而現行許多可能與救災相關的法規於制訂時，不會完全疏忽緊急狀態的必要處置程序。」

5. 災害資訊之掌控與作為－災害防救服務傳送系統之前場衍生之問題。

「從中央到地方政府，都有必要設置專責統合的機關，以統合防救災資源。就台灣而言，在行政院本部下設防災辦公室，地方政府成立防

災局（和目前消防局功能不同）進行防救災規劃與整合有其必要。當然光有防災或危機管理部門，若首長不重視防救災，或對於防救災沒有工作承諾，以及沒有經常的演練，防救災功能仍可能大打折扣。」

「未建立強制撤離之標準作業程序，未落實演練，執行成效不佳。

地方防災專業不足，指揮官欠缺決策能力，影響撤離時機之研判。

受災面廣，道路中斷，難以進行疏散及救援工作，允應建立分級撤離機制。

風災期間，行政院未依災害防救法所建置之體制進行災害防救運作，權責紊亂，影響救災效率，核有失當。

精省後，中央及地方災害防救體系產生協調聯繫之罅隙，迄未補強，延誤黃金搶救時機。

中央災害應變中心未依據預測雨量分析研判具體災害規模並告知地方政府嚴重性，影響應變決策。

部分地區通訊中斷，無法及時掌握災情，影響救災工作，防救災通訊設施顯有不足。」

「外交部接獲美方詢問後，向國安會報告，而未依行政院災害防救委員會函頒之「國際救災支援配合注意事項」作業程序辦理。」

6. 災害之認知－災害防救服務傳送系統之後場衍生之問題。

「八八水災的產生因素

(1) 自然環境因素

- ◆ 全球暖化，氣候變化劇烈
- ◆ 200 年暴雨頻率的發生
- ◆ 環境敏感地區的脆弱
- ◆ 堤壩湖潰堤

(2) 人為因素

- ◆ 缺乏國土規劃
- ◆ 土地超限利用
- ◆ 土地的不當利用
- ◆ 產業的入侵
- ◆ 防災意識薄弱
- ◆ 防災設施的缺乏」

（二）有關八八水災檢討之方向

根據災害循環，災後復原之過程，多應循災害之成因進行檢討，以擬定正確之策進作為方向，故按各方針對八八水災所提出之檢討方向，大致可分為以下幾項⁵⁴⁵⁵⁵⁶⁵⁷⁵⁸。

1. 媒體之應有作為－災害防救服務傳送系統之前場檢討方向。

「圖像時代，媒體經常使用生動、激情的畫面訴求於民眾，雖然可以讓其他地區民眾真切感受災民處境，但是，其對於整體社會情緒的感

⁵⁴助理研究員 鍾寶慧，從八八水災報導反思媒體的角色，內政（評） 098-150 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.08，<http://www.npf.org.tw/post/1/6471>

⁵⁵憲政法制組高級助理研究員 何展旭，災害防救法制之檢討，憲政（評） 098-119 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6415>

⁵⁶中國文化大學社會福利學系教授 王順民，關於莫拉克颱風重建及其資源重整，社會（評） 098-066 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，<http://www.npf.org.tw/post/1/6424>

⁵⁷副研究員 胡思聰，環境影響評估法修法應審慎，永續（評） 098-041 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，<http://www.npf.org.tw/post/1/6405>

⁵⁸中國文化大學社會福利學系教授 王順民，莫拉克重創南台灣後的政策思維，社會（評） 098-055 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6284>

染卻有負面效果，媒體必應忘記自己大眾情緒穩定劑的角色。媒體在解讀、評論、引用影像、報導等各個過程中，便需要牢記這個角色及功能，以免讓限於災難的國家社會更加陷入慌亂緊張、信心低落，並使人與人之間喪失基本的同理心。」

2. 法令執行之成效－災害防救服務傳送系統之後場檢討方向。

「我國災害防救體系已略具規模，其內容包括行政體制由中央統一指揮，演變到符合救災效率的三級制；政府面對災害的作為由僅負責災後撫恤，大幅朝向增加規劃減災與主動應變；地區防救災工作也由被動的救災任務，轉為應用科學技術進行災害規模設定的地區災害防救計畫等等。」

然而「徒法不足以自行」，空有良法，若無相應之組織與人力妥適執行，災害防救自仍難有成效。因此，為國家永續整體發展計，未來災害防救的重點，應在如何落實法律之要求，並深化防災救災之觀念。」

「八八水災規模及災情所以如此龐大，山林土石崩塌如此嚴重，應該可以視為是過去數十年「環境保護」工作的重大挫敗，當然也是環境影響評估制度實施 30 年，卻只評小漏大、重書件形式、細節與具文，不重環境整體承載與影響有以致之。環保署修法構想務請審慎，敏感區位地形真的不必再正面表列開發行為申請的「原則與例外」了。」

3. 災後心理層面之考量－災害防救服務傳送系統之前場檢討方向。

「民間團體如何依其災區重建的工作內容，而有其分程、分時、分段與分工的接續合作，顯然，從社福、諮商、輔導、教育、宗教到心靈關懷等等『微視面向』(micro-dimension) 的人文工程，這方面所有相關的人群服務專業團體，宜有更為遠程且巨視的觀照視野，否則，任何的災難濟助亦隱含某種無助、無力、無奈與無言的二次傷害；連帶地，面對莫拉克颱風對於整個台灣社會及其全體住民所帶來的災後創傷症候群，關於這一點的心靈重建工程，也要有未雨綢繆的應對策略。」

4. 激情式之災後現象－災害防救服務傳送系統之前場檢討方向。

「人類要謙卑地學習如何與大自然共處和共生，特別是破除企圖取代造物主而來的恣意狂狷，指陳出涉及到價值觀念與認知態度的心靈結構（mind structure）。

莫拉克重創南台灣而來的相關思索也要擴及到隱形與微型的人文思索，這其中像是災後創傷症候群所必備的心理輔導措施；如何讓出錢出力的直效行善以及無遠弗屆的網路行善，得以轉換成為制度性的善行，而非只是停留在某種充滿道德指稱的個別性行善。」

（三）有關八八水災之建言

八八水災後，相關建議大多以成立直屬行政院之中央災害防救部門，提昇國家災害救援效果；擴大地方消防救災單位之組織人員編制，落實基層災害預警及通報系統；促使民防力量投入救災工作，強化民間救災團隊之訓練等等為主，而根據本研究所蒐集之八八水災後之建言資料，大致可歸類以下幾類，另本研究亦將建言內容對應災害防救服務傳送系統之架構，其資料如下彙整說明。⁵⁹⁶⁰⁶¹⁶²⁶³⁶⁴⁶⁵

⁵⁹顧問陳鵬仁，面對災變政府應有的責任，國安（評）098-179 號，財團法人國家政策研究基金會，98.08，<http://www.npf.org.tw/post/1/6380>

⁶⁰憲政法制組顧問劉孔中，如何完善我國災害防救法制？，憲政（評）098-129 號，財團法人國家政策研究基金會，98.10，<http://www.npf.org.tw/post/1/6546>

⁶¹助理研究員 謝宇程，八八水災後，馬政府檢討、政策改善之建議，內政（評）098-139 號，財團法人國家政策研究基金會，98.08，<http://www.npf.org.tw/post/1/6330>

⁶²社安組政策委員 江清饑，八八水災後重建的幾點建議，社會（評）098-064 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，<http://www.npf.org.tw/post/1/6359>

⁶³助理研究員 謝宇程，國土計畫法分析及立法建議，內政（評）098-154 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，<http://www.npf.org.tw/post/1/6395>

⁶⁴社會安全組召集人 詹火生、高級助理研究員 林昭禎，以社區再造驅動災後重建，社會（析）098-010 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6376>

中央與地方災害防救組織與職能之研究

1. 政府組織方面之建言－屬於災害防救服務傳送系統之後場建言。

「因應生態之變化，消防與救濟應該合而為一，成立消防救濟總署。這個總署的成員應該包括在野黨人士和團隊，大家團結一致來保護台灣國土。」

2. 法令層面之建言－屬於災害防救服務傳送系統之後場建言。

「建議增加規定授權主管機關因執行災害防救任務之兵力不足，得實施災害防救勤務召集，不受兵役法第三十七條之限制。

建議增加規定授權國軍部隊不待申請、不須經層層報准之程序，主動派員協助，但應循指揮系統向上一級主官回報，以利國軍部隊之整體調度以及後續之災害防救。」

「國土計畫法立法及推動建議：(1)與國土復育條例合併立法，並制定周延的過渡及配套條款。(2)更多重視溝通補償、遷居後安頓照顧的方案。(3)景觀綱要計畫、防災綱要計畫之內容及必要性可以再加考量。(4)規劃權限宜集於中央，並將賦予地方更多執行之能力。(5)對於國土功能分區之原則，應提供更多明確說明」

3. 防救災科技方面之建言－屬於災害防救服務傳送系統之後場建言。

「八八水災重創南台灣，統籌分配善款與物資之建議模式：(1)進行災區需求調查、儘速規劃急難救助輸送網絡。(2)救災資訊務求透明化，政府與民間充分合作。」

「八八水災後強化防災體系的建議：(1)觀察災害發生時民間救災資訊流通的動態，設計相應的資訊蒐集機制。(2)建構強大資訊系統，蒐羅政府及民救災人力及物資，並即時媒合。」

4. 政策執行之建言－屬於災害防救服務傳送系統之前場建言。

⁶⁵社安組召集人 詹火生、高級助理研究員 林建成，如何完善災後急難救助的資源統籌與配置？，社會（評） 098-062 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6322>

「八八水災後強化防災體系的建議：(1)擬定規範，指導各相關部會首長於天災警戒時的因應作為。(2)靈活運用緊急命令，救災準則、引導警、消、軍隊體系靈活支援救助民眾。」

「莫拉克風災重建草案，大多為原則性規定。因此除有中央與地方政府的縱向協調外，更需要地方政府各部門橫向之間的合作。

災後重建工作牽涉甚廣，除需本著「政府與災民結合」、「政府主導民間配合」、「重建資源必須整合」，以及尊重災民主體的原則，採以下對策，供政府相關單位參考：(1)儘速成立「災區重建協調中心」。(2)建立「災後重建委員會（或小組）」。(3)建構「災區志工服務團」。(4)尊重災民主體性。(5)政府在重建中應多扮演「增強者」的角色。(6)行政作業應以「簡政便民」為原則。」

5. 災後重建之建言—屬於災害防救服務傳送系統之前場建言。

「八八水災重創台灣，政府與民眾全力投入救災工作，雖然輿論對政府救災的緩慢大加撻伐。但災後重建才是真正考驗政府的智慧和能力的時候，際此重建工作之始，提出建議，以供參考：(1)以社區重建方式安置災民。(2)嚴格管制重建公共工程品質。(3)嚴格管制山坡地開發，強力取締濫建濫墾。」

四、小結

經過服務傳送系統之介紹，可瞭解服務傳送系統 (The Service Delivery System/Organization) 是針對內部組織的安排，利用授權方式讓供給者發展與適度提供服務，使工作執行得以順暢，且另一方面，新服務可能需要新的組織型態、人與人之間的溝通能力與技巧，並運用不同服務傳送系統來迎合不同服務產出及需求。

所以有關政府災害防救之服務傳送系統，即可從政府「公共治理」與「全災害管理」 (all hazards approach) 論點，來探討政府災害防救的服務傳送系統時，可依政府公共治理指標中之「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「課責程度」等內容，將災害防救體系中地方政府工務部門、中央機關災害防救計畫架構與管控、地方政府災害防救體系、現行災害防救

中央與地方災害防救組織與職能之研究

體系鄉鎮市公所運作機制、政府災害防救體系之資源充足性、組織凝聚力與組織效能之關係、地方政府地震災害防救與應變機制、反恐與災害防救體系整合、中央與地方權限劃分及財源對應、災害防救體系中第三層級(鄉鎮市公所)運作機制、鄉鎮市公所災害防救組織運作、各縣市災害防救能力評估、縣(市)政府執行災害防救角色與功能等進行研究與分析。

在過去因災害種類、災害防救工作專業性、政府部門專司業務之不同，對於各類災害防救工作執行，也有不同權責業務單位之分別，惟經過幾次災害之後，卻發現災害緊急應變之工作推行，有部分形成疊床架屋、連結不夠、聯繫不足、協調不週、相互期待的現象。也因此，全災害管理架構(all hazards approach)已逐漸取代過去災害分責管理之單一災害管理架構(single hazard approach)，所以整合性災害防救體系架構、災害防救體系、中央災害應變中心協調聯繫整合功能、災害防救與我國國土安全管理機制之策進、防救災協力體系之網絡治理與國外經驗、國土安全論國軍災害防救能力之策進多屬全災害管理所應考量之方向，以本研究所關注之風、水、震災而言，從中央到地方、軍方及消防機關的各階段防救職能彙整詳如表2-12至表2-14：

表2- 12：風災各層級單位災害防救建議權責

層級機關 災害防救權責項目	中央政府單位	直轄市、 縣市政府	消防單 位	鄉鎮 市	軍方
	內政部－風災				
一、災害預防					
(一)減災	○	○			
(二)整備		○		○	
(三)民眾防災教育訓練及宣導				○	
(四)風災對策之研究與觀測	○				
二、災害緊急應變					
(一)災前應變		○		○	
(二)災情蒐集、通報及通訊之確保	○	○	○	○	
(三)緊急應變體制		○			○
(四)災害緊急應變	○	○	○	○	
(五)緊急應變後續處置	○	○			
三、災後復原重建					
(一)災區復原重建基本方向		○			
(二)緊急復原		○			
(三)計畫性復原重建	○				

層級機關 災害防救權責項目	中央政府單位	直轄市、縣市政府	消防單位	鄉鎮市	軍方
	內政部－風災				
(四) 災民生活重建之支援		○			
(五) 產業經濟重建	○				

說明：災害防救權責項目當為兩個機關以上時，建議即應劃分權責層級再逐層負責，以使各層級機關得以利用所擁有之資源。

資料來源：風災災害防救業務計畫，中央災害防救會報第13次會議核定，2010.04.20

表 2- 13：水災各層級單位災害防救建議權責

層級機關 災害防救權責項目	中央政府單位	直轄市、縣 市政府	消防單 位	鄉鎮 市	軍方
	經濟部－水災				
一、災害預防					
(一) 減災		○			
(二) 搶險修制度之建立	○				
(三) 整備		○		○	
(四) 民眾防災教育訓練及宣導				○	
(五) 水災災害防救對策之研究	○				
二、災害緊急應變					
(一) 災前應變		○		○	
(二) 災情蒐集、通報及通訊之確保	○	○	○	○	○
(三) 緊急應變體制		○			○
(四) 災害緊急應變	○	○	○	○	
(五) 緊急應變後續處置	○	○			
三、災後復原重建					
(一) 災區復原重建基本方向		○			
(二) 緊急復原		○			
(三) 計畫性復原重建	○				
(四) 災民生活重建之支援		○			
(五) 產業經濟重建	○				

資料來源：水災災害防救業務計畫，中央災害防救會報第 11 次會議核定，2009.04.14

表 2- 14：震災各層級單位災害防救建議權責

層級機關 災害防救權責項目	中央政府單位	直轄市、縣 市政府	消防單位	鄉鎮市	軍方
	內政部—震災				
一、災害預防					
(一) 減災	○	○			
(二) 整備		○		○	
(三) 民眾防災教育訓練及宣導				○	
(四) 震災防救對策之研究	○				
二、災害緊急應變					
(一) 災情蒐集、通報及通訊之確保	○	○	○	○	○
(二) 緊急應變體制		○			○
(三) 地震災害緊急應變	○	○	○	○	
(四) 緊急應變後續處置	○	○			
三、災後復原重建					
(一) 災區復原重建基本方向		○			
(二) 緊急復原		○			
(三) 計畫性復原重建	○				
(四) 災民生活重建之支援		○			
(五) 產業經濟重建	○				

資料來源：震災災害防救業務計畫，中央災害防救會報第 11 次會議核定，2009.04.14

續從「公共治理」與「全災害管理」來思考服務傳送系統於災害防救工作之現狀，並蒐集相關資料，可發現無論是服務傳送系統之「前場」或「後場」於災害防救工作，都有著為數不少之研究資料，就先以探討公部門災害防救服務傳送狀況為例，國內災害防救組織體系，採行「三級兩層」式分工模式，故其災害防救服務傳送系統中屬於前場面對民眾的部份，則以各層級災害應變中心及整備、減災、應變、復原等單位為主，後場部分則以各層級所擬定之法令、災害防救計畫等依據資料為主；另在民間參與災害防救服務傳送系統部分，有鑑於災害防救任務日趨繁重，更需要民間力量主動參與災害防救的宣導與任務執行，以實際的參與救災行動到災後的重建工作，才得以減少人民生命財產的損失。

民間參與災害防救主要分為兩大體系之民間團體：一為須依循法令接受相關災害救助業務單位訓練之民間救難團體，例如義勇消防隊、交通義警（歸

警察組織管轄，協助災害時交通秩序維護）、婦女防火宣導團、鳳凰志工隊、睦鄰救援隊及其他民間救難團體等等，另一則為受法令管轄設置，但不強迫其執行相關災害救助任務之自主性民間協助災害防救團體，例如財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、台灣基督長老教會、中華民國紅十字會、各地區之社區巡守隊等。

再綜合分析過去重大災害與災害防救服務傳送系統關係，現行我國對於各類災害之災害防救作業，雖於災害管理各階段訂定及設計有各項對應與因應之災害防救內容，惟以服務傳送系統觀念來探討災害發生之間題時，無論在服務傳送系統之前場或後場，災害防救供給者與需求者仍對於災害防救工作上有其認知落差。例如，風、水災時居民疏散、防救災觀念宣導之前場作業，以至於國土與城鄉營造、交通及通訊機能之強化等後場作業，仍無法有效減少災害所產生嚴重性的損失。故以風險管理模式建立國家層級的國家關鍵基礎建設統一指揮機制及跨國合作以及區域合作的偵防機制和加速研修防制國家關鍵基礎建設犯罪法規，並與民間業界合作，積極發展與各類關鍵基礎建設防護有關的核心技術，進而宣導國家關鍵基礎建設共同維護之共識，才得以使災害防救作業之服務傳送上結合全民力量，落實關鍵基礎建設的安全防護工作，確保國家的競爭力與安全。

有鑑於此，本研究特針對八八水災後各項問題、檢討及建言加以彙整，以便從中了解八八水災衍生之政府災害防救服務傳送問題。

（一）八八水災衍生之政府災害防救服務傳送相關問題

1. 災後重建之方向（前場）
2. 既有法令之未完善處及認知上之不同（前場）
3. 統籌分配及協調之矛盾（後場）
4. 公部門之決策（後場）
5. 災時資訊之掌控（前場）
6. 災害之認知（後場）

（二）八八水災檢討之方向

1. 媒體之應有作為（前場）
2. 法令執行之成效（後場）
3. 災後心理層面之考量（前場）
4. 激情式之災後現象（前場）

（三）八八水災之建言

1. 政府組織方面之建言（後場）
2. 法令層面之建言（後場）
3. 防救災科技方面之建言（後場）
4. 政策執行之建言（前場）
5. 災後重建之建言（前場）

第三節 財政負擔之分析

一、我國地方政府財政負擔的問題

中央與地方政府財政關係如何妥善配置，是各界所關注的重要課題。一般而言，以聯邦國和單一國相較，單一制國家的地方自治團體其地方稅收所佔比重較聯邦制國家的地方政府為低，而我國地方財政的核心問題，乃地方自主財源普遍不足，必須長期依賴上級政府補助以從事建設，或支應人事費用所需等基本支出（曾銘深，2003），並可歸納為兩大問題（蔡茂寅，2006：281-282）：

- （一）垂直之不均：面對日益增加的支出，地方政府仰賴中央政府補助款與公債發行方能因應。
- （二）水平之不均：地方自治團體間其自身條件不同，而財政依存度高，須以中央統籌分配稅款調劑財政盈虛。

綜上，本案 2008 年「政府職能與角色分析架構之研究」，對於「中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任」其見解為：⁶⁶

吾人應建立「職能—財政」之理解。國家應充實地方的基本財政需求。國家不得刻意經由稅收分收分成與統籌分配稅款及補助款的安排，而讓一定的地方政府貧瘠化（例如愈是下級政府愈窮，愈是邊陲地區的政府愈窮），然後以地方財政不良為由而將職能移轉。

地方財政或其他配備的充足，亦即各實質業務/權限之賦予地方政府承辦之後，相對地所應完成之廣義「賦權」，為建構府際治理能力的策略與行動方案的重點。

故賦予地方政府職能與財源相稱，是建構台灣中央與地方良善府際治理能力的關鍵要素。從地方自治團體財源收入面之自主性、自律性而言，基本上可分成「自主財源」與「依存財源」兩種。所謂自主財源係指地方政府依其自身職權所獲得之收入，依照財政收支劃分法規定，包含稅課收入、工程受益費收入等。⁶⁷依存財源之意，係指地方自治團體獲取該等收入基於其他統

⁶⁶ 行政院研究發展考核委員會委託研究報告（2008）「政府職能與角色分析架構之研究」，頁 175。

⁶⁷ 財政收支劃分法第 4 條附表一：

丙 直轄市收入

一 稅課收入：(一) 土地稅。(二) 房屋稅。(三) 使用牌照稅。(四) 契稅。(五) 印花稅。(六) 娛樂稅。(七) 遺產及贈與稅：由中央在該直轄市徵起收入百分之五十給與。(八) 煙酒稅：依第八條第四項規定，應由中央分配該直轄市之稅課收入。(九) 統籌分配稅：依第十六條之一第二項第三款及第四款規定，應由中央統籌分配該直轄市之收入。(一〇) 特別稅課：依第十二條第一項第七款舉辦之稅。(一一) 臨時稅課：依第十九條舉辦之臨時性稅課。

二 工程受益費收入。三 罰款及賠償收入。四 規費收入。五 信託管理收入。六 財產收入。七 營業盈餘及事業收入。八 補助收入。九 捐獻及贈與收入。一〇 自治稅捐收入。一一 其他收入。

治團體之意志者而言，如計畫型補助款，⁶⁸而中央統籌分配稅款雖屬地方政府

丁 縣（市）收入

一 稅課收入：

(一) 土地稅。1 地價稅：在縣占總收入百分之五十；在市全部為市收入。2 田賦：在市全部為市收入。3 土地增值稅：占總收入百分之八十。(二) 房屋稅：在縣占總收入百分之四十；在市全部為市收入。(三) 使用牌照稅。(四) 契稅：在市全部為市收入。(五) 印花稅。(六) 娛樂稅：在市全部為市收入。(七) 遺產及贈與稅：由中央在該市徵起收入百分之八十給與。(八) 煙酒稅：依第八條第四項規定，應由中央分配該縣（市）之稅課收入。(九) 統籌分配稅：依第十六條之一第二項第三款及第五款規定，應由中央統籌分配該縣（市）之稅課收入。(一〇) 特別稅課：依第十二條第一項第七款舉辦之稅。(一一) 臨時稅課：依第十九條舉辦之臨時性稅課。

二 工程受益費收入。三 罰鍰及賠償收入。四 規費收入。五 信託管理收入。六 財產收入。七 營業盈餘及事業收入。八 補助及協助收入。九 捐獻及贈與收入。一〇 自治稅捐收入。一一 其他收入。

戊 鄉（鎮、市）收入

一 稅課收入：(一) 遺產及贈與稅：由中央在該鄉（鎮、市）徵起收入百分之八十給與。(二) 地價稅：由縣在該鄉（鎮、市）徵起收入百分之三十給與。(三) 田賦：由縣在該鄉（鎮、市）徵起收入全部給與。(四) 房屋稅：由縣在該鄉（鎮、市）徵起收入百分之四十給與。(五) 契稅：由縣在該鄉（鎮、市）徵起收入百分之八十給與。(六) 娛樂稅：由縣在該鄉（鎮、市）徵起收入全部給與。(七) 統籌分配稅：依第十六條之一第二項第三款、第六款及第四項規定由中央及縣統籌分配該鄉（鎮、市）之稅課收入。(八) 臨時稅課：依第十九條舉辦之臨時性稅課。

二 工程受益費收入。三 罰款及賠償收入。四 規費收入。五 信託管理收入。六 財產收入。七 營業盈餘及事業收入。八 補助收入。九 捐獻及贈與收入。一〇 自治稅捐收入。一一 其他收入。

⁶⁸ 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第3條：中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：

財源，但卻是由中央政府統籌分配辦理，因此性質上亦屬依存財源；至於一般財源，乃是收入時用途不特定之財源，如地方稅、統籌分配稅款；特定財源則是收入時用途已經特定，計畫型補助款即是（蔡茂寅，2006：305）。

申言之，中央與地方政府之間財政負擔的適當性，不僅涉及到地方政府其公共服務的品質，同時也會影響到地方政府對於緊急狀況應變的能力。又由於天然災害對於人員、器物所造成的損害難以在事前精確估計，而其影響所及的範圍又常跨越行政區域。因此，災前的預防措施、災害期間的緊急應變與災後復原重建工作，需有賴各級政府機關之間，以及與民間團體的協力合作以達成目標。除資訊、動員與組織間合作對於影響災害防救體系成效具有關聯性（楊永年，2009：145~146），有關於災害防救預算經費的籌編、使用亦有影響。而隨著全球氣候的劇烈變化，天然災害所造成程度，越來越超出人類科技的預測能力。以歷次重大天然災害的情況觀之，若地方政府若欠缺災害防救與應變的資源，在第一時間內的反應與災後復原而言，常會有「心有餘而力不從心」之憾。因之，災後重建復原的龐大經費，實非地方政府財政資源所能獨立負擔，仍須仰賴中央政府的挹注支援，也惟有藉由中央與地方的府際協力（intergovernmental collaboration）以解決事涉龐雜面向的災後重建工作。

二、有關災害防救中央與地方財政負擔之情形

在災害防救與財政負擔之間的關連性探討，主要可從三點加以討論，亦即法令、經費措施與各級政府負擔比例。首先就法令部份，共計有災害防救

一、一般性補助款補助事項，包括縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。

二、計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：

（一）計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。（二）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。（三）具有示範性作用之重大建設計畫。（四）因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。

中央對前項第一款規定之縣（市）基本財政收支差短，應優先予以補助。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

法、地方制度法、財政收支劃分法、預算法、中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法等規定，明定中央與地方各級政府，須依法編列災害防救經費、災害準備金，有關災害應急預算移緩濟急的措施，以及各級政府所需負擔的比例等事項，係屬於災害前、後時期的規範性因應原則。另外，依預算法規定遭逢重大災變行政院得編列特別預算因應之規定，如水患治理特別條例、莫拉克颱風災後重建特別條例均屬之，表 2-15 是將上述相關法規予以匯整臚列。

表 2- 15：災害防救與財政負擔、職權相關之法規條文

法 令 名 稱	相 關 條 文	備 註
災害防救法	第 22 條、第 36 條、第 43 條、第 43-1 條、第 44 條、第 45 條	災害防救計畫之經費編列；民間參與災後復原；災害防救應辦事項編列經費；申請中央補助；低利貸款利息貼補；民間捐助款項運用
地方制度法	第 18 條、第 19 條、第 20 條、第 70 條、	規定災害防救屬自治事項；中央與地方費用之區分
財政收支劃分法	第 4 條、第 30 條、第 37 條	規定各級政府支出項目：社會救助；計畫型補助款；各級政府支出劃分
預算法	第 22 條、第 83 條、第 88 條	第二預備金；災變特別預算法源；緊急災害動支事項
中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法	第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 8 條	規定災害準備金比例；建立動支災害準備金審查機制；申請上級補助規定；行政院對地方災害撥補上限
莫拉克颱風災後重建特別條例	第 6 條	規定災後重建特別預算為新台幣 1,200 億元限額內
水患治理特別條例	第 4 條	規定水患治理計畫特別預算總額上限 1,160 億元

資料來源：本研究整理。

以上項法規而言，地方制度法對於地方自治團體自治事項的規定當中，

明定「災害防救」屬之⁶⁹。而財政收支劃分法的相關規定中，中央與地方政府均有警政、消防與社會救助等支出事項⁷⁰。換言之，從憲法權限劃分，以及政府間支出劃分原則而言，具有自主意志者，即有承擔經費之責（仉桂美，2001）。

其次，災後重建復原的經費籌措運用上，則可區分短期與中長期資金需求兩部份。在短期係指立即或一年內的資金籌措，包括行政院可緊急動用第二預備金、臨時調整非緊急性預算項目、在緊急命令下舉措債務、或加徵附加捐以增加稅收。中長期部份，則是指一年以上的資金需求，除編列各年度預算、舉措債務外，包提撥出售公營事業股份、鼓勵民間參與重建工程、設立重建基金或發行公債等辦法（許和鈞，2000：60）。

最後，有關中央與地方各級政府財源負擔比例的部份，從前項說明可知，依據地方制度法的規定，災害防救是屬於直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）地方自治團體的自治事項。⁷¹同時災害防救法第43條規定「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算」。此外，按中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法第3條，明定直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）所編列之災害準備金不得低於當年度總預算歲出總額1%。

基此，就以上開條文立法意旨而言，災害防救事務屬地方政府權限殆無疑義。但誠如前述，災害影響所及之範圍與災後重建的資源，遠非一縣一市之力所能肩負，亦非單屬政府部門之權責。因此仍需要中央與地方之間的府際協力，甚至是政府與民間，如非政府組織、非營利組織以及企業界的公私夥伴協力。然就預算來源部份，主要仍就以政府，特別是中央政府編列為主。在個案探討上，則分別針對去年造成重大災情的莫拉克風災，減少易淹水地區水患治理與九二一震災為例，就財政負擔當中，有關特別預算編列與執行的說明。

⁶⁹ 地方制度法第18、19、20條：「公共安全事項：災害防救之規劃及執行」。前述三項條文，為直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）自治事項之規定。

⁷⁰ 財政收支劃分法第4條：「各級政府財政收支之分類，依附表一、附表二之所定」

⁷¹ 地方制度法第18、19、20條：「公共安全事項：災害防救之規劃及執行」。

三、災害防救財政負擔個案探討（風災）－莫拉克風災重建特別預算

（一）預算編列背景

2009年8月6日中度颱風莫拉克侵襲我國，因其超大雨量造成我國南部地區民眾生命與財物的重大損害。為此，行政院依據預算法第83條的規定，立即編列特別預算，以整合中央各主管機關之資源，並區分為區域規劃、基礎建設、家園重建與產業重建等四大方案，本項預算編列，主要有以下三點：⁷²

1. 各機關應於總預算範圍內，本移緩濟急原則優先調整支應災民救助、緊急搶救及復建工作等各項支出，不受預算法第62條及63條規定之限制。
2. 在新臺幣1200億元限額內，以特別預算方式編列；所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。
3. 本條例施行期間屆滿，未完成計畫部分所需經費，應循年度總預算辦理。至所編製特別預算不受預算法第23條不得充經常支出與財政收支劃分法第30條、第37條補助地方事項及經費負擔規定之限制，亦不受地方制度法第76條代行處理程序及經費負擔規定之限制；地方執行機關辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費，中央政府得覈實給予補助，中央執行機關並得同意受補助之地方政府以代收代付方式執行；為因應各項救災及重建工作之緊急需要，中央執行機關得報經行政院同意後，於特別預算未完成法定程序前，先行支付其一部分。

（二）主管機關經費項目

據行政院主計處資料，扣除莫拉克颱風災後重建委員會運作經費外，其他各相關主管機關，如金融監督管理委員會編列10.82億元；文化建設委員

⁷² 資料來源：行政院主計處「莫拉克颱風災後重建預算 總說明」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas>

[01/y/ybtab/總說明.doc](http://win.dgbas.gov.tw/dgbas)

會編列 4.74 億元；原住民族委員會編列 75.26 億元；內政部主管編列 200.74 億元；教育部主管編列 14.39 億元；經濟部主管編列 229.75 億元；交通部主管編列 225.57 億元；農業委員會主管編列 268.45 億元；勞工委員會主管編列 32.65 億元；衛生署主管編列 86.64 億元，共計 1 千 1 百多億元，表 2-16 為各機關經費編列詳目。

表 2- 16：莫拉克風災特別預算中央各主管機關經費表

中央政府 莫拉克颱風災後重建特別預算案 歲出機關別預算總表 中華民國 98 年度至 101 年度					
科 目		合 計		單位新臺幣千 ；%	
款	名 稱	金 額	百分比	經 常 門	資 本 門
	合 計	120,000,000	100.0	42,981,597	77,018,403
1	行政院主管	9,180,508	7.7	1,541,508	7,639,000
2	內政部主管	20,073,605	16.7	7,244,787	12,828,818
3	教育部主管	1,439,487	1.2	-	1,439,487
4	經濟部主管	22,975,418	19.1	6,017,263	16,958,155
5	交通部主管	22,557,196	18.8	235,340	22,321,856
6	農業委員會主管	26,845,086	22.4	14,392,691	12,452,395
7	勞工委員會主管	3,264,892	2.7	3,264,892	-
8	衛生署主管	8,663,808	7.2	8,485,116	178,692

中央與地方災害防救組織與職能之研究

9	預備金	5,000,000	4.2	1,800,000	3,200,000
---	-----	-----------	-----	-----------	-----------

資料來源：行政院主計處「莫拉克風災特別預算」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/y/ybtab/>補助地方政府經費彙總表.xls

（三）政事別項目經費

若按照政事別來區分，其中經濟發展支出 742.18 億元，占歲出總額 61.8%；社會福利支出 295.8 億元，占歲出總額 24.6%；一般政務支出 92.89 億元，占歲出總額 7.8%；一般補助及其他支出 50 億元，占歲出總額 4.2%；教育科學文化支出 19.13 億元，占歲出總額 1.6%，表 2-17 為歲出政事別經費編列詳目。

表 2- 17：莫拉克風災特別預算歲出政事別經費表

中央政府 莫拉克颱風災後重建特別預算案 歲出政事別預算總表 中華民國 98 年度至 101 年度 單位：新臺幣千元；%						
科 目		合 計		經 常 門	資 本 門	
款	名 称	金 領	百 分 比			
	合 計	120,000,000	100.0	42,981,597	77,018,403	
	(1.一般政務支出)	9,289,159	7.8	1,074,935	8,214,224	
1	行政支出	99,325	0.1	99,325	-	
2	民政支出	9,189,834	7.7	975,610	8,214,224	
	(2.教育科學文化支出)	1,912,987	1.6	193,500	1,719,487	
3	教育支出	1,439,487	1.2	-	1,439,487	
4	文化支出	473,500	0.4	193,500	280,000	
	(3.經濟發展支出)	74,218,050	61.8	16,809,644	57,408,406	
5	農業支出	44,313,241	36.9	15,352,691	28,960,550	
6	工業支出	5,854,350	4.9	178,350	5,676,000	
7	交通支出	21,805,890	18.2	15,340	21,790,550	
8	其他經濟服務支出 (4.社會福利支出)	2,244,569	1.8	1,263,263	981,306	

中央與地方災害防救組織與職能之研究

9	社會救助支出	29,579,804	24.6	23,103,518	6,476,286
10	國民就業支出	18,449,967	15.4	12,152,373	6,297,594
11	醫療保健支出 (5.一般補助及其他 支出)	2,466,029	2.0	2,466,029	-
12	預備金	8,663,808	7.2	8,485,116	178,692
		5,000,000	4.2	1,800,000	3,200,000
		5,000,000	4.2	1,800,000	3,200,000

*資料來源：行政院主計處「莫拉克風災特別預算」，網址：
<http://win.dgbsas.gov.tw/dgbsas01/y/ybtab/>補助地方政府經費彙總表.xls

（四）補助地方政府經費

中央補助地方政府的經費編列上，中央各主管機關補助地方縣（市）政府經費共計 5 百多億，其中行政院補助台灣省各縣市政府 77 億元，內政部補助 79 億元，教育部補助 14 億元，經濟部補助 87 億元，交通部補助 113 億元，農委會 86 億元，衛生署補助 3.5 億元。其中交通部所佔金額最多，主要用公路搶修與復健。依照行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站之資訊，所補助對象分別為南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、臺南市、高雄縣、高雄市、屏東縣與台東縣共 9 縣市，除高雄市之外，其他縣市均成立重建委員會主導當地災後重建工程⁷³。表 2-18 為中央各主管機關補助地方縣市政府經費詳目。

表 2- 18：莫拉克風災特別預算中央補助政府經費表

中央政府 莫拉克颱風災後重建特別預算案 補助地方政府經費彙總表 中華民國 98 年度至 101 年度							單位：新臺幣千元
科	目	合	計	補	助	補助台灣省	補助金門及

⁷³ 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，網址：<http://88flood.www.gov.tw/>

款	名稱		台北市政府	高雄市政府	各縣市政府	連江縣政府
	合計	50,265,278	-	14,550	50,250,728	-
1	行政院主管	7,738,448	-	-	7,738,448	-
2	內政部主管	7,943,157	-	-	7,943,157	-
3	教育部主管	1,439,487	-	12,510	1,426,977	-
4	經濟部主管	8,759,000	-	2,040	8,756,960	-
5	交通部主管	11,394,475	-	-	11,394,475	-
6	農業委員會主 管	8,638,291	-	-	8,638,291	-
7	勞工委員會主 管	-	-	-	-	-
8	衛生署主管	352,420	-	-	352,420	-
9	預備金	4,000,000	-	-	4,000,000	-

附註：本表中央對地方政府補助經費分配情形係預估數，各地方政府實際獲配金額將俟中央各部會就地方政府所提需求或計畫，進行審查或實地現勘後予以調整。

*資料來源：行政院主計處「莫拉克風災特別預算」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/y/ybtab/>補助地方政府經費彙總表.xls

四、災害防救財政負擔個案探討（水災）－易淹水地區水患治理特別預算

（一）預算編列背景⁷⁴

「水患治理特別條例」（以下簡稱水患條例），係中央主管機關經濟部以

⁷⁴ 資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算案總說明」，網址：<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/ubtab2/總說明.doc>；經濟部水利署「易淹水地區水患治理計劃專屬網站」，網址：<http://fcw.wra.gov.tw/default.asp>

基隆河整治模式作為參考，提出以系統性治理縣（市）管河川、區域排水及事業海堤之計畫，並以本條例之訂定，針對淹水情形嚴重且治理進度落後之縣（市）管河川、區域排水及事業海堤等，希冀以流域整體規劃、治理工程及管理等手段，有效降低易淹水地區之水患威脅。經相關機關調查並輔以近幾年颱洪受災淹水範圍得知，台灣易淹水低窪地區大多集中於縣（市）管河川、區域排水、事業海堤等未完成改善或地層下陷等地區。其中並以宜蘭、台北、彰化、雲林、嘉義、台南及高雄沿海地區鄉鎮的情況最為嚴重。根據上述情形，「中央政府易淹水地區水患治理計畫特別預算案」（以下簡稱水患預算）分成 8 年期，治理預算合計上限金額為 1160 億元，希冀透過系統性與全面性治理的方式，能有效降低水患所帶來的衝擊與影響，水患預算共分成三個實施計劃階段：

1. 第 1 階段：分 2 年(2007-2008 年度)辦理，主要工作內容為疏濬、規劃及瓶頸段工程。
2. 第 2 階段：分 3 年(2009-2010 年度)辦理，主要工作內容為第 1 階段已完成規劃且評比為優先順序較前面之治理工程、部分後續規劃及治理計畫公告等工作。
3. 第 3 階段：分 3 年(2011-2013 年度)辦理主要工作內容為完成綱要計畫其他必須治理之流域，其改善計畫應經前 2 階段妥善完成之規劃後，提出具體改善計畫書。

而上項工程經費由中央政府全額負擔，用地經費部分則依據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 8 條規定，⁷⁵以 2004 年頒布之各縣（市）

⁷⁵ 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 8 條：中央對縣（市）政府之計畫型補助款，應以依中央統籌分配稅款分配辦法規定所計算各縣（市）最近三年度之基準財政收入額占基準財政需要額之比率之平均值為各縣（市）政府財力，並依下列規定分為三級，給予不同之補助比率：

- 一、第一級：平均值在 65%以上者。
- 二、第二級：平均值在 45%以上，未達 65%者。

政府財力分級表為分級基準，表 2-19 為水患特別預算用地費縣市政府最高受補助比例表。

表 2- 19：水患特別預算用地費縣市政府最高受補助比例

補助比例	受補助縣市
第 1 級(補助 30%)	新竹市、台中市
第 3 級(補助 50%)	台北縣、桃園縣、嘉義市、臺南市
第 2 級(補助 40%)	宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、金門縣、連江縣

資料來源：參考行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算案總說明」後自行製表。

(二) 主管機關經費項目

1. 第 1 期預算

水患預算第 1 期中央各主管機關經費編列，內政部在設備及投資部份 3.5 億元，獎補助費 7.6 億元，2006 年度到 2007 年度共計 11.1 億元。經濟部為本案主要業管機關，其設備及投資預算部分編列 152 億元，獎補助費 68.2 億元，2006 年度到 2007 年度共計 220 億元。農業委員會在設備及投資部份 77.6 億元，無獎補助費項目，2006 年度到 2007 年度共計 77.6 億元。表 2-20 為水患預算第 1 期中央各主管機關經費表。

表 2- 20：水患治理特別預算第 1 期中央各主管機關經費表

中央政府 易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算 歲出用途別科目分析總表 中華民國 95 年度至 96 年度
--

三、第三級：平均值未達 45%者。

前項平均值，由行政院主計處洽商財政部算定，並每 3 年檢討一次。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

單位：新臺幣千元				
科 目		資 本 支 出		
款	名 稱	設備及投資	獎補助費	合 計
	合 計	23,382,800	7,582,200	30,965,000
1	內政部主管	354,800	760,200	1,115,000
2	經濟部主管	15,268,000	6,822,000	22,090,000
3	農業委員會主管	7,760,000	-	7,760,000

資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/uctab/歲出機關別預算總表.xls>

2. 第2期預算

水患預算第2期中央各主管機關經費編列，內政部資本門預算編列35.2億元，經濟部資本門編列278億元。農業委員會資本門編列131億元。前述三個機關2008年度到2010年度共計445億元。表2-21為水患預算第1期中央各主管機關經費表。

表2- 21：水患治理特別預算第2期中央各主管機關經費表

中央政府 易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算 歲出機關別預算總表 中華民國97年度至99年度				
單位：新臺幣千元；%				
科 目		經常門	資本門	合 計
款	名 稱			金額 百分比
	合 計	-	44,500,000	44,500,000 100.0
1	內政部主管	-	3,520,000	3,520,000 7.9

2 經濟部主管	-	27,880,000	27,880,000	62.7
3 農業委員會主管	-	13,100,000	13,100,000	29.4

資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/u2ctab/第2期法定預算表件.xls>

(三) 政事別項目經費

從政事別來看，水患預算第1期共有兩項科目，一是經濟發展支出科目，以農業支出為主，包含河川排水及事業海堤改善、農業發展，共計298.5億元。二是社區發展及環境保護支出科目，為下水道管理業務共計11.1億元，全數合計309.6億元，表2-22為水患預算第1期政事別經費表。

表2- 22：水患治理特別預算第1期歲出政事別經費表

中央政府 易淹水地區水患治理計畫第1期特別預算 歲出政事別預算總表 中華民國95年度至96年度					
科 目		經 常 門	資 本 門	合 計	
款	名 稱			金 額	百 分 比
1 農業支出	合 計	-	30,965,000	30,965,000	100.0
	(1.經濟發展支出)	-	29,850,000	29,850,000	96.4
	(2.社區發展及環境保護支出)	-	29,850,000	29,850,000	3.6
	環境保護支出	-	1,115,000	1,115,000	3.6
經資門併計					單
位：新臺幣千元計					

中央與地方災害防救組織與職能之研究

款	項	目	節	科 目 名 稱	預 算 數	分 配 數	
						95 年度	96 年度
				合 計	30,965,000	13,646,950	17,318,050
				(1.經濟發展支出)	29,850,000	12,875,950	16,974,050
				5800000000			
1				農業支出	29,850,000	12,875,950	16,974,050
				5826550000			
	1			水利署及所屬	22,090,000	9,880,450	12,209,550
				5826551000			
	1			河川排水及事業海堤改善	22,090,000	9,880,450	12,209,550
				5851010000			
	2			農業委員會	7,760,000	2,995,500	4,764,500
				5851011100			
	1			農業發展	7,760,000	2,995,500	4,764,500
				(2.社區發展及環境保護 支出)	1,115,000	771,000	344,000
				7200000000			
2				環境保護支出	1,115,000	771,000	344,000
				7208110000			
	1			營建署及所屬	1,115,000	771,000	344,000
				7208111000			
	1			下水道管理業務	1,115,000	771,000	344,000

資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/uctab/歲出政事別預算總表.xls>

水患預算第 2 期歲出政事別預算，同樣區分為經濟發展支出與社區及環境保護支出兩項科目。農業支出事項有：河川排水及事業海堤改善、地質調查及資料庫建置、農業發展、水土保持發展等共計 409.8 億元。環境保護支出事項，是以營建署及其所屬有關下水道管理業務經費 35.2 億元，合計 445 億元，表 2-23 為水患預算第 2 期政事別經費表。

表 2- 23：水患治理特別預算第 2 期歲出政事別經費表

中央政府 易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算 歲出政事別預算總表 中華民國 97 年度至 99 年度					
單位：新臺幣千元；%					
款	科 目 名 稱	經 常 門	資 本 門	合 計	
				金 項額	百分比
	合 計	-	44,500,000	44,500,000	100.0
	(1.經濟發展支出)	-	40,980,000	40,980,000	92.1
1	農業支出	-	40,980,000	40,980,000	92.1
	(2.社區發展及環境保護 支出)	-	3,520,000	3,520,000	7.9
2	環境保護支出	-	3,520,000	3,520,000	7.9
經資門併計					
位：新臺幣千元計					
科 目			預 算 數	分 配 數	
款	項	目	節	名 稱	
				合 計	97 年度
				(1.經濟發展支出)	9,687,642
				5800000000	18,463,235
1				農業支出	17,051,485
				5826550000	15,264,173
					17,051,485
					15,264,173

中央與地方災害防救組織與職能之研究

	1	水利署及所屬	27,567,700	4,190,242	12,627,385	10,750,073
	1	5826551000 河川排水及事業海堤改善	27,567,700	4,190,242	12,627,385	10,750,073
2		5826900000 中央地質調查所	312,300	104,100	104,100	104,100
	1	5826901000 地質調查及資料庫建置	312,300	104,100	104,100	104,100
3		5851010000 農業委員會	2,000,000	370,000	620,000	1,010,000
	1	5851011100 農業發展	2,000,000	370,000	620,000	1,010,000
4		5851030000 水土保持局	11,100,000	4,000,000	3,700,000	3,400,000
	1	5851031000 水土保持發展	11,100,000	4,000,000	3,700,000	3,400,000
		(2.社區發展及環境保護支出)	3,520,000	1,023,300	1,411,750	1,084,950
2		7200000000 環境保護支出	3,520,000	1,023,300	1,411,750	1,084,950
	1	7208110000 營建署及所屬	3,520,000	1,023,300	1,411,750	1,084,950
	1	7208111000 下水道管理業務	3,520,000	1,023,300	1,411,750	1,084,950

資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/u2ctab/第2期法定預算表件.xls>

(四) 補助地方政府經費

至於中央補助地方政府辦理水患治理經費，在第1期2006-2007年度部份，依照地方政府別來看，直轄市的高雄市政府接受內政部補助190萬元。其它縣（市）政府分別接受內政部7.5億元、經濟部68.1億元；金門與馬祖兩縣則獲經濟部補助1千萬元，而農委會沒有補助地方政府的預算，第1期補助各地方政府經費合計75.8億元，表2-24為水患預算第1期補助地方政府經費表。

表2- 24：水患治理特別預算第1期補助地方政府經費表

中央政府 易淹水地區水患治理計畫第1期特別預算 補助地方政府經費彙總表 中華民國95年度至96年度					單位：新臺幣千元
科 目		補 助	補助台灣省各縣市政府	補助金門及連江縣政府	合 計
款	名 稱	高雄市政府			
1	合 計	1,900	7,570,300	10,000	7,582,200
1	內政部主管	1,900	758,300	-	760,200
2	經濟部主管	-	6,812,000	10,000	6,822,000
3	農業委員會主管	-	-	-	-

資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/uctab/補助地方政府經費彙總表.xls>

水患預算第2期經費上，本期補助地方縣（市）政府合計115.5億元。分別為內政部補助7.9億元（不含金門與馬祖），經濟部則是編列共計107.6億元，表2-25為水患預算第2期補助地方政府經費表。

表2- 25：水患治理特別預算第2期補助地方政府經費表

中央政府 易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算 補助地方政府經費彙總表				
---	--	--	--	--

中央與地方災害防救組織與職能之研究

				單位：新臺幣千元
科 目		補助台灣省各縣市政府	補助金門及連江縣政府	合計
款	名稱			
	合計	11,527,050	26,400	11,553,450
1	內政部主管	791,800	-	791,800
2	經濟部主管	10,735,250	26,400	10,761,650
3	農業委員會主管	-	-	-

資料來源：行政院主計處「中央政府易淹水地區水患治理計畫」，網址：
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/u/u2ctab/> 第2期法定預算表件.xls

五、災害防救財政負擔個案探討（震災）－九二一震災災後重建特別預算

（一）預算編列背景

1999年9月21日凌晨，我國中部地區發生芮氏規模七點三的強烈地震，造成民眾傷亡與財物損失相當嚴重。為有效、迅速推動震災災後重建工作，以重建城鄉、復興產業、恢復家園⁷⁶以及安置災民等復原工作，於2000年2月公布「九二一震災重建暫行條例」（以下簡稱重建條例）⁷⁷，以作為推動災後重建工作之法據。而九二一震災災後重建特別預算案（以下簡稱921特別預算），所需經費計1,000億元，第1期特別預算已完成法定程序共計727億元。但由於重建工作開展後發現有關災區地籍測量之實施、集合式住宅之重建、促進災區失業者就業措施、安置受災戶用地之取得等等重建工作之財源籌措問題，需要行政與立法部門共同解決，故修正重建條例第69條並送請立法院審議，增訂本條第2項規定⁷⁸，使災區重建所需經費取得於法有據。表

⁷⁶ 九二一震災重建暫行條例第1條。

⁷⁷ 本條例已完成階段性任務，於民國95年2月4日公告廢止。

⁷⁸ 九二一震災重建暫行條例第69條：「中華民國九十年度災區復建所需經費新台幣一千億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預

2-26 為 921 特別預算第 1 期中央各主管機關經費表。

表 2- 26：九二一震災重建特別預算第 1 期中央各主管機關經費表

中央政府 九二一震災災後重建特別預算 歲出機關別預算總表 中華民國九十年度					
單位：新台幣千元；%					
科 款	目 稱	經	常	門	資
				門	本
				合	計
				金	額
				百	分
				比	
	總計	23,073,633	49,685,162	72,758,795	100.00%
1	行政院主管	14,529,421	26,602,430	41,131,851	56.54%
2	內政部主管	1,914,250	1,086,648	3,000,898	4.12%
3	財政部主管	17,164	0	17,164	0.02%
4	教育部主管	596,909	2,812,038	3,408,947	4.69%
5	經濟部主管	2,423,600	3,609,400	6,033,000	8.29%
6	交通部主管	65,725	890,708	956,433	1.31%
7	農業委員會主管	511,240	7,043,230	7,554,470	10.38%
8	勞工委員會主管	308,609	0	308,609	0.42%
9	衛生署主管	0	16,000	16,000	0.02%
10	環境保護署主管	16,000	64,000	80,000	0.11%
11	省市地方政府	2,690,715	7,560,708	10,251,423	14.10%

資料來源：行政院主計處「中央政府 921 震災災後重建第一期特別預算」，網址：
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/512716225671.xls>

（二）第 2 期補助地方政府項目

依照上述第 69 條第 2 項的規定，921 特別預算第 2 期共編列 272.4 億元，包括各部會執行部分 178.2 億元，臺北市政府 112 萬元，縣市政府執行部分 79.1 億元，預備金 15 億元。其中編列對社區重建更新基金投資及補助支出 57.4 億元，本特別預算案以單位預算型態編列，由各部會及直轄市政府、縣

算程序辦理。但重建總經費不得低於新台幣二千億元」。資料來源：行政院主計處「中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算總說明」，網址：
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/4121223443471.doc>

中央與地方災害防救組織與職能之研究

市政府執行。有管省市地方政府 79 億 1,943 萬元。包括：臺北市政府執行部分 112 萬元，包括辦理個別住宅重建之外牆、屋頂等修繕及景觀改善 80 萬元及失依兒童暨中低收入單親家庭扶助 32 萬元。臺灣省縣市政府執行部分 79.1 億元，係依權責劃分應由縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所執行計畫部分經費。⁷⁹表 2-27 為 921 特別預算第 1 期中央各主管機關經費表。

表 2- 27：九二一震災重建特別預算第 2 期中央各主管機關經費表

中央政府 九二一震災災後重建第二期特別預算 歲出機關別預算總表 中華民國九十年度					
單位：新台幣千元；%					
科 款 目 名 稱	經 常 門 資 本 門	合 計			
		金 額	百 分 比		
總計	10,098,288	17,142,917	27,241,205	100.00%	
1 行政院主管	4,435,027	1,472,753	5,907,780	21.69%	
2 內政部主管	347,110	295,410	642,520	2.36%	
3 財政部主管	804,941	30,430	835,371	3.07%	
4 教育部主管	2,100	4,067,673	4,069,773	14.94%	
5 經濟部主管	110,500	307,000	417,500	1.53%	
6 交通部主管	39,000	558,500	597,500	2.19%	
7 國家科學委員會主 管	38,000	0	38,000	0.14%	
8 農業委員會主管	1,492,160	3,801,166	5,293,326	19.43%	
9 勞工委員會主管	20,000	0	20,000	0.07%	
10 省市地方政府	1,309,450	6,609,985	7,919,435	29.07%	
11 預備金	1,500,000	0	1,500,000	5.51%	

資料來源：行政院主計處「中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算」，網址：
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/4121223482471.xls>

⁷⁹行政院主計處「中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算總說明」，網址：
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/4121223443471.doc>

六、財政負擔相關問題分析

(一) 財政部的觀點

財政部長李述德曾就莫拉克風災後，政府財源如何因應重大天然災害之變化，提出下列的看法⁸⁰：

以目前的體制而言，相關的財務支援措施及法制規範已大致完備，相關的應變機制其實都已有具體的規定可資遵循，亦即政府各部門對於防災架構的運作、災害財源的籌措與防災任務的執行是否完全了解、及運作及時，這才是值得我們關注的議題。

政府的財政規劃應是量出為入的，依據不同的需求，針對各種稅、費、捐、債…等財源，做妥善的統合，以因應施政的需要，至於與救災、復建有關的事宜，其所需經費之財源籌措，更需考量其時效性及可行性。在現行預算法的規範下，已有短期救急及長期重建之因應措施，至其財源之籌措亦可在相關之規範下予以籌措。

從財政主管機關的角度而言，政府現有各種財源籌措方式足以因應天然災害後所需的相關費用，問題所在是政府各級業管部門能否清楚瞭解運用措施及時機，並非總體財政資源不足。但是隨著劇烈天災常態化，政府以舉債方式的因應作為，恐難免於「債留子孫」的批評。

(二) 政府執行力是否能夠發揮實質效益

從歷次特別預算觀之，如九二一震災特別預算、水患治理特別預算與莫拉克風災特別預算，各主管機關的執行率偏低，預算保留下一年度的項目偏多。在九二一特別預算部份，執行年度為民國90年度，共計編列40項工作計畫，分由行政院、內政部、財政部、教育部、經濟部、交通部、農業委員會、勞工委員會、衛生署、環境保護署及省市地方政府等11個主管機關22個中央機關單位及臺北市政府、臺灣省11個縣市政府執行。截至民國90年度止已執行完成者4項；未執行者1項。決算時已執行完成者僅4項，預算執行率亦僅

⁸⁰ 政大公企中心（2009/1120）「公共政策論壇系列 3：災後重建財源論壇」白皮書頁 7，網址 http://www.ppf.nccu.edu.tw/981120/981120_wbook.pdf

中央與地方災害防救組織與職能之研究

21.19%⁸¹。水患治理預算的部份，經審計部決算審核結果，審定實現率37.43%，應付保留數比例達60.51%⁸²。

而去年度編列的莫拉克風災特別預算部份，分由11個主管機關執行，共計辦理41項業務計畫。截至民國99年度第2季止，累計實現率51.99%。各主管機關已實現比率註未達80%者，計有金融監督管理委員會、勞工委員會、原住民族委員會、莫拉克颱風災後重建推動委員會、內政部、交通部、衛生署、經濟部、農業委員會、文化建設委員會及所屬等10個主管機關；各項業務計畫已實現比率未達80%者，有37個計畫⁸³。從上述決算報告與財政部長的看法相對照可以發現，政府透過各種財政籌措方式獲得重建財源，但執行機關卻未能及時將資源妥善發揮並運用，以致實質成效偏低的困境。舉債因應但又保留預算，顯示出政府在編列預算時過於浮濫又執行不力，無疑是雙重浪費。

七、小結

有關中央與地方災害防救財政負擔部份而言，本研究提出以下四點看法：

（一）災害重建經費來源為中央政府

從歷次重大天然災害的情況來看，由於其影響範圍超越地方政府自身管轄區域，而所造成的損失對於國家整體經濟與社會發展具有重大影響。因此，必須以積極行動儘速展開災後重建的工作。在單一制國家體系下，中央政府具有較多的財政收入與資源，因此鉅額的災後重建經費，應由中央政府全數負擔為宜，地方政府縱然有心也無力。以我國現行財政收支劃分制度的架構下，就連財政資源相對充足的直轄市如臺北市、高雄市，在遭受天然災害後

⁸¹ 中央政府九二一震災災後重建特別決算審核報告，網址：
<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/8/20061004102632032B2Fd.doc>

⁸² 民國95年度至96年度中央政府易淹水地區水患治理計畫第1期特別決算審核報告，網址：
<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/309/200808071036104Ao5.doc>

⁸³ 審計部監督中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算執行情形，網址：
<http://www.audit.gov.tw/Important/download/990730-06.pdf>

都需要中央政府挹注，更遑論原本財政收入有限的其它縣（市）地方自治團體，而鄉（鎮、市）更無力負擔。準此，在劇變天災常態化的情況之下，吾人可思考設置災害防救基金或採取課徵特別捐之方式，以支應災害對財政負擔的衝擊與影響。

（二）災後重建經費以特別預算、舉借債務為主

無論是九二一震災、或去年的莫拉克風災，由於在現今科學技術條件下，而無法精確預測其危害損失程度，僅能事前進行減災預防工作以降低傷害。因此突如其來的災害侵襲，各級政府的年度預算自無法應付突發情況，同時災害準備金與第2預備金有限，因此必須以舉債方式的特別預算來處理災後重建所需經費。當然，舉債方式對於現在稅收越來越少、而債務負擔越來越高的台灣而言，難免影響國家總體財政體質。另外，若以獲得財源卻未能發揮效益，實際上也是一種財政資源的耗費。

（三）地方政府扮演事前減災、事後執行的角色

依照地方制度法與災害防救法之規定，災害防救屬於地方政府職權殆無疑義。但誠如上述，災害影響所及已經超越地方政府管轄權與財政能力，故需中央政府藉由府際協力合作以解決問題。但這並不意味著，地方政府對於災害防救工作以消極被動的態度來因應。天然災害的損失程度，有部分原因端視災害前的減災預防工作完善與否，以政府保護民眾安全而言，地方政府責無旁貸。而事後的災害復原工作，基於災害區域為地方政府管轄權限之內，亦應以主動積極的態度執行災後重建工程，並與中央政府業務主管機關相互配合以達成目標。

（四）災害防救需仰賴中央與地方，以及公、私部門協力治理

誠如本研究前述所言，就法令相關層面上，其權限劃分規範不可不謂詳細，但「徒法不足以自行」，因此需要中央與地方累積更多的合作經驗。此外，在本研究災害防救服務遞送的過程中，均指涉各級主管機關，或民間志願性團體等眾多公、私部門的行動者，以服務傳送系統觀念來探討災害發生之間題時，產生災害防救供給者與需求者仍對於災害防救工作上有其認知落差。若以府際間的政策執行、政府集體行動抑或中央與地方跨區域協調等觀點而言，無論是財力、物力與人力資源配置上，係有其龐雜多面向之處，實為我

國災害防救體系財政負擔之現況與困境之處，需仰賴中央與地方，以及公、私部門協力治理以因應之。

第四節 法令架構

1999年九二一大地震之後，政府為提升我國災害防救能力並建立防救災體系，通過災害防救法，取代過去之災害防救方案，提供一套災害防救體系與運作方式的正式法律規範，奠定我國政府整體災害管理的法制基礎。故災害防救法及相關子法，是我國近年來首次針對災害防救專門設計的法令規章，在運作與執行上，自有許多可檢討與改進的部分，也成為了我國學術研究的主要對象之一。於此，本研究也認為，有關災害防救之「法令架構」部分，應以「災害防救法」為藍本，就中央與地方「權限劃分」、「服務傳送」，及「財政負擔」等議題，就災防發生前後有關「減災、整備、應變、復原」，等相關問題，為法令修正之建議。

一、災害防救法立法沿革

回顧我國災害防救法制史，在 1945-1964 年屬於無正式法令與體系階段，1965-1994 年則有防救天然災害及善後處理辦法，1994-2000 年屬於災害防救方案階段⁸⁴，1999 年 921 地震發生後，政府為建全災害防救體制，改善政府以行政命令「災害防救方案」執行救災任務的缺失，遂於 2000 年 7 月 19 日公布實施災害防救法。

故我國災害防救體系的發展，可區分為「防救天然災害及善後處理辦法時期」⁸⁵、「災害防救方案時期」⁸⁶、「災害防救法時期」⁸⁷及「災害防救法修正

⁸⁴ 柯孝勳等人，2009。

⁸⁵ 本時期主要救災依據為「防救天然災害及善後處理辦法」，不重視事前預防，而較偏向災害發生時的處理，無整體災害管理之概念，相關應變架構及運作機制由警政署主導。

⁸⁶ 針對美、日等國災害防救體系及工作模式，於 1994 年 8 月頒訂「災害防救方案」建構臺灣初期災害防救專業基礎之施政計畫，並將非天然災害之重大災害納入考量，其重點仍強調災害後的救災緊急處理，並由消防署擔任主要承辦角色，惟其組織任務僅以火災處理為主，

時期」⁸⁸等四階段⁸⁹，期間歷經 1994 年美國北嶺地震、日本名古屋空難、1999 年 921 地震以及 2009 年八八水災等重大災害⁹⁰。向災害學習，成為災害防救體系及法令修正與調整的標準⁹¹。

2000 年 7 月 19 日公布施行之「災害防救法」，期間為因應實務運作發生之各項問題，分別於 2002 年⁹²、2008 年⁹³、2010 年（兩次）⁹⁴共四次修訂災害防救法。

其他災害為輔。

⁸⁷ 921 地震發生後，政府感於成立災害防救專責單位之迫切性，於 2000 年 7 月 19 日公布「災害防救法」，災害防救正式邁入法制化階段，確立中央、直轄市縣(市)、鄉(鎮市)三級指揮系統之災害防救組織。

⁸⁸ 面對極端氣候變遷，以及重大自然災害所造成極端、綜合型的重大災害，重新檢討建構完備的中央政府和地方各級政府整體災害防救體系，強化國軍迅速主動支援救災機制所作的重大改變。

⁸⁹ 熊光華、吳秀光、葉俊興等（2010），臺灣災害防救體系變革之分析，2010 兩岸公共治理論壇－「公共行政、災害防救與危機管理」學術研討會論文集，臺北大學，p7-9。

⁹⁰ 臺灣近 10 年的重大災害有：2000 年，八掌溪事件、象神颱風；2001 年，桃芝颱風、納莉颱風；2002 年，331 地震、澎湖空難；2003 年，阿里山火車翻車、SARS 疫情；2004 年，敏督利颱風、72 水災、艾莉颱風、海馬颱風；2005 年，0516 豪雨、0612 豪雨、海棠莎颱風；2006 年，碧利斯颱風、1226 恒春外海地震；2007 年，0809 水災、聖帕颱風、柯羅莎颱風；2008 年，卡玫基颱風、辛樂克颱風；2009 年，莫拉克颱風等。

⁹¹ 臺灣歷年進行修正或增訂的重要法令有：災害緊急通報作業規定、防救災資通訊系統、緊急救濟物資儲存作業要點、國內民用航空器空難事件處理原則、公共安全管理白皮書、土石流防災疏散避難作業規定、重大災害災情通報填報作業規定、中央災害應變中心常時三級開設、抽水機調度機制、災害防救基本計畫修正、災害防救法、莫拉克風災災後重建條例與軍隊主動救災機制等，皆是回應當年度災害檢討之結果。

⁹² 增訂第 39-1 條。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

特別是八八水災之後，暴露了台灣防災救災法制規範及體系的缺失，包括缺乏共同組織結構、缺乏聯合救災計畫、災情資料傳訊不全、臨場指揮機制缺乏，及資源運用管理不足等問題。同時在防災機制上出現有，防水治水觀念與做法不當、欠缺國土保安復育計畫、中央與地方災害應變中心指揮系統失靈、氣象預報之觀測資料不足、國軍支援救災程序僵化遲鈍，及缺乏平時防災演練等問題，而有 2010 年 8 月的第 4 次修正⁹⁵。



圖 2- 6：臺灣災害防救體系演變過程

資料來源：熊光華、吳秀光、葉俊興（2010）

二、八八水災發生前我國災害防救體系權限及運作

災害防救法在 2000 年 7 月 19 日公布施行。依據災害防救法之規範內容，主要區分為「災前預防」及「災時應變」及「災後復原重建」三部分，確立災害防救三級運作體系，用以規範各級政府確實執行相關災害防救工作。「災害防救法」規定，各級政府必須成立「災害防救會報」，訂定「災害防救計畫」，規劃、督導所屬機關各項災害預防工作之執行。並於災害發生時，分別成立「災害應變中心」，結合各機關內部之「緊急應變小組」執行災害應變事宜。

綜言之，災害防救組織依災害防救法，採三級制，分為中央、直轄市及

⁹³ 修正公布第 2、3、13、22~24、27、31~33、36、38、39、40、46、49、50 條條文；增訂第 37-1、37-2、43-1 條條文；並刪除第 29、39-1、42 條條文。

⁹⁴ 2010 年 1 月增訂公布第 47-1 條條文；2010 年 7 月修正第 4、7、9、11、16、21、23、44 條，增訂第 34 條。

⁹⁵ 2010 年 8 月 4 日修正公布第 3、4、7、9~11、15~17、21、23、28、31、34、44、47 條條文。

縣（市）、及鄉（鎮、市），在不同組織層級上，其組織體系、權限及運作模式亦不相同。

三、八八水災後災害防救法修正重點（2010年8月修正）

針對八八水災後各界的批評，尤其對整個災區資訊無法及時通盤、全面掌握，欠缺整合統籌分配資源的『對口單位』來統籌運用所有的人力物力通訊資源，中央政府在整體規劃應變對策，啟動救災人力資源運用機制，及監督各級政府發揮救災職能之指揮機制均有不足，政府認為有必要再檢討與修正現行災害防救法，以因應未來全球極端氣候變遷，災害頻率與規模將更加惡化的挑戰。

行政院在2009年11月24日向立法院提出「災害防救法部分條文修正草案」⁹⁶，2010年7月12日經立法院三讀通過，同年8月4日總統公布該修正案，正式賦予「行政院災害防救辦公室」法源依據，並將消防署更名為「災害防救署」，同時也授權國防部，可以動用參加教召的後備軍人，支援災害防救任務，建立全民防災觀念，以及建構整合各項天文、水文資訊的完備預警系統。

本次災防法修正要點：

1. 修正中央災害防救會報相關組織

為提升行政效能，將行政院災害防救委員會改為中央災害防救委員會，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務。另行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心為中央災害防救會報與中央災害防救委員會之諮詢幕僚。內政部消防署轉型為內政部災害防救署；另設置行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。（修正條文第7條）⁹⁷

⁹⁶ 2009年11月24日行政院院臺法字第0980098076號函送立法院審議。

⁹⁷ 本次修法過程中，行政院對於中央防救組織之原定構想為：「整併中央災害防救會報及行政院災害防救委員會之組織及功能，行政院災害防救辦公室執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，並將消防署轉型為災害防救署。」亦即廢除行政院災害防救委員會，另設行政院

2. 明定地方政府應依據地方制度法負責地方災害防救事項。(修正條文第 4 條)

3. 明定各級地方政府設災害防救辦公室執行災害防救會報事務

直轄市、縣市、縣鎮市災害防救辦公室執行各該地方災害防救會報事務。(修正條文第 9 條)

區公所得比照鄉鎮市公所設置災害防救會報及災害防救辦公室。(修正條文第 11 條)

4. 增列各級災害防救會報結合民防與動員體系，及行政院應將災害防救白皮書送交立法院。(修正條文第 15、17 條)

5. 鄉鎮市及區設災害防救會報，任務增列疏散、收容安置與災情通報措施

增列鄉鎮市災害防救會報任務，明列推動災害緊急應變措施工作事項。區公所得比照鄉鎮市公所設置災害防救會報及災害防救辦公室。其應變工作事項，如疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等。(修正條文第 11 條)

6. 執行緊急措施之通訊確保對策

為確保災防微波通信系統於災害發生時，支援災害防救通訊傳遞功能順暢，增訂劃定防救災害微波通信傳輸障礙防止區域，及傳輸障礙之協商改善或以最小損失之方法使用建築物頂層架設電臺機制，以確保防救災害微波通信暢通，並增加對於使用建築物屋頂層架設電台之補償措施。(修正條文第 23 條)

7. 異地備援應變中心的設置

為避免重大災害無法運作，或作為支援跨直轄市、縣市處理區域性重大災害，增訂異地設置備援應變中心，以確保災害應變中心正常

災害防救辦公室。

運作。(修正條文第 28 條)

8. 國軍主動協助救災及處項目及程序

增訂國軍主動進行救災任務，及國防部得為災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。

國軍主動協助救災之程序，預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及相關事項由國防部會同內政部另行定之。(修正條文第 34 條)

四、2010 年 8 月災害防救法修正後之災害管理體系：

1. 中央災害防救組織

行政院中央災害防救會報：行政院設中央災害防救會報，中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。其任務如下：一、決定災害防救之基本方針。二、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。三、核定重要災害防救政策與措施。四、核定全國緊急災害之應變措施。五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。

行政院中央災害防救委員會：為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，原行政院災害防救委員會改為中央災害防救委員會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任。

行政院災害防救辦公室：中央災害防救委員會下設辦公室，置專職人員，處理有關業務。

行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心：為中央災害防救會報與中央災害防救委員會之諮詢幕僚。提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。

行政院國家搜救指揮中心：為有效整合運用救災資源，中央災害防救委員會下設國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。國內各搜救單位資源例如國軍、內政部空中勤務總隊、民間救難組織。

內政部：災害防救法中央主管機關。

內政部災害防救署：除原有消防署業務外，另須執行災害防救法所訂之災害防救業務。

中央災害防救業務主管機關：各部、署就其主管災害防救業務之權責如下：一、中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。二、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。三、災害防救工作之支援、處理。四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。

2. 地方災害防救組織

災害防救為地方主管機關權責，災害防救為地方政府應執行之事項。依據地方制度法，災害防救本為地方自治事項，然地方政府常因財政人力問題而輕忽災害防救業務之執行，為強化地方政府負起地方災害防救事項之責任，乃於災防法中明定地方政府應依地方制度法相關條款（第 18、19、20 條）及本法規定，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。

3. 各級政府直轄市、縣市、鄉鎮市(區得比照設置)下設災害防救會報，下設災害防救辦公室執行各該地方災害防救會報事務。（修正條文第 9 條及第 11 條）
4. 增列各級災害防救會報結合民防動員體系，同時增訂行政院每年應訂定災害防救白皮書並送交立法院。
5. 為確保防災微波通信系統於災時支援災害防救通訊傳遞功能順暢，增

訂劃定防救災微波通信傳輸障礙防止區域，及傳輸障礙之協商改善或以最小損失之方法使用建築物頂層架設電臺機制，以確保防救災微波通信暢通。現行防救災微波通信系統雖然有支援本島及澎湖地區計124個重要據點災害防救通信傳遞，惟因新建大樓阻礙，影響防救災微波通信暢通，乃增訂劃定防救災微波通信傳輸障礙防止區域，及傳輸障礙之協商改善或以最小損失之方法使用建築物頂層架設電臺機制，以確保防救災微波通信暢通。爰規定基於災害防救業務需要，有必要劃定防救災微波通信傳輸障礙防止區域並予公告；即凡該區域內有新建、增建之建築行為者，建築物起造人須先與內政部達成協商改善方案，或同意使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，始給予建築許可，以確保防救災微波通信暢通⁹⁸。並對前揭因協商改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以致造成相對人之損失，屬人民之特別犧牲部分，給予相當補償⁹⁹。

6. 為避免重大災害至無法運作，或作為支援跨直轄市、縣（市）處理區域性重大災害，增訂異地設置備援應變中心，以確保災害應變中心正常運作。
7. 為補強國軍支援救災程序僵化遲鈍，平時防災缺乏演練等問題。新法將災害防救納為國軍中心任務之一，可使國軍於重大災害發生時，國軍部隊能不待申請，主動協助災害防救。且於發生重大災害時，因常備部隊兵力無法滿足災害防救任務時，授權國防部得依本法運用應召之後備軍人支援災害防救任務，至於申請國軍支援或國軍主動救災之規範，則由國防部會同內政部共同訂定辦法¹⁰⁰。

⁹⁸ 增訂災害防第法第23條第4、5款立法說明參照。

⁹⁹ 增訂災害防第法第23條第6、7款立法說明參照。

¹⁰⁰ 增訂災害防第法第36條第4、5、6款立法說明參照。國軍救災，係本在災害發生前「超前部署、預置兵力、隨時防救」原則，由國防部配合內政部修訂災害防救法，強化國軍執行災害防救能量，研修兵役法及國防法等相關條文，賦予運用應召後備軍人支援災害防救任務的法源依據，建立國軍支援救災的機制。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

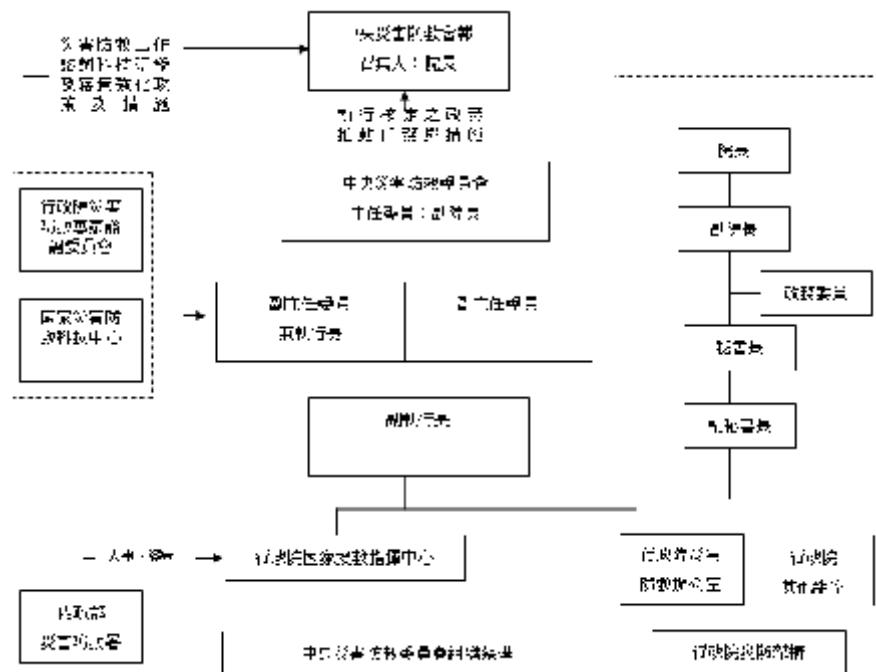


圖 2-7：現行災防體系架構圖

資料來源：參考李維森、林李耀繪製（2010）

第三章 實證資料分析

第一節 中央與地方災害防救組織實證資料分析

一、災害防救屬於地方事務

從實證資料得知，災害防救事務，無論是災害防救法或地方制度法等相關災害法規規定，以及實務運作的現況，災害防救屬於地方事務。

相關訪談看法列述如下：

「雖然地制法規定災防屬於地方事務，……。」(C1)

「地方（縣、市）政府為災害防救事務主體。」(D2)

「災害防救法依地方制度法是地方的事務…。」(D3)

「因為在地方自治法裡面，災害防救本來就是地方的事情。」(C1)

「縣市是目前災害防救的重心，在鄉鎮這一塊也不可以廢掉，他還是有存在的價值，所以我們一直在強化鄉鎮這一塊。」(D3)

「地方政府若需要其他縣市協助時，同樣的必須清楚需要支援那些人、事、物、資源等，概念很簡單責任是地方政府，救不好是他的責任救不好不能怪其他支援縣」(C3)

「災防是地方事務，這方面倒是不需要調整，因為這本來就是地方政府來做，只是地方政府有沒有很清楚的認知。」(D2)

「地方負責，中央支援的思維，這基調並非錯。」(焦1)

「地方負責，中央支援是正確的思維。」(焦2)

二、中央與地方職能不易劃分

由於災害具有動態的特性，而且近年來災害的規模及性質偏向整合性質，無論是中央或地方政府都會面臨災害的風險，因此，中央與地方在職能

中央與地方災害防救組織與職能之研究

的劃分上愈顯困難，逐漸形成災害防救組織，由中央到地方各級政府都必須做好整備的工作。

相關訪談看法列述如下：

「…但是災害防救不能一分為二的劃分中央與地方，中央與地方的權限不易劃分，現行規定整備是中央到地方均而為之，很難一刀兩斷，無論組織架構或權限如何劃分，必須符合台灣本土化的需求，讓災害服務傳送的過程中，達到損失最小化，救災努力最大化的預期效益。」
(C1)

「中央與地方之間的權限要明確的切割劃分，我認為對於災害防救而言，是不容易的。權責區分很困難是災害發生的過程及其影響，其實是一直都在動態的，變化之中充滿不確定性，那你要事前要把它確立的非常清楚，有時候是會有缺漏，那是不容易的，要事先設想那麼周全並不是那麼容易，所以這個權責的區分現在不是沒有根據，地方自治法，災防法，不是沒有，可是要有進一步的切割，要謹慎一點，畢竟災害的屬於動態性質，而法規屬於靜態的，因此，有時候權責的劃分很難以法規的規範來界定，很多災害是整合型的，要如何切割呢？真的很難，災害防救的想法和概念不能老是用過去行政體系那一套分層負責的觀念，這樣在災害發生時，會緩不濟急，影響的後果是難以想像的。」(C1)

「災害防救法規定：災害防救組織之整備，是各級政府都必須做，所以就很難去做中央與地方的切割，過去有人說要將它清楚的區分，但是就過往的經驗是很難的，因為災害的發生所及經常是由地方到中央都有相關連。」(D3)

「中央與地方災防組織不適宜做管轄權的劃分，因為不易區別，尤其是大型災害的部分。未來災害防救法要做重大災害，災害規模或是複合型災害的定義。」(C2)

三、減災與救災工作應區隔權責

災害防救工作，可分為災害發生前的減災、整備工作及災害發生後之救災與整備工作，由於各類災害的減災工作，事涉專業分工的問題，因此，減

災工作應由各負責單位辦理，不宜由消防機關統籌辦理，而災害發生後之救災工作，仍宜以消防機關為主，在工作的權責上應有所區隔。

相關訪談看法列述如下：

「防減災專責機關（各主管部會）與防災專業機關（消防署）之間，應予區隔其權責、監督關係。」（焦2）

「災害防救與消防為兩種不同之專業，不應混為一談。」（焦1）

「減災大家都要做，救災還是以消防單位為主。」（D3）

「減災的部分是所有單位都應按自己本份的工作，盡力而為，例如水利署做好疏濬的工作，公路局做好道路橋樑設施的維護等。」（C3）

四、重救災輕減災

由於減災的工作不容易看到政績，而且減災的工作必須長時間的持續做，在沒有發生任何災害時，對於平時應辦理的減災工作，很容易為大眾所忽略；至於救災的工作，由於災害已發生，無論是中央或地方政府都必須面對與處理迎面而來的危機，同時，社會大眾對於救災的輿論壓力較大，因此，在災害防救的實務工作上，一般仍然會產生重救災而輕減災的錯誤觀念。

相關訪談看法列述如下：

「實務太重視應變，而減災太少，因官位的考量。」（焦1）

「減災工作大家都不太重視，但是救災的部分就很重視，因為民眾都在看啊，壓力很大。」（C3）

「減災的工作看不到政績，救災可以表現，所以政治人物很重視。」（D3）

「減災工作不容易表現，但是很重要，至於救災的部分，因為發生災害了，一定要處理，否則對民眾很難交待。」（C1）

「長期以來，國家都比較重視救災，至於減災的部分，大家比較忽略，但是這幾年來，由於重大災難的發生，觀察正逐漸在調整。」（C3）

「地方鄉鎮市公所由於資源有限，因此，無法投入多餘的資源在減災工作，最多也只是配合中央主管部會的工作而已。」（E2）

五、行政院中央災防組織宜整併

依據災害防救法的規定，行政院中央災害防救組織計有「中央災害防救委員會」、「中央災害防救會報」、「災害防救辦公室」、「科技諮詢中心」等四個組織，雖然災害防救法明確規範災害防救辦公室為中央災害防救委員會的幕僚單位，辦理中央災害防救的各項行政幕僚事務，但是由於上列組織在國家行政體系上定位模糊，甚至四個組織在層級上有重疊及虛設的情形發生，因此，容易讓一般人產生諸多誤解，亦會在跨部會的協調協上亦會產生困擾。

相關訪談看法列述如下：

「中央有關災防的組織就有「中央災害防救委員會」、「防救會報」、「災防辦公室」、「科技中心」等單位，災防會與會報確實重複設置的問題，但是這是政治妥協下的產物，其實可以整合起來由災防辦來處理平時的事務，扮演幕僚角色，提供院長各項有關災防的諮詢意見，若遇有重大災防政策需要商議時，再邀請相關部會商議討論，供院長參採。中央災防會等相關災防組織如何安排都沒關係，最重要在於能夠做好監督協調的角色，令各部會遂行災防工作，其實災防會可由政務委員領導，其下設有科技中心及災防辦公室，前者負責科技上的知識提供，後者負責業務操作的幕僚作業，平常由政務委員負責各類災防救的溝通、協調、政策研擬等工作，平時累績很多災害相關的經驗，在災害發生時，政務委員也能很快進入狀況，統籌指揮工作。」(C1)

「中央有關災害的組織就有中央災害防救委員會、防救會報、災防辦公室、諮詢中心等單位，實有必要整合，太多虛的單位，其實整合起來由災防辦來處理平時的事務，若遇有重大災防政策需要商議時，再邀請相關委員商議討論，供院長參採。」(C3)

「我們的災防會是空的，虛的，還好他的下面還有科技中心及災防辦擔任幕僚的角色，這些可以彌補他的不足。災防會空沒關係，因為它下面有災防辦及科技中心，他下面有兩隻腳很強，災防會空，但是頭不能空，就是政務委員來帶，如果空掉了就會麻煩，行政院院長副院長平常業務很忙，我要強調的是平常減災的協調，院長、副院長平常是不容易做的，是由政務委員來做，像日本防災擔當大臣，他來做，然

後遇到問題再來指揮，他平常就是做這些工作遇到問題他很清楚，比如說她平常就有在做減災工程的協調，遇到問題他很清楚哪個區域有什麼狀況，他很清楚。」(C1)

「中央機關裡面光災害防救就有四塊招牌在這裏面，有會報、中央災害防救委員會、災防辦公室及災害防救署，那四個的關係是什麼？每一個頭頭都不一樣啊，那誰要負責哪一個層級？要協調要找哪個部門去協調？那案子要放到哪一個層級去，這是有困難的。」(D2)

「災防委員會的精神應該是合議制，是討論會議，重點在於重大政策的討論與決策，但是我們現在很多的事情都拉到這個層次來討論。讓委員會組織化的，其結果不是和會報或災防辦的角色功能有重疊的情形。」(C3)

「其實中央不需要成立這麼多的不同災害有關的單位，應統一由一個災害辦公室扮演幕僚的角色，什麼樣的問題需要召開會報討論，什麼樣的問題循行政體系辦理就可以了，而不是設了那麼多的單位，找了很多的頭頭，每個人都要負責任，但是事情還是沒有辦好，日本就不這樣處理他們只有遇到重大問題決策時，才會召開會報討論，而不是像我們現在什麼都拿到會報討論，這些參加的人本來就很忙，那有時間去管您討論的內容，久而久之就會變成形式化，功能有限，災防委員會的精神應該是合議制，是討論會議，重點在於重大政策的討論與決策，但是我們現在很多的事情都拉到這個層次來討論。讓委員會組織化的，其結果不是和會報或災防辦的角色功能有重疊的情形。無論是委員會、會報或是災防辦公室，其實是可以整合，例如行政院有很多組，那其中一組專辦災防的部分，那災防的部分可能會有一個委員會，那其實就是在這裏面運作，就一個名稱就好，不需要創造那麼多各種不同的組織名稱，這樣會讓一般民眾感到混淆，產生誤解，因為你中央災害防救委員會，跟行政院農委會你會有一個混淆的地方，因為你到行政院不可能會有一個部會，那這些委員會、會報或辦公室還是虛的，一切還是回歸到行政院的內部單位在運作。」(D2)

「組織設計上，中央災害防救委員會其位階與權責，應具備部際協調的

能力。」(焦2)

「目前都是重視災害應變時後運作，但是在減災時，中央也應該要考慮把部會做好橫向的聯繫。」(C3)

六、中央扮演政策規劃、監督及資源分配角色

中央在災害防的職能主要係以政策規劃、災害業務之監督（督導）與考核，其內容包括：

1. 災害防救基本方針及災害防救基本計畫之規劃。
2. 協助各部會應變、復原作業之標準作業流程之規劃。
3. 災害防救相關法規之修法建議。
4. 灾害防救業務之協調及整合。
5. 灾害辨識、危險度評估及災害境況模擬之推動。
6. 灾害預警、監測、通報及決策系統之規劃及督導。
7. 平時安全與重大災害防治應變訓練及教育宣導之規劃及督導。
8. 緊急應變體系之建立及檢討。
9. 防救災資源物資整備與管理之規劃及督導。
10. 災後調查與復原策略之規劃及督導。
11. 灾害防救計畫之檢討及評估。

此外，當跨域性的災害發生時，中央亦扮演跨域或跨部會的縱向及橫向協調角色，以及各項災害防救資源的分配，包括：統籌中央各災害防救業務主管機關支援地方災害預防的減災工作、災害發生時之全國救災資源的分配與徵用及災後重複原重建之各類預算及資源的分配。

相關訪談看法列述如下：

「中央在應變的角度是支援，一個是請其他縣市支援，一個是中央直接支援（警察或國軍），但重要的地方必須要將需求清楚的說明，中央災害應變中心最重要的就是資源的調度，但必須以災情掌控為前提。」(D3)

「中央在災害防救角色上扮演政策規畫，…災防辦公室擔任幕僚角色，協助災防會扮演幕僚角色，提供院長各項有關災防的諮詢意見。」(D3)

「災防辦公室為災防會報的幕僚單位，負責監督、協調各業管部會之間的聯繫功能。」(D3)

「中央各業管部會與地方政府之間，在減災工作上具有監督及督導的功能，而災防辦公室扮演整體災防工作的監督角色，若地方在某類減災工作不當或不足時，災防辦公室會協同業管部會給予指導及協助。」(D3)

「…而中央災防會就必須針對減災工作中，臚列優先處理的順序，隨時追蹤考核，落實檢視各項減災工作。」(C1)

「災害防救辦公室的角色主要是扮演行政院長災害有關的幕僚角色，各類災害的指揮官為各部會部長，那如果有關國家整體減災策略、應變策略之大方向的政策，由本辦公室擔任幕僚，提供院長各項諮詢意見。而院長在災害發生時，依災防法規定，他是召集人，由他來指派指揮官，依法規定都是各部會部長。」(D3)

「災防辦公室未來的重心工作在於災防工作的政策面向，協助災防會扮演幕僚的角色，目前辦公室的成員招募各主管部會人員，讓面向含概更廣。」(D3)

「至於各類災害的減災(蓋堤防)、整備等工作，本來就是由各部會負責…本辦公室主要是政策的研提、建議及各計畫的審查。」(D3)

「中央的組織權限沒問題，最需要調整的地方是建立跨部會的橫向協調。」(C3)

七、中央各部會及地方政府負責各類防災之執行工作

我國災害防救工作的主軸係以地方為主，由於災害的類別屬性多元，因此，對於各類災害的防救工作，亦分別由中央各主管部會負責，整體而言，中央各部會及地方政府為各類災害防救工作的主要執行者。

相關訪談看法列述如下：

「…而各部會負責各類災害之執行工作。」(D3)

「減災的工作主要還是由中央專業單位及縣市層級來負責，鄉鎮的部分

是能維持平常的運作而已。」(C1)

「各項災害的執行工作，還是由各部會在執行。」(C3)

「各項災防工作還是由各部會及地方政府來執行。」(E2)

八、中央災防署與各類災害主管部會之職能劃分

中央各類災害主管部會主要係負責職掌災害的防救工作，過去消防署主要工作係以救災業務為主，由於近年來整合性災害發生的頻率逐年漸加，在面對整合性災害時，仍需有一整合作業單位，因此，中央消防署改制為災害防救署，唯各別類災害主管部會仍維持份內應盡之職責，災防署係扮演整合性質的災害防業務。

相關訪談看法列述如下：

「減災的工作各主管部會平時就必須落實執行，災防署只是扮演統合工作，不可能各類災害都交災防署來處理。」(D3)

「災害防救的工作並非完全由某一單位來做，它只是屬於整合性質的災害，至於專業的災害，還是由各自專職主管機關做才對。各自在減災的過程當中，各部會或是各業務主管本身都要負責，但是災害發生時有時候是整合性的，這時候還是需要有一個整合的單位，統籌作減災到最後的緊急應變工作，所以才會產生消防署改制為災防署的現況，其實並無損於消防的專業。」(C3)

九、三層級防災體系符合台灣政體，但是地方能力不足

目前我國災害防救體系採三層級的組織設計，此與我國行政三層級的政體相符，而此種三層級的設計係仿造日本的組織設計，此一設計亦符合災害防救工作的地方性與地域性的特質，然而日本的地方政府擁有強而有力的災害防救實力，因此，在面對災害發生時，能夠有效應對，而我國長期以來中央擁有國家絕大多數的資源，相對於地方而言，中央在人力、物力、專業、人才及各項資源上，均擁有絕對的優勢，在此情況下，地方能力相較而言，顯的薄弱，而此與災害防救工作的地方性或地域性特質產生落差，造成地方在應變災害時，能力有限。

相關訪談看法列述如下：

「台灣災害防救體系是仿造日本而言的，但是，我們卻忽略了日本三層級制防災體系的背景，由於日本的地方政府能力很強，因此，地方政府對於災防工作無論是人才、金錢、資源等各方面均有能力處理一般的災害，在日本地方向中央請求支援的比例是很低的，但是台灣的地方政府相對很弱，而中央政府又非常的強，我們幾乎中央擁有絕大部分的人才和預算，如果要地方政府對於災害防救上投入資源其實是很難的，這也就是他們之所以會有心有餘而力不足的感覺。」(C1)

「台灣防災體系仿造日本三層級制，但是日本的地方政府無論在人才、資源及專業能力方面都很強，雖然三層級的組織架與行政三層級相符，不易調整，但是以台灣的社會或政治結構而言，屬於中央強地方弱的型態，所以地方在面對災害時，能力當然不足。」(C1)

「目前的災防組織架構是OK的，基本上以三層級的設計是對的，很多人都說鄉鎮沒有用，應該拿掉，但是台灣還是有很多偏遠的地方，還是要靠鄉鎮的力量，畢竟災防的工作，在執行的時候，即使長官在怎麼英明，不可能指揮所有的人，在運作上還是要透過層級的方式，所以三層級制的組織設計是有必要的，至於如何強化鄉鎮的力量是未來的重要，而且鄉鎮長對於災害的工作，大家都已經有意識到是自己應作的工作，是無法迴避。而且災害相關會議，各地方首長幾乎會親自出席。」(D3)

「台灣比較大的問題，是中央掌握有很多的資源，而地方的能力有限度，因此當災害發生地方就會問中央應該怎麼辦，而中央需要給予協助。」(E2)

「目前我國的災害防救法是三級制的，但在第三級部分是比較薄弱的，且第三級是鄉鎮市公所，未來的主體應該以縣政府為主。」(C3)

「地制法有關鄉（鎮、市）自治事項規定災害防救為其職權，但相對未賦予災防作業能量。」(焦2)

「目前實際上太過強中央的部分，所以地方就弱化了，這也形地方能力

中央與地方災害防救組織與職能之研究

會愈來愈差，中央過度的介入，會讓人觀感地方沒有能力，這在台北縣市是OK的，但其他的縣市可能就不足。」（焦1）

「目前三級組織的架構法規仍不足，鄉鎮為何會弱，沒有資源，人力，同時災害是兼辦工作，當然他的執行能力就會不足，專業也就不足，經驗就無法累積傳承，這是最重要的，所以一定要確認他的組織架構，才能發揮他的功能。」（焦1）

「目前災防法規定了很多地方要做的事，但是實際上，地方是以執行為主，而非比照中央什麼都有，這有必要檢討。」（焦1）

「很多事情都想要地方來做，但是地方沒人沒錢很難做。一般鄉鎮太弱了，雖然目前有深根計畫，但還是有限，而台北市的區是OK的，所以三層級的方式，可能還是要因地制宜，不宜一體適用。」（焦1）

「地方哪有能力負責。因此，必須要給予地方人力資源的培訓。」（焦1）

十、五都成立後，形成三級制與二級制並存

99年年底五都成立後，地方政府將形成新的局面，甚至於未來桃園縣亦升格為直轄市後，全國將有六個直轄市，直轄市的行政組織體系與其他地方行政體系有別，未來將形成我國災害防救體系三級制（一般縣市）及二級制（直轄市）兩種體制並存的現象。

相關訪談看法列述如下：

「未來五都的選舉後，災害防救法會有很大的變革，大都市變多了，將由三級制變成二級制，對災害防救法是一個很大的衝擊。區直屬於市長，國內在防災體制上會出現一國二制的情形（C3）。」

「雖然目前為三級制，但是台北市在執行上，又好像是二級制。」（C3）

十一、中央應給予地方的更多的支援

雖然我國災害防救屬於三層級體系，但是長期以來，存有中央強、地方弱的現象，因此，地方政府在從事各項災害防救工作時，礙於能力、人才、資源等因素的不足或缺乏，始終是過私災害防救的問題，因此，未來中央應該給予地方政府更多的支援，無論在專業人才、設備、資源等方面，均應盡

可能的給予協助。中央在支援地的過程中，應亦考量災害的潛勢及地方政府能力，亦即中央政府在資源分配的過程中，應掌握災害防救的核心，以災害潛勢高的地區，以及治理能力較弱的地方政府為主，藉由協助治理的方式，讓資源有效的分配在災害防救迫切需求之區。

相關訪談看法列述如下：

「僅由地方來做好防災整備工作，在實務上有困難，努力方向應朝中央多給予地方資源的補助，以充實地方的能力，使地方與中央之間有很好的連結（尤其是災害情勢較嚴峻的地方政府），尤其鄉鎮公所的能力是未來待努力的重要工作，這部分鄉鎮長也意識到這屬於他們的重要工作。」(C1)

「中央如何協助地方整合是很重要的。」(焦1)

「台灣不大，中央應該發揮更多功能，要給予地方更大的介入，我們在思考問題，還是以中央為主。」(焦1)

「地方哪有能力負責。因此，必須要給予地方人力資源的培訓。」(焦1)

「我國體制之優點則是中央政府乃依據一客觀標準，決定是否介入地方之應變，且常會主動介入；但缺點就是，地方太過依賴中央介入，而未必在平時做好災害預防及災害發生前後之應變工作。」(E2)（中央支援地方的標準不易判定）

「有這些單位的，所以最基層的功能不彰，但是我們也沒有辦法拿掉它，鄉鎮子民發生事情，鄉長不可能不處理。」(焦1)

「…未來中央若要支援地方，應以災害情勢要嚴重，而地方政府能力較不足者為主。」(C1)

「地方哪有能力負責。因此，必須要給予地方人力資源的培訓，邊遠地區的部分，儘可能優先給予錢跟人。」(焦1)

「學習美國經驗，由中央支助經費讓地方招募災害專業人才，增加地方災害專業能力，在災害發生時，讓這些人適時給予地方有效的救災指導，甚至協助指揮官，但是在國內可能相關法律規定有待突破，才有

可能實行。」

「面對災害第一線都是地方，可是我們的中央能力很強，我倒覺得我們也可以學FEMA一樣，美國的地方也很強，中央地方分權很清楚，即使這種情況之下，美國的FEMA都還會輔助一些專業人員的薪水，然後派到地方上。」(C1)

「地方的實力又很弱，我倒覺得多給一些資源包括人力、經費給地方政府，讓中央跟地方在資訊傳達解讀上更順暢一點，這是需要的，災害防救法畢竟是一個災害防救比較基本的法，所以很難律定很細的細節。」(C1)

「災害大部分都發生在地方，因此，只有地方最了解救災的需求，但是中央與地方的協調，由於政治的因素，經常溝通不良，地方首長經常裡面子都要，但又不願負責，未來中央消防署可以設置各區的聯絡官，其目的讓他們能夠很清楚掌握所有資源與資訊後，俾扮演居間協調的角色，以降低溝通不良的情況，聯絡官對於當地的災害負有資訊蒐集、掌握及評估的工作，必需有充足的資訊，中央才知道如何支援與配合地方，同樣的聯絡官除了權的之外，更負有深重的責任。」(C3)

「應設置專業災防幕僚人員於鄉（鎮、市）層級，其相關人事、訓練經費可由中央政府補助，依委辦事項或計畫型補助款的方式辦理。」(焦2)

「訓練的部分，應該由中央充一的標準及教材，才不致於地方各吹各調，可以充一由中央定調來處理較好。中央應可建立一個明確的指導系統，才不致於地方鄉鎮市長無所適從，可以明確事權。」(焦1)

「專業人力的不足，應該由中央協助地方培育專業人力。」(焦1)

「三級制是抄日本的，日本的市町村下有警察局、消防局等單位，我們的鄉鎮層級是沒有這些單位的，所以最基層的功能不彰，但是我們也沒有辦法拿掉它，鄉鎮子民發生事情，鄉長不可能不處理，現在修改編制恐怕不易，可以考慮，地方人才由地方找人，人事費由中央給，同時由中央來提供經費訓練，這些就能給予地方首長很好的災害處理

建議。」(焦 1)

「災害法規定地方也要有災防的專責單位，縣的部分可以由消防單位兼任，但是鄉的部分可能很難，可以學習美國，由中央付薪水讓地方來聘任，到地方從事災防工作。」

「災害防規定縣市要有專責單位，縣屬專責單位有的縣市有，有的大概就由消防局的災管課來擔任，至於鄉上基本上要有專職人員，但是台灣的鄉鎮公所很難，大家都是兼辦的，長期以來一直都沒有落實，雖然地方自治法的規定，中央要求地方一定要有，可是地方本身礙於預算，做起來真的很困難，所以可以考慮學習美國，假設台灣有三十個鄉鎮，這三十個鄉鎮由中央派人下去，薪水由中央給付，給付標準會比地方高一點，這個人的考績可以讓地方來打，這些中央派到地區從事災防工作的人，其工作內容要明確界定，負責什麼工作，都要清楚交待，只是這些多年來，一直不好推就是了。」(C3)

「地方應該要有一個統合機構(三層級的災害管理單位)，才能將每一個單位之間模糊地帶及交集聯集之處有很好的劃分，有助於解決實務統合的問題，以桃園縣為例，我設置來一個這樣的委員會，由副縣長主持，因此，在統合各單位的執行工作上，效益很好。」(焦 1)

十二、鄉鎮市的職責應偏重於正確災情傳遞及救災初期應變工作

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，在缺乏災害專業知識及人力資源的狀況下，甚難要求鄉鎮市層級具有完備的防救災能力，因此，在實務的需求與資源不足的權衡下，鄉鎮市層級主要職責應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，這些工作的根本在於紮實的教育訓練及觀念的建立。

相關訪談看法列述如下：

「鄉鎮市因缺乏專業知識及人力資源等，因此主要職責：正確的災情查報；受災初期的緊急處理及災民短期收容；引導與協助支援單位救災。這些都必需有足夠的教育訓練、資源及配套才能做好」。(焦 1)

「鄉鎮層級只做好幾件事，一個是災情的查報與通報，一個是受災時候的初期緊急處理，因為在縣及中央的力量還沒進來之前，您不能放著不管您的老百姓，這樣反彈會很大的，第三個就是當中央或國軍救災力量進來的時候，您要做引導和協助，因為您對於地區最熟，最後鄉鎮層級也要有一個緊急簡易的短期收容安置所，在受災人員移置長期安置所之前，能夠獲得初步安置」。(C1)

「鄉鎮市公所這個層級只要把災情蒐報做好就很好了，只要災情資訊正確，在需要協助時，就能給予適時的資源。」(C3)

「鄉鎮要做災害資訊蒐集的方面，但是中央必須要建立標準化的資源格式，才能讓資源正確，才能讓災情、資源、傷患等訊息正確的傳遞。其次為傷患的安撫及工作日誌的紀錄，可以當時立刻回饋中央。」(焦1)

十三、府際合作為解決中央與地方災防職能劃分的方法

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，中地與地方政府災害防救職能不易清楚劃分，逐形成中央到地方皆具備災害防救能力及整備工作，若僅依災害防救相關法規的規定，實難面對未來新型態的複合式災害侵襲，因此，府際之間的合作，實為解決中央與地方災防職能劃分的方法，同時也是面對未來災害挑戰的必然趨勢。

相關訪談看法列述如下：

「災害屬於動態性質，法規屬於靜態的，權責不易切割，不能完全用行政體系那套分層負責的觀念，府際之間的合作才是治理的重點。災害防救的整備工作，各級政府都必須做，因此，不易做切割，因此，平時就必須建立好府際關係及跨域治理的能力。跨域協力處理災害已成為趨勢，未來要加強教育訓練，建立良好的網絡連結，有助於災害時的快速整合與協力。」

「中央與地區的夥伴關係非常重要，首要之事就是發生災害時，中央與地方不要在那邊相互責怪，另外發生災害時，地方需要中央支援，必須清楚知道您要什麼，而中央就是盡量滿足地方需求，但是不是完成

滿足，而是盡可能滿足，而這必須透過平常的教育訓練來強化，同時藉由教育訓練，達到防災社群的建立，平常有建立這樣的社群，當發生事情時，產生生命共同體，大家就會努力遂行救災工作，透過聯繫、交流產生默契，若沒有這種社群的建立，老是要靠正式的公務體系公文往返，那就緩不濟急，只要一通電話，一切就聯繫完成，重要的中央與地方之間是夥伴關係，而不是上對下的關係，中央也要有這樣的觀念，其實地方做不好，中央也會被罵。」(D3)

「災害防救的過程中，如果發生管轄爭議的時候，有規定照規定，若沒有規定，還是要協調，如果要協調的很好，平常就必須建立好互動關係，而透過教育訓練的過程中，可以律定一些規則，事先講好，到時候發生問題時，才好劃分責任，才不會到時候亂來方寸。」(D3)

「地方小規模的災害應該自己處理，當災害大過於自己能力的時候，可以請求鄰近縣市或中央政府支援，但是在請救支援時，最重要的，必須精準的查報相關災情與資源需求，因為，只有地方對於當地的情況最了解，若連地方都不清楚，要其他支援者如何協助呢？這樣支援者才能給予充分協助，否則會造成支援人力、物力及資源的浪費。」(C3)

「地方對於災情的查報及評估一定要投入資源，因為由地方來做才能貼近當地，中央與其他縣市在支援的過程中，才能精確協助救災。」(C3)

「中央協助地方救災時，經常發生指揮不動的問題，由於地方需要中央支援，但是地方又經常不將指揮權交出來，所以會變成多頭指揮的問題，其實，當地方對於災害的應變已無法處理時，當決定請中央援助時，就應該將指揮權交給中央接管，畢竟中央要投入人力與資源時，必需將指揮權交給它，這樣中央才統合運作救災工作，美國各州發生重大災害時，若地方政府已無法處理災變時，當它宣布指揮權交給中央時，中央政府便會接受全力投入救災，但是台灣地方首長經常要面子，又要裡子，要中央支援，又要自我指揮，所以才會產生指揮不動的問題。」(C3)

「中央與地方應多互動，多認識。藉由分享彼此的資訊，並且願意分享，確實分享資訊。地方要建立相關的機制，並加以演練之後再提昇彼此

的關係。」(E2)

「中央與地方彼此間要有信任感，資訊要能透明化，且互相的傳遞。府際合作要透過跨局處室來提供一個整體、整合的規劃，台北市算是運作得不錯的一個單位。在未來，地方要透過災害防救辦公室來重新分配和指揮。」(C3)

「中央與地方為夥伴關係，故救災工作係由地方政府執行、中央政府協助支援為宜，不可因地方政府未告知，中央而就未伸出援手。同時，中央政府不可取代地方政府救災指揮權，此舉恐有侵犯地方自治權限之虞。」(焦2)

「目前橫向聯繫不足，因此，即時救災能力不足。現有的資源沒有傳送到需求的地方，資源未能有效傳送，也是府際之間的合作仍待提升，此外，地方政府之間的合作亦為重要的關鍵。」(焦1)

「夥伴關係很好，但是實務上是中央在監督，所以夥伴關係就不易顯現，所以應該改為輔導。」(焦1)

十四、教育訓練是府際網絡的重要途徑

教育訓練對於任何事務而言，均扮演重要角色，而災害防救工作必須藉由府際之間的合作，才能達到實質上的效果，此與網絡治理的概念相符，然而網絡的建立必須有良好的互動、溝通及信任的基礎，藉由良好的互信基礎，才能順遂災害防救工作的執行，而教育訓練除了培養地方政府災害防救的專業能力外，更重要者，在於藉由教育訓練建立應有的防災觀念外，透過中央與地方彼此互動、溝通，培養彼此間的合作默契，待發生災害時，便能快速有效的達到彼此合作應變災害的效果。

相關訪談看法列述如下：

「教育訓練對於災防工作最重要，要讓地方首長知道自己應該做什麼，各層級政府領導者平時必須給予良好的職前講習或訓練，同時增加彼此的互動，建立網絡，災時快速進入協力合作狀態。」

「最基層的能夠做到這些，就不得了，但是這些都是必須給他們足夠的教育訓練與支援，及配套才有辦法做，這些平當就必須透過所謂的防

災專員（樁腳）協助，在災害發生時才能有效的動員，才能使中央與地方在應變災害時，發揮有效的連結。」(C1)

「教育訓練是目前最重要的，第一是要讓地方首長知道自己應該做什麼，無論是法律上的規定，行政命令上的規定，都要很清楚，除了這些之外，還要注意那些事情，這些都是教育訓練要去推動的，此外，可藉由教育訓練增加中地與地方之間的聯繫，未來在發生災害時，可以有很好而快速的連結，畢竟時平就已經常互動，災害時，也比較能夠進入協力合作的狀態。」(D3)

「由於氣候變遷的影響，未來災害發生規模都比以往嚴重，跨域協力已成為必然的趨勢，平時應該透過教育訓練除了培救災專業之外，亦可建立人際之間的互動，在緊急將況發生時，見面三分情，有助於救災網絡的快速連結。」(C3)

「各層級政府的領導者必須有良好的職前講習或訓練，在災害發生時，才能夠很快的進入狀況，而不是任何一項決策都在看報紙辦理，事務官的專業也應該尊重，才不會發生災害時，做了錯誤的決策，對外公開發言亦同。」(C3)

「人是最大的問題，最大的變數，需要訓練，無論那一個層級永遠都會有新人，但是人也是最大的資產，很多事情也需要靠人去解決完成。因此，要整合的地方總是存在著，這需要加以律定，同時藉由教育訓練，建立防災的觀念與救災的應變能力。」(E2)

第二節 中央與地方災害防救服務傳送系統實證資料分析

利用本研究所採取之焦點團體訪談法及深度訪談法兩研究方法，所進行之專家學者座談會、深度訪談與諮詢，所得中央與地方災害防救服務傳送系統的實證資料結果，將可彙整出有關中央與地方災害防救服務傳送系統之「民間參與災害防救現況及困境」、「面對民眾時之服務傳送系統修正建議」、「民

間參與災害防救未來方向」等資料。

按「災害防救法」對災害防救組織體系及組織運作，從災害前的預防、災害發生的應變到災害結束後的復原工作，均有詳細的規範，然而經過幾次重大災害事件的考驗，中央與地方政府及各層級間災害應變作業之指揮、協調、通報等工作上，亦浮現災害防救事權過度切割造成防救災之統合能力不足、縱向溝通與橫向協調有待整合、防救災資訊系統未能充分整合、資訊綜整機制仍待建立及防災人員專業技能仍待加強等問題，以下即為本研究針對中央與地方災害防救服務傳送系統之實證資料，進行分項統整說明。

一、民力救災運用，缺乏統合機制，無法有效管理

民力資源運用於災害防救部分，雖然依據「志工服務法」、「災害防救團體或災害防救志願組織登錄辦法」及「民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法」等相關規定，實施民力編組訓練，以協助政府災害防救工作，平時由各地消防單位進行招募、組織及教育訓練，雖然民力資源的運用具有一定規模，但是其能量尚不足以有效協助重大災害之防救工作，尤其發生諸如九二一大地震或高雄八八水災之重大災害，需要更大量之民力救災資源時，經常在統合與協調的機制上運作不佳，不易於短時間內統合其資源，研究中焦點團體訪談及深度訪談之民力救災運用論點彙整如下。

民力的資源運用方式尚未立法規範或於救災過程中給予補助，反而多以設備、資訊和通訊為補助方向，應該是讓部分資源與民間資源進行整合，尤其是要做到重點地區(E2)。

民間志工組織種類繁多，服務對象及專業各不相同，有社福類、救難類、宗教類等，且按現有制度民間救災組織編制尚未納入防救體系內，且政府部門在民間救災組織的編制上，也未整合各項民間資源力量(E2)。

義消民力的運用對於日常火災事件、災防服務傳送具有重要影響。(焦2)

民間組織的參與缺乏和中央溝通的管道。民眾不知從何處尋求政府的幫助(C3)

沒有組織的志工，過於紛亂，對於地方政府救災也會產生很大的困擾。

(C3)

民防法規定，民防的設計是用於戰災，次為輔助重大災害救助，主要功能也是在於治安維護部分，以補戰時或災害發生時警力之不足。如八八風災時，民防主要運用於交通疏導及災區管制，民防組訓以當地為居民為主，災害發生時，民防成員本身可能就是災民。(D4)

民眾參加民防的動機不同，有的是以可以不參加動員為目的，有的則是利用民防的身分配合其他目的，且民防組織結構比較鬆散。(D7)

前述訪談結果均呈現民力運用上的紛亂與問題，但根據本研究團隊另於99年10月21日16:00電話訪談前紅十字會總會陳士魁祕書長後發現，在災難救援與協助政府應變的民力運用上，紅十字會及中華搜救總隊的指揮與運作以及與政府間的協調合作機制較為健全，雖然在莫拉克風災時，於高雄縣新開部落的運作有些許紛亂，但大抵仍能有效運作。至於未來若要加強民力的運用，以下重點可特別注意：1.政府與民力配合的運作平台與整合機制的建立；2.資訊分享與資源調派的強化；3.專業人力的提供(尤其是社工人員)；4.救災物流的取得、配送與平時的協調機制；5.募集物資系統的改善（目前的做法並不恰當）6.物資募集後的分類與整理；7.公部門與民間團體在災害中的分工應更明確化。

二、國軍救災角色定位不明，動員時機須再慎密斟酌

新修正的災害防救法，雖明定國軍對於應主動投入救災工作，惟本法並未對其細節與對應單位為明確的規範，研究中焦點團體訪談及深度訪談之國軍救災角色定位論點彙整如下。

國軍每年花三千多億預算經費，其目的在強化作戰專業效能，如果國軍必須依照總統指示執行預支兵力、超前部署執行災害防救工作，等於採用非專業之人辦理專業之事，況且國軍對於災害防救之整備其實是不足，或許國軍出動目的是讓人民感到心安，但以長遠考量，未來國軍如採用募兵制時，是否此一方式對整體國家而言，將是十分損耗國家資源之救災團隊。(A6)

另外以國軍執行災害防救作業所衍生之問題，則為權責劃分之歸屬，因

為當災害防救成為國軍中心任務後，如果出事情時，到底是中央負責還是地方負責？就以現況來進行說明，地方政府可能因為本身無充分資源（縱使有資源或許也不願意投注在這個地方），即會認為反正中央軍隊一定要來，屆時就由中央負起此一權責，那麼反而弱化地方自制、地方效能之一個效果，所以在第一線一定是由地方災害防救單位或消防此一體系去做第一道防線，然後再由國軍進行後面支援。(E2)

因各國國情不同，倘我國國軍其戰略方針向災害防救工作靠近時，在有限之國軍資源運用上，或許將減弱建構國軍實質之意義。(E2)

根據文獻資料，世界各國災防人力的運用，在日本、美國、歐洲這幾個國家多以人民自主人力運用為主，然而菲律賓、台灣、韓國則是以軍方人力為主，因此在將來應仿先進國家先以民力為主，軍力為輔之模式，畢竟民力資源較為廣大，而軍力則有要維持固定資源運用之考量。

仿造日本自衛隊於重大災害發生時出動之模式，採取所謂主動勘災之行動，如此或許對於國軍後續將派遣何種人力、何種救災裝備、如何到達現場，將有顯著性之幫助，故可將其定義為勘災之動作。(E1)

三、災情通報防災宣導，欠缺統合分析機制，無法有效整合

莫拉克風災充分顯示各級政府對於災情通報防災宣導，欠缺統合分析機制無法有效整合。政府對於災防資訊的傳達未能通俗和普遍，也無法於第一時間、第一線做到受災地的災情通報與需求，為即時的整合分析對資訊傳達，研究中焦點團體訪談及深度訪談之災情通報防災宣導論點彙整如下。

資訊傳給民眾時，未考慮到術語的問題。(C3)

無法在第一線受災地做到資訊傳達。(C1)

災情通報部分，現行消防機關只負責救災，而不負責防災及災情通報，加上消防地方化的因素，消防署對於地方消防機關並無指揮權，相互推卸責任。結果就是都責任轉向其他機關，特別是屬複合型災害之莫拉克風災最為明顯，因各種災害的管轄機關不同，如土石流屬農委會、水災屬經濟部、道路屬交通部等，造成機關缺乏協調而喪失實際運作功能。
(D1)

四、中央與地方事權切割，災害防救體系統合失能與協調不足

我國「災害防救法」對災害防救組織體系及組織運作，雖有詳細完整的規範，然由於本法對於各類災害的管轄分工與事權分配，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、通報等工作上，浮現縱向溝通與橫向協調的能力不足，研究中焦點團體訪談及深度訪談之中央與地方事權切割論點彙整如下。

防救災首要的是在防災，而地方所要負責不是在應變此一部分，應該要負責是在防災這一塊有沒有做好，畢竟地方政府沒有其足夠能力去進行災害應變，不過在災情的彙整傳報、或者是行政處理、或者是初期救災等能力，可作基本上的分類。(A1)

不贊成建立消防總署，不過純粹以救災為主則為同意，因為消防是一個專業的背景，該單位和營建署都是同樣屬性，有著專業背景之需求，所以一個救災單位就應該是一個專責機構，而不是由消防單位作為轉型。
(A1)

中央或者是地方政府事前要做的事情，或者災中要做的事情，必須要有個完整的規劃，且所有的規劃都必須進行驗證，尤其是學術單位所提建議，以目前建置資訊通訊系統為例，很多鄉鎮或是區多數都無法有效利用此系統，所以後端服務的規劃皆必須要做驗證，而這個驗證則要經過災害的歷練，如此才切合實際需求。(A1)

鄉鎮層級只需做好二件事，一是災情的查報與通報，二是受災時候的初期緊急處理，但必須有足夠的教育訓練與支援，及配套才有辦法做。(C1)

五、受限於預算與資源條件，部份地方政府無能也無力回應中央災害防救作業

災害防救從通報預警至實際的救災，需要的是龐大的預算與資源，惟現行各地方政府財政拮据，無法因應平日防災各項演練、教育訓練能以及災害發生時之龐大支出，研究中焦點團體訪談及深度訪談之地方政府災害防救能力論點彙整如下。

在一般縣市的部分，一般縣市的鄉、鎮是非常的 weak…，其實在台北市

這一個部分區其實是還蠻有力量的，所以三級的劃分法，不應該用一視同仁的方式一劃就劃下去，應該去考量東部、南部的部分現況的需求。
(A12)

在台北市災害防救第三級就是區，然而區有這個能力，但在鄉鎮那裡就沒有那個能力，從另外的一個角度來講就是說，如果其他地方政府能跟區一樣有力量，能夠運作的單位他其實是縣市。(D4)

六、利用專業角度推動社區防災，以建構防災社區並建立人民對於災害之認知

我國推動防災社區已有些許成果及經驗，因此政府如能利用公部門相關權利及經驗，有效宣導、推動民眾自主性參與與組成社區性之災害防救組織，將有助於社區防災之推動，研究中有關焦點團體訪談及深度訪談之專業角度推動社區防災論點彙整如下。

消防署社區防災的這一部分做了7、8年，在一些地方看到一些成效，那有一些社區就可能不一定那麼成形了，所以社區可能是在鄉鎮的這個層級可以去強化的一個手段，但偏遠地區第三級這一個部分，就是人跟錢能給他更好。(E1)

行政院災防委員會推動防災社區，多希望由社區自主性發動，故也造成數量成長極為有限之狀況(一年六個示範單位)，所以當在推動此一政策時，常要考量是不是要由鄉公所要去推動，或是要因為人力之不足及能力之不夠等因素，輾轉由消防單位去推動，可是如此一來無非又產生非專業單位辦理之惡性循環。(A3)

社區防災有關於宣傳、演練、配合防災的問題，應讓民眾在事前配合社區的演練，應屬前場的問題。(E1)

利用社區規劃師制度，進行社區防災宣導，另外在災後復建部分，以結合社區發展組織協會結合當地的特色進行發展，都是可以參考之方向。
(E1)

中央主管機關持續加強服務傳送系統架構後，在以輔導地方政府方式使其傳遞至鄉鎮市公所、甚至是社區。(A3)

七、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，研究中有關焦點團體訪談及深度訪談之公私協力的治理概念論點彙整如下。

一些民間團體多於社區裡面活動，故在服務傳輸部分，有關社區裡面這個部分是要去掌握，因為其中有那些服務傳輸機制是公共治理上要去思考的方向，因為治理的同時也兼顧到平台的建立，當然很重要一點在平台建立時，各級學校不管是空間還是人材，能發揮什麼功能，將是值得期待。(A2)

中央政府的角色就是幫民間組織排除法令的限制並提供公權力的幫助，使民間團體得以執行及管理。(C3)

整個災害之服務傳送應透過產官學界互相合作。(A4)

民間參與是阻力也是助力，常因協助人力管控不易，造成資訊掌握及傳達之困擾。(D3)

當大規模的災害發生時，完全依賴政府部門來因應是不可能的，尚需要民間醫療團體、救難組織相互支援合作。而我國政府在目前的防救體系中，並未對於民間防救組織予以清楚地定位，且民間救災組織編制尚未納入防救體系，政府部門在民間救災組織的編制上，並未整合各項民間資源力量，來進行災害防救。(E2)

政府在和民間組織合作時，以有組織的團體為主。中央政府的角色就是幫民間組織排除法令的限制並提供公權力的幫助，使民間團體得以執行及管理。(C3)

志工團體參與救災工作，在實務運作的過程中，以有組織的志工團體效果較有效，因指揮官只要與各志工團體的領導者溝通協助的需求，便能獲得很好的效果。(C3)

政府部門在民間救災組織的編制上，應積極辦理結合運用民間防救災資

源，方可迅速有效地辦理災害防救業務。(E2)

八、整合防救災資訊平台，由中央建構服務傳送系統架構分享防災資訊

利用整合之防救災資訊系統平台，分享彼此的資訊，使之加以流通分析，有助於加速災害防救作業之效能。防救災資訊系統平台是災害預防工作資訊取得的最有效管道，也是災害發生時，災害通報最直接也是最快速的管道，研究中有關焦點團體訪談及深度訪談之整合防救災資訊平台論點彙整如下。

對於地方政府災害防救應強化面對民眾（服務傳送外場）之服務傳送建議，在縣市政府方面，警戒區的公布和限建區一定要先劃設出來，因為很多地方原本是無人居住，卻因產業開墾而使人居住，導致後續很多地方發生災害。另一部分就是災害發生時疏散所應做的要點，因自從八八水災之後災防會已經要求縣市政府要去制定，目前幾乎多數單位都有制定，以水災或是土石流為例多以降雨量作為標準，不過此一部分便要十分謹慎去訂定標準，否則易造成民怨及執行單位之財政負擔。(A1)

利用整合之防救災資訊系統平台，分享彼此的資訊，使之加以流通，並予以分析將有助於加速災害防救作業之效能。(A5、D1)

公部門決策的問題建議應包括災前預防等減災的一個手段。(A4)

初期多數單位對於災害防救的觀念都不足，但是透過共通之溝通平台，進行資訊交流與整合，將有助於提升災害防救之作業能力。(A5)

我國民間力量依其屬性與參與緊急應變之分工予以歸類，分別為「緊急通報類型（結合民間無線電通訊設備，提供即時災情通報消防單位。另大眾運輸業之特色在於行駛於國道等長程路線，則可提供不同類型的災害資訊，唯目前沒有完整的規劃及制度可依循）」、「緊急救援類型（以消防單位為主，同時還有登山救難隊及水上救難隊的協助）」、「災後援助類型（此類型民間組織在全省各大縣市均有分佈）」、「災後復建類型（由營建單位與民間力量結合，出錢出力進行修復重建工作）」等四大類型。(E2)

統一的訊息服務，並讓民間資訊可直接傳送進來。(C3)

利用整合之防救災資訊系統平台，分享彼此的資訊，使之加以流通，並予以分析將有助於加速災害防救作業之效能。災害發生時地方政府應規

劃編制進行災害資料傳遞。(E2)

未來要加強的就是雙向的溝通，將蒐集回來的資訊加以整合，並將處理之後的訊息，再回覆給民眾，使民眾能夠快速的得到相關的資訊。未來將加設網站專區，使 119 的電話分流，讓民眾可透過網站報案及得知案件處理情形。(E2)

九、災害防救應受專業重視，災害職系人員應以專業為主

在現代極端氣候與建構全災害管理的概念下，災害防救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，各級政府之行政人員以兼職居多，對於災害防救普遍專業職能，研究中有關焦點團體訪談及深度訪談之災害防救應受專業重視論點彙整如下。

當政府機關設立一災害防救職系，即會引導出專業的走向，然後再利用此一架構去認證各項研究成果，能不能達到一定之標準，是不是能符合災害防救的能力，如此對於各項災害防救作業之認證才有其意義。而且對於這些培養之人才而言，因有其適當的途徑，則能提升災害防救之作業品質。(A3)

透過防災樁腳(防災專員)的義工模式強化，可由中央或地方同時招募，重點在於透過良好的訓練，並於災害發生時，這些人就是就好的操作動員者，畢竟中央氣象局、水利署及水保局的資訊推估有限，第一線的消息最真實。(C1)

十、防災與救災應行切割，而為不同的權責設計

災害管理上，防災及救災即屬於兩種不同之管理模式，防災上之管理是需要長期投入，但救災則是需要有一個能緊急反應之機制去運作，本研究中有關焦點團體訪談及深度訪談之防災與救災應行切割論點彙整如下。

依照現行災害防作工作，其中在救災、減災跟防災應該要做切割，以減災跟防災為例，其業務可能是要分工，不過救災的工作則應該要朝一元化之方式進行思考。(A2、A4)

災害防救法應該是要把防災和救災區別出來，因為現在的災防法就是不同的災害、每一個災害是從減災、整備、應變、重建，其實應該是要重

新大翻整，因為減災、整備和復原是需要長期去投入，而救災就是怎麼很快的把他救起來這個應該是另一塊，不管是任何災害救災基本上可能是一樣的，只是派出去的人不一樣但是指揮系統是一樣的那就變成牽涉的很廣。(A1)

災防法修正之後，未來中央政府的災害防救署與地方政府的消防局，在業務上將無法相對應。(B1)

第三節 中央與地方災害防救財政負擔實證資料分析

從專家學者座談、訪談與諮詢所得的實證資料顯示，有關財政負擔的部份，共有以下的情形，茲分述如下。

以歷次重大天然災害的情況來看，由於其影響範圍超越地方政府自身管轄區域，而所造成的損失對於國家整體經濟與社會發展具有重大影響。因此，必須以積極行動儘速展開災後重建的工作。以我國情況而言，中央政府具有較多的財政收入與資源，因此鉅額的災後重建經費，均由中央政府支應，然實際運作上，專家學者認為，災防經費應明確界定災防經費範圍與性質、預算應與災防理論相對應、以及由中央與地方協力負擔災防經費等情況：

一、檢視現行措施

有關災後經費處理的法規與措施現已有規定，但囿於各地方政府財源不足之故，仍需中央透過統籌分配款、計畫型補助款、災害準備金和第二預備金等方式支應，就中央政府的觀點認為：

依「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」第3條規定，編列災害準備金(含相同性質之經費)不得低於當年度總預算歲出預算總額百分之一。現行中央各機關依其業務權責就災害防救各項應辦事項併同其例行性業務，據以編列相關預算並執行。以中央部會為例，經濟部、交通部及行政院農業委員會每年均分別編列水利設施、公路設施及農業天然災害等救災經費，另為保育國土及營造永續環境，100 年度中央政府總預算及特別預算編列治山防洪相關經費計 1,040 億元。又

目前中央對地方災害防救經費之協助，主要係依財政收支劃分法第 16 條之 1：「中央特別統籌分配稅款應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費…。」規定，動支中央特別統籌分配稅款，故已有特定財源協助地方救災經費。又為寬裕救災經費，中央政府每年度尚編列災害準備金 20 億元及第二預備金 80 億元，視實際需要支援中央各機關或地方政府辦理救災事宜。(D8)

二、必須先界定出「災害防救」的經費範圍；災害防救預算亦必須明確化

對於地方政府而言，由於災害防救的經費分散在各業務主管機關，因此再界定範圍上有模糊俟釐清之處；再者，因天然災害其出現的可能為機率之故，而有不確定性，但隨著天災破壞程度日益加劇，災防預算確有明確化之需要，就地方政府觀點而言：

「災防救法從十三條到十八條之間跟我們財政比較有關係，從法條內容裡面來延伸我們實務運作上碰到的一些問題，在十三條特別提到依法在災害防救實施的部分，由各級政府按災防法應辦事項依法編列，那什麼叫災害防救經費？我想各單位在編列預算都碰到很大的問題，就是什麼叫災防經費？尤其我們現在預算幅度非常小那各單位都是以他處理的業務為主，那碰到災害防救經費往往乎略導致我們很多工作無法來落實推動、執行。所以這個我們要先確定什麼叫災防的經費，這樣的話我們的資源才可以整合才不會重覆投資，二則可以彰顯我們在災害防救的經費上把它明確化，我們重大工作才可以去推動。」(B2)

三、災害防救預算可與災害防救理論四階段相對應編列

就學術立場而言，災害防救有其理論基礎與專業性，因此在災防業務與預算資源的配置必須與學理相呼應，而非只是套用相關名詞而已，以專家的專業觀點與實務經驗而言：

災害防救的理論就是減災、整備、應變、復原重建，但我們今天防災體系只是在強調救災，災防會副院長兼主任委員的層級，為什麼要降低層級呢？因為怕了，因為 88 水災倒閣的衝擊，因此要由災害防救署來負責。我國防救災體制學習自日本災害防救基本法及其體系，所以防災性的關鍵在於我們學習日本的三級制、中央、都道府縣。日本的東京都

或其他大都市裡面去看，消防局以外另外有防災局，市廳村裡面有的有消防局、警察局、有的有防災局，沒有防災局的有防災課，規定在總務司裡面他有防災課，所以各層級裡面都有專業的防災人員。因此，什麼叫防災專業單位？防災專業單位就是各部會、各級政府你該當做什麼事情這是你的責任，所以叫專責單位，災防專業單位指平常從事災害防救業務的專責單位，於日本是三級制、在美國聯邦、州政府、市政府都有，甚至美國的 COUNTY 都是，美國防災人員人事經費由聯邦補助。所以美國是貫徹基層，由聯邦訓練的人員來告訴市長怎麼當指揮官和如何去做防災救助計劃。」(B1)

四、災害防救經費可以區分為：災防事務經費與災害準備金兩種。

從實務需求上而言，吾人可將災害防救經費，區分為災害防救一般性事物所用經費，以及災害準備金兩種，以政府財主單位的觀點而言，就現行法規下：

依地方制度法、財政收支劃分法及災害防救法等規定，災害防救之規劃及執行係地方自治事項，所需經費應由地方政府自行負擔，爰地方政府對於災害之搶修、搶險及救助等費用，應編列預算辦理之，故其應可支應處理一般天然災害所需經費。惟重大天然災害發生時，應辦之救助及復原重建事項相當繁雜與緊急，且往往所需費用相當龐大，地方政府恐無充裕財政能力負擔，爰有必要維持現行機制，由中央政府視災害情況予以適當協助處理。(D8)

地方政府平時亦編列有災害準備金，但針對一些特殊、重大的天然災害的重建，地方財源則明顯不足。因此，就中央政府於財稅上的統籌分配，在災害應變時提供地方政府經費的補助及之元是有必要的，這在國外也是如此，美國 FEMA 在處理災害時，具備一個重大功能即是支援地方抗災同時會準備一筆抗災經費，投入災區妥善運用。(E2)

五、中央與地方應協力負擔災害防救與重建經費

天然災害經常導致民眾身家財產之損失，故中央與地方應共同協力負擔災後重建經費：

目前中央對地方災害防救經費之協助機制，主要係依財政收支劃分法規定，動支中央特別統籌分配稅款為財源，如有不敷，中央政府每年度尚編列災害準備金 20 億元及第二預備金 80 億元，可視實際需要支援中央各機關或地方政府辦理救災事宜。惟由於天然災害復原重建經費之編列數額及財源籌措方式，須視災害規模大小而有所不同，爰如上開預算尚不足支應救災所需經費時，中央均會視實際需要，編列追加預算或特別預算(如 921 震災與莫拉克風災等)，其舉借之債務雖大多排除公共債務法當年度舉債上限 15% 之限制，惟政府未償債務餘額仍受公共債務法上限 40% 之規範，實質上仍有嚴謹之控管機制。(D8)

重大天然災害的重建來源為中央政府是合宜的，雖然依災害防救法的規定，地方政府亦需編列預算辦理災害防救工作，但由於地方政府財政普遍不佳，因此，當發生重大天然災害，所列災害防救預算額度通常無法完全支應龐大需要，而需仰賴中央支援，即重大災防預算由中央統籌負擔是適當的，但仍需有地方在其能力範圍負擔部分的課責機制。
(E3)

突如其來的災害侵襲，各級政府的年度預算自無法應付突發情況，同時災害準備金與第 2 預備金有限，因此必須以舉債方式的特別預算來處理災後重建所需經費，專家學者對此有以下兩點建議：

六、災害重建基金可區分中央政府與地方政府的負擔比例

本於府際協力的立論基礎與期望，中央與地方可將災害重建基金，區分各自負擔比例，使國家總體財政資源得以有效且合理運用：

災害防救財政負擔應分兩個面向，平時的防災建設、減災工程由地方政府依財政分配自行負擔或申請中央補助，救災應變相關經費宜由中央準備，災害發生時中央應視災害規模支援地方救災、重建使用，除避免準備金重複編列亦可將資源集中妥善運用。(E2)

我國重大天然災害的重建經費以編列特別預算方式辦理，並以舉債方式籌措財源，當然增加國家整體財政負擔，然而，由於重大天然災害無法事先預期，如與一般正常業務以年度預算方式編列，在政府財政困難之際，勢必排擠其他重大政事需要，影響國家整體資源之有效運用。

目前中央及地方政府均依有編列一定數額或比率的災害準備金，當地方政府所列預算不足支應救災需要時，可依規定報請中央協助；臺北縣99年度的歲出預算規模1,064億元，依規定編列10.8億元的災害準備金作為防災預備，在此範圍內的救災重建經費是臺北縣可負擔的。(E3)

七、災防法第44條有關災民重建貸款利息補貼之規定，宜由中央主管機關財政部、金管會負責

以地方政府現有財政能力而言，若需負擔災民重建貸款利息補貼之金額，恐力有未逮，並會排擠其他公共支出事項，因此就地方政府而言，建議由中央主關機關全權負擔會較為適宜：

災害防救法第44條規定，行政院災害防救委員會應盡速協調金融機構就災區民眾所需的重建資金予以貸款，前項代款金額及利息補貼作業程序由行政院災害防救委員會來制定之，那利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應增額民眾所受災程度及自行重建能力。但是有關貸款金額和利息補貼額度是由中央來定訂，那補貼的衍生的利息補貼額度是由各級政府編列預算來執行，那就實務而言，發生災害的規模、時間都是不確定性，那地方政府如果在事前加以編列預算，不符合各級政府災害準備金的支用處理原則的動支的項目，那編列這種預算的話也會排擠到其他的項目....事實上我們也建議是不是可以由中央災害業務主管機關編列預算來執行。(B2)

天然災害有時難以預測，災害規模及損失亦難以掌握，當然災害也不是常態性的狀況，因此以特別預算來因應，或許會造成總體財政影響，但重大災害發生除人命及財產的直接損失外，甚至會造成社會及經濟上的嚴重影響，後續效應影響層面龐大，因此在不影響國家運作狀況下，經費的籌措是有必要的。當然地方政府也有責任負擔經費，但地方財源畢竟有限，能力也不一，是否能負擔要看個案而論，不過以過去重大災例來看，若僅由地方政府負擔經費，難以完成重建任務。(E2)

依地方制度法與災害防救法規定，災害防救事屬地方政府職權，亦即地方擔負事前減災、事後重建執行的角色。同時重大天然災害其規模與影響所及已經超越地方政府管轄權與財政能力，故需中央政府藉由府際協力合作以

解決問題。對此，受訪專家學者認為，應避免中央以無財源提供卻強制地方負擔的情況；將天災區分重大與一般，由各級政府負擔一定比例；以及地方可在災害防救扮演積極角色等建議：

一、重大天然災害發生後，經常出現「中央請客、地方買單」這種「無財源強制負擔」(unfounded mandate) 的情形，有影響地方自治之慮

依照地制法、災防法等相關規定，災害防救屬地方自治事項殆無疑義，但災害救助種類卻由中央主管機關訂定，並未與地方政府協商，因此此舉恐有侵犯地方自治之疑慮：

在災害防救法第四十八條提到，災害救助種類標準由各中央主管災害救助機關會商直轄市、縣市政府共同訂定之，這裡並沒有提到中央和地方災害補助金的比例，而且這是由中央主管機關來訂定標準，定標準完以後是由直轄市、縣市政府編列預算來執行，也就是說地方政府要百分之百來負這個責任，這形同中央來立法地方來買單的這種情形，所以有些人認為這種東西沒有諮詢地方政府意見變成影響地方財政自主權及憲法地方自治的精神。(B2)

二、可將天然災害區分成「一般」與「重大」兩種類型，各級政府依其類型負擔一定程度的比例

因天然災害所造成的損害程度不同，宜將天災區分成一般與重大兩種類型，並由各級政府依照天災所造成的損失和傷害程度，依照適當比例負擔重建金費：

地方政府負責地方的行政管理，事前的減災措施包含重大防災建設、自治法規訂定、防災計畫的擬定等，因此災害防救事務屬地方政府職權是適當的，另外在災害管理的概念下，減災整備及應變復原應由同一個組織全權負責，才能將災害的防與救全盤規劃，因此地方政府角色部分是很明確的，但中央政府在災害防救事務上的角色及分工卻不明確，在防救災工作能提供地方政府哪些協助？及何時應介入協助？缺乏明確的規定。(E2)

國外的復原重建，像美國，有所謂的州政府和聯邦政府的一個比例，

我國法可就災區為一般的和重大的。惟地方政府面對重大災害時，是不是可以參考國外向中央來請求支援？或者法律沒有規定中央拒絕該如何處置？以及中央財政不足或拒絕買單不付款時，該怎麼辦？這些都是實務上存在的問題。(B2)

三、地方政府在災害防救可扮演主動角色

天然災害影響為地域性，基於因地制宜的前提與原則，地方政府可在事前減災、事後重建復原扮演起主動的角色：

基於各地方之地理環境及各項建設存有差異，所須辦理之水利、公路及農業等災害防救規劃及執行事項不同，具因地制宜性質，爰由地方政府本自治權責辦理，應屬妥適。又具全國一致之性質或跨越行政區域範圍者，於災害防救法第3條第2項第5款亦有明確規範，災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理，由中央災害防救業務主管機關協調地方政府處理有關災害防救事項。爰現行依該法所建立中央至地方的災害防救體系，係由中央及地方政府本於權責，主動積極，分工合作，構成綿密的災害防救網絡，尚無調整之必要。(D8)

地方政府對於地方事務責無旁貸，因此我十分認同災害防救事務地方需擔負事前減災、事後執行這樣一個積極主動的角色。(E3)

若以府際間的政策執行、政府集體行動抑或中央與地方跨區域協調等觀點而言，無論是財力、物力與人力資源配置上，係有其龐雜多面向之處，實為我國災害防救體系財政負擔之現況與困境之處，需仰賴中央與地方，以及公、私部門協力治理以因應之。對此，專家學者提供下列七項改進建議：

一、各種災害主管機關其災害救助金標準付之闕如，亦或有標準不一的情形

由於各類災害救助金項目繁多，且由中央各主管機關負責，因此常會發生標準不一的情況，進而增加地方政府執行上的困擾：

救助金的種類跟標準，這個有可能第一個就是中央來立法地方來買單，另外一國多制，補助金的標準是由中央業務主管機關規定，預算卻

要地方去編列。地方財政比較充裕的縣市沒有問題，有關縣市則從基金會、民眾捐款裡面配合補助，形成一國多制，但可以明白的是，地方政府面臨重大災害，其實是無力來承擔的。(B2)

二、建議將財主單位納入災防指揮體系之中，並訓練財主單位人員具備實地評估災情的能力。

財主單位的程序、形式管控，雖是依法行政，但卻也造成災害防救經費使用上次缺應變彈性，同時財主單位人員並未實地或實際參與災害防救的業務，因此難以實際評估災害重建之所需與情形：

另外一個問題是緊急的時候經費調動的問題，就是災害準備金的問題，災害準備金的問題是什麼問題就在於政院主計處。每一次我們去爭取經費要編列災害準備金，因為當災害後可能會有一些大量的、臨時的、設想不到的臨時開支要用、要去救濟。緊急動支第二準備金簽報院長雖說很快，可是每一次碰到災害時，要動用的時候變得十分困難，尤其是主計會認為地方灌水、浮報，補償縣市的金額常有縮水得情形。國外每年編了多少災害準備金在那裡擺著，發生重大災害，由聯邦派一個現場觀察員調查現場受災的情形、損害的這種程度，經向署長與總統報告，再由總統宣布為災區，便可以直接調度經費。2009 年 88 水災屏東縣長曹啟鴻，不敢發放救濟金的原因，在於這些錢，將來會從統籌分配款裡面扣，造成曹縣長不敢發放。但統籌分配款是給屏東的總體預算，遲疑不發放，經媒體報導，成為地方政府扣著錢不放，問題的徵結在那裡？在主計處。(B1)

三、災害救助補助並未將弱勢團體、外籍人士與勞工納入考量，因此仍有改善空間。

基於人權平等與協助弱勢的精神和原則，需將外籍人士與勞工、本國人民弱勢團體納入考量之內，並針對實際情況予以補助與救助：

另外我們災害救助的目的，最主要是照顧到受災民眾遭受災害損失時的生活扶助，但是這種救助標準的種類並沒有將弱勢的民眾加以考量，比如說身心障礙、比如說本身低收入、或者是房屋修善這部分沒有納入，同時四十八條以外的部分用救助法來協助但仍然有不足的地方，

比如說外籍人士、外籍勞工相關人士這個部分並沒有納入，並沒有把它納進來這個也是一個問題所在。」(B2)

四、日本將「出納長」納入災害防救運作體系中，並擔任災防副指揮官，俾便經費運用能夠即時發放到災區並發揮效益。

誠如前述，將財主單位人員實際編入災害防救的運作指揮體系之內，方能發揮實質效益：

有關經費預算之間題，可參考日本他們東京都災害對策本部，他把出納長當成副指揮官，因為救災時經費上的勻支、經費上的動用他非常的重要。另外我想到的是一個我們的出納比照日本變成副指揮官，對於我們未來整個災害工作在那個地方最直接的、有參與的、然後有什麼問題可以即時來做改變可能有很大的幫助。(B2)

五、災害準備金的使用範圍、時間可擴大彈性，俾便相關部門規劃運用

災害準備金的使用範圍與時間若規定過於嚴苛，將喪失立即投入救災的時機與意義，因此就以業務機關的觀點而言，建議財主單位可放寬使用規定：

重大災害發生，我們災害準備金的範圍有問題，比如說去年莫拉克颱風來襲我們北部並沒有受到災害，包括台北、桃園很多縣市都是支援南部，但支援南部有三種情形，一種是中央指派、一種是我們自己去、一種是地方的要求去那個地方，只有這些錢的話，中央指定他指派的地方才能補助這些經費，但是補助時間拉的非常長，他的相關的內容又定得非常的嚴格，所以我們準備金的運用，比如說我們台北市常到國外去支援，我們的搜救隊到國外去支援他們每次去都拉著紅十字會去，為什麼呢？紅十字會有錢、有專案。那這個錢的話，災害準備金是要讓他擴充讓他使用不只是用在自己本身的縣市，妳如果去支援外國或者外縣市的話也要讓他能夠來使用，不然這樣的話災害準備金本身。事實上，救災是跟時間來競賽、跟時間在拔河，即時的採購如 SARS 發生的口罩與公衛設備。惟行政人員因救防便宜行事所為的即時處置，常因程序被認定為違法而移送法辦，此亦為辦理防災業務人員於實務上的困境之一。
(B2)

六、政府與民眾均欠缺災害防救的風險與災害保險的概念，若將其推廣到 民眾與政府，此舉可減少政府財政負擔。

由於國人對於天災保險的概念仍不普遍，因此亟需推廣此一觀念，再基於自我救助的意義，天災保險有其必要性：

國內對災害保險的觀念不足。一個重大災害以後可能要花很多的力量去做一個重建的工作，如果我們可以透過宣導、透過教育讓民眾有保險的觀念像國外他本身一直在推，國外保險他有所謂的既在風險保險化以及共保基金的方式，一但災害發生時可以減輕政府財政上的壓力。

(B2)

七、應建立公、私部門重建經費的整合機制

每當天災發生之後，民間的救援物資與捐款源源不絕，顯示民力無窮的情況，但為求災後重建資源得以妥善發揮綜效，可建立公、私部門重建經費整合機制以發揮效益：

提高稅率是增加國庫收入最好的方式，且我國的稅率相較於其他先進國家是偏低的，但由於國情增稅可能性不高，在開拓財源有限的情況下，民眾的需求又只增不減，所以不管是中央或是地方政府都面臨資源不足分配的財政困境，因此，當重大災害發生時，自然更加重政府財政負擔。目前發生重大災害時，通常各電視台、民間團體及各地方政府均會競相辦理募款作業，然而由於資源未能整合運用，仍需政府投入大量重建經費，因此，應可建立資源整合機制，一方面可使重建工作更有效率，一方面可減輕政府財政負擔。」(E3)

從以上受訪或接受諮詢的專家學者意見中可以了解，雖然災害防救法、預算法、中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法等相關法令，對於災害防救與復原重建的經費預算、編列和使用均有一定規定。然災害防救法自民國 89 年施行迄今已歷十年，但是從專家學者的訪談與諮詢中可以發現，有關財政負擔在實際運作上，中央與地方均陷入了「制度性困境」的問題。例如，我國未將財主機關人員納入在災害應變體系之內，以致各級政府在面對災後重建經費申請與核銷，無法及時將救助款項發放至標的團體，而使緊急援助的善意效果受到影響。再者，中央政府所訂定災害救助標準不一，造成地方政府無所適從。亦或，災害防救計畫未與預算或績效管考相結合，

使計畫與資源無法配套落實。此外，地方政府財政資源有限，因此災害防救相關項目所能分配到的比例不多。再加上公部門與一般民眾均欠缺天災保險的觀念，一旦災害發生後重建預算均仰賴中央政府舉債，倘若短期歷經多次天災將對政府整體財政收支的管理會有長期性的影響。

第四節 中央與地方災害防救法令架構實證資料分析

每一次重大的災害事件都會暴露出各國原有災防法律制度體系的缺陷，我國的災防體系的演進，亦同。我國災害防救法制體系的發展，區分為「防救天然災害及善後處理辦法時期」¹⁰¹、「災害防救方案時期」¹⁰²、「災害防救法時期」¹⁰³及「災害防救法修正時期」¹⁰⁴等四階段¹⁰⁵，期間歷經 1994 年美國北嶺地震、日本名古屋空難、1999 年 921 地震以及 2009 年莫拉克水災等重大災害。

¹⁰¹ 本時期主要救災依據為「防救天然災害及善後處理辦法」，不重視災防，強調災害發生應的處理，無整體災害管理之概念，相關應變架構及運作機制由警政署主導。

¹⁰² 於 1994 年 8 月頒訂「災害防救方案」，係參考美、日等國災害防救體系及工作模式，建構我國初期災害防救專業基礎之施政計畫，並將非天然災害之重大災害納入考量，其重點仍強調災害後的緊急處理，並由消防署擔任主要承辦角色，惟其組織任務僅以火災處理為主，其他災害為輔。

¹⁰³ 921 地震發生後，政府感於成立災害防救專責單位之迫切性，於 2000 年 7 月 19 日公布「災害防救法」，我國災害防救正式邁入法制化階段，確立我國中央、直轄市縣(市)、鄉(鎮市)三級指揮系統之災害防救組織。

¹⁰⁴ 針對極端氣候變遷，以及重大自然災害所造成極端、綜合型的重大災害，檢討修正「災害防救法」，建構完備的中央政府和地方各級政府整體災害防救體系，強化國軍迅速主動支援救災機制所作的重大改變。

¹⁰⁵ 熊光華、吳秀光、葉俊興等 (2010)，臺灣災害防救體系變革之分析，2010 兩岸公共治理論壇－「公共行政、災害防救與危機管理」學術研討會論文集，臺北大學，p7-9。

從實證的訪談與焦點座談之中，受訪談或參與座談的專家學者，對於現在災害防救法並無太多的批評，普遍認為現行災害防救法已為完整之規範，反認為我國災害防救的最大問題，在於中央與地方未落實災害防救法的相關措施，中央與地方服務傳送的落差，以及地方財政負擔等相關問題上。

災防法在中央與地方的分權上要調整或修正，不是不可以，只是說第一個要謹慎，第二個調整修正是否有實質上的幫助，不會覺得有點懷疑，因為基本的法不可能那麼仔細，細小的事物要一個個去切割不容易，何況很多事情中央跟地方是很難一刀兩斷，最重要的概念在於必須符合台灣本土化的需求，讓災害服務傳送的過程中，能夠達到災害防救預期的效益：損失最小化，救災努力最大化的成果。(C1)

因此，綜合前項各機關及國內相關專家學者對於中央與地方職能、服務傳送、以及財政負擔問題之實證分析，本研究認為我國災害防救體系於法規上的問題有：

一、中央與地方均未落實災害防救法相關規定

如未落實災害潛勢分析與調查、山坡地聚落減災措施不足、未落實防洪設施改善、收容安置整備能量不足、未落實疏散撤離機制等問題¹⁰⁶。

二、災害防救法以及各項防救業務或執行計畫，僅見有概括規定，未見有詳細作業流程及實施步驟

政府對於防災少有整體之規劃，如國有土地規劃之問題、地方政府的經費短缺，無法成立應變中心、民間物資配送問題、缺乏現場危機處理機制、標準作業程序的訓練、災防演練不受重視，缺乏專業等問題，可以說是前端失能與後端失靈之整體表現。(D4)

三、災害分類管轄，管理單位於眾多，事權無法統一，部分災害處理權責規定不清

¹⁰⁶熊光華、吳秀光、葉俊興等（2010），臺灣災害防救體系變革之分析，2010 兩岸公共治理論壇－「公共行政、災害防救與危機管理」學術研討會論文集，臺北大學，p9。

災害防救法第3條規定，各種災害之預防、應變及復原重建，中央災害防救業務主管，同法第4條規定災防救主管機關，以及明定災害防救為地方自治事項，但也因為各機關對於災害防救事權過於切割，雖依災害防救法區分各種災害業務主管單位，但由於複合性災害經常伴隨同時發生，相對地權責模糊地帶亦形增加，不同部會平行機關間橫向聯繫及事權統合上更為困難。

此外，災害防救法權責劃分不明確，相關災害預防、災害應變措施及災後復原重建條文僅以規範「各級政府」應辦理事項，然而不同層級之組織，其能力及所該負擔責任應有所不同¹⁰⁷。除此之外，各員災害防救之應變計畫，亦未有區域型整合應變計畫。其實系受限於現行災害防救法以行政區域及目前法令規劃，使得各機關對於各種災害防救計畫及整備，皆以行政區域為出發點，而忽略了災害的發生，往往跨越行政區域。

中央有關災害的組織就有中央災害防救委員會、防救會報、災防辦公室、諮詢中心等單單位，實有必要整合，太多虛的單位，其實整合起來由災防辦來處理平時的事務，若遇有重大災防政策需要商議時，再邀請相關委員商議討論，供院長參採。

災防委員會的精神應該是合議制，是討論會議，重點在於會大政策的討論與決策，但是我們現在很多的事情都拉到這個層次來討論。讓委員會組織化的，其結果不是和會報或災防辦的角色功能有重疊的情形。(D2)

目前依災害防救法，管轄的區分是以災害種類，若發生爭議由上級機關統籌協調，這種機制在應變、救災上運作沒有問題，哪個機關負責的災害救由哪個機關主導應變，但在災前的減災整備措施上容易出現盲點。(E2)

地制法有關鄉（鎮、市）自治事項規定災害防救為其職權，但相對未賦予災防作業能量。此外，災害防救法第13-18、44、48條與財政負擔有所相關。(E2)

¹⁰⁷ 熊光華、吳秀光、葉俊興等（2010），臺灣災害防救體系變革之分析，2010兩岸公共治理論壇－「公共行政、災害防救與危機管理」學術研討會論文集，臺北大學，p10。

四、法令規定未能建置中央與地方災防組織體系對應單位，以及設置專業管理人員

災防法修正之後，未來中央政府的災害防救署與地方政府的消防局，在業務上將無法相對應。(E2)

中央重要災害防救業務主管部會、地方政府重要災害防救業務主管局處及鄉鎮市區均未設置專責單位，缺乏統合相關多元專業之功能，中央與地方防救人才進用及陞遷管道受限。各地方政府對於災害防救，平時無專責單位，且缺乏具夠專業與豐富經驗的專職災害管理人員¹⁰⁸，負責全般性災害防救的整合業務，難以縝密規劃與推動災防與整備工作。且災害中參與中央災害應變中心作業人員，多由各相關部會人員派兼輪值，更換頻繁、流動性高，致對作業流程不熟悉，常流於形式。因而造成地方政府部分專業領域職能不足，欠缺警覺性及專業研判能力，未確實掌握災區資訊。

如何透過考試，建立防災職系，專人專辦，在考試方面，給予銓敘，增加專業技術人員，提昇專業人員之重要性。(D2)

地方首長在災害防救的專業知識方面，縣市長還好，當然他不可能是最專業的，但是都有一定程度的了解，最重要的還是靠消防幕僚的協助。鄉鎮長的部分，是比較需要強化的部分，這些人很多都是屬於民意代表上來的，再來是他可能對於自己要做什麼也不是很清楚，當然如何他的民政課長很強的話，可以給予很好的建議與協助，所以消防署會針對這些民政課長辦理各類災害防救的教育訓練，過去的經驗發生，因為鄉鎮長對於當地最熟悉，所以大致上對於災害防救基本上還是有一定的程度，只是操作的細膩度可能度不夠，正確度也不夠，當然這很難，因為災害防救要建立一個SOP是很難的，而且即使面對了，也不可能完成照本宣科辦理。(D3)

災害防救法依地方制度法是地方的事務，中央在應變的角度是支援，一個是請其他縣市支援，一個是中央直接支援（警察或國軍），但重要的地

¹⁰⁸ 如水利、氣象、土石流、地震、毒化災、空、海難及陸上交通事故等。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

方必須要將需求清楚的說明，中央災害應變中心最重要的就是資源的調度，但必須以災情掌控為前提。(D3)

災害防救法規定：災害防救組織之整備，是各級政府都必須做，所以就很難去做中央與地方的切割，過去有人說要將它清楚的區分，但是就過往的經驗是很難的，因為災害的發生所及經常是由地方到中央都有相關連。(D3)

五、中央災害防救會報及行政院災害防救委員會組織功能重疊

中央災害防救會報及行政院災害防救委員會組織功能重疊，有關會報針對重要災害防救方針、政策及計畫之核定組織，而委員會則是屬於會報之執行單位。實務上，不論是「中央防災防救會報」或「行政院災害防救委員會」之幕僚人員，皆以內政部消防署之人員為主，其他專業成員亦僅屬兼任性質，往往造成主從不清、會報功能不彰等情。

六、新修正災害防救法問題¹⁰⁹

1. 中央災害防救委員會定位問題
2. 行政院災害防救辦公室與內政部災害防救署間業務劃分不易
3. 行政院災害防救辦公室轉型角色不明
4. 地方政府設災害防救辦公室組織功能存疑
5. 中央災害應變中心指揮官指定問題
6. 災害應變指揮權責不易劃分
7. 災害業務主管機關執行預防與應變工作存有落差
8. 灾害防救法各層級任務不清
9. 灾害規模分級不明確（巨型災害）資源無法有效分配
10. 灾害防救種類規範應再思考

¹⁰⁹熊光華、吳秀光、葉俊興等（2010），臺灣災害防救體系變革之分析，2010 兩岸公共治理論壇－「公共行政、災害防救與危機管理」學術研討會論文集，臺北大學，p12-14。

第四章 問題討論與分析

第一節 中央與地方災害防救組織職能問題討論與分析

依據地方制度法第 18 至 19 條規定，災害防救之規劃與執行為各級地方政府之自治事項，而受訪者亦認為災害防救屬於地方事務，中央主要負責監督之角色，因此就災害防救之制度設計而言，無論法律的規定或實務見解，均認為災害防救屬於地方政府事務，中央主要角色在於災害防救政策的規劃、指導、監督及協調。

另就災害發生前之減災、整備及災害發生時之救災工作之制度設計而言，災害防救法之精神與實證分析資料顯示，制度朝向災害防救分離的方向，即災害防救機構主要負責救災工作，強調救災一元化，而防（減）災的工作，則由各特定災害（疫災、震災、風災…）業務主管部會及各級地方政府負責，但受中央災害防救機構之指導與監督。

由整體的災害防救組織職能的制度設計方向可以發現，中央強調災害防救業務的政策規劃、指導、監督及協調角色，即著重於災害防救業務的政策面，而地方政府以災害防救業務的執行面為主，即著重於災害防救業務的執行面。然而就災害防救法的第 22 條至 31 條規定及實證分析資料得知，各級政府均應辦理災害的減災、整備及應變事項，此一現象亦造成中央與地方政府在職能劃分上產生不明之現象，雖然災害的發生具有動態的特性，而且近年災害的規模及性質偏向整合性質，無論中央或地方政府都會面臨災害的風險，因此，中央與地方政府在職能的劃分上愈顯困難，仍存在許多問題待釐清，以下擬針對中央與地方職能作進一步的探討與分析。

一、行政院中央災害防救組織職能問題

依據災害防救法第 6 條及第 7 條規定，行政院之下所設之中央災害防救組織包括：中央災害防救會報、中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、行政院災害救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心、行政院國家搜

中央與地方災害防救組織與職能之研究

救指揮中心及內政部災害防救署等 8 個機構。中央災害防救會報主要任務為決定災害防救之基本方針、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、核定重要災害防救政策與措施、核定全國緊急災害之應變措施、督導考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項等，其職能強調災害防救重大政策的規劃及督導考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項，屬於政策規劃之上位概念。由於中央災害防救會報屬於委員制，因此，依據災害防救法第 7 條第 2 項規定，為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務，顯示中央災害防救委員會與行政院災害防救辦公室似有重疊設置之現象，此與實證分析資料所呈現的內容相符，因此，中央災害防救委員會可考慮虛級化，統一由行政院災害防救辦公室扮演中央災害防救會報之秘書角色，隨時追蹤各部會辦理會報決策事項之執行情形回報院長，並適時提供會報及院長各項災害防救政策建議供參。另由實證分析的資料顯示，行政院災害防救辦公室同時兼具災害防救業務的協調與整合，各項災害防救業務之規劃、督導及考核，此一職能與中央各主管部會之間部分重疊，本文將於中央災害防救組織與各業務主管部門之間的關係時另予討論。

另為加速災害防救科技研發工作，強化災害防救政策及措施，並落實有關災害防救工作的相關諮詢工作，災害防救法第 7 條第 3 項規定，另設行政院災害救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心，此與實證資料所分析的結果相符，亦符合實務現況的期待，而設置行政院國家搜救指揮中心，統籌國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務，其職能亦應無問題。

惟災害防救法第 7 條 5 項規定，內政部災害防救署負責執行災害防救業務，包括災害防救資源的調查、資料庫的建置等，與中央各業務主管部分之間有部分重疊之處，其關係如何，有待釐清，本文亦將於中央災害防救組織與各業務主管部會之間的關係時另作討論。

二、中央災害防救組織與各業務主管部會之職能關係

行政院中央災害防救組織中，由行政院災害防救辦公室負責辦理中央災

害防救會報所決議之各項重大災害防救政策之幕僚工作，因此，行政院災害防救辦公室與各業務主管部會間具有督導與指導關係，依據災害防救法第6條第2項規定，中央災害防救會報具有核定中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫之任務，同時依第6條第5項具有督導、考核中央災害防救相關事項之任務，而中央災害防救會報之實際秘書工作，係由行政院災害防救辦公室辦理，因此，行政院災害防救辦公室與中央災害防救業務主管機關之間的職能關係，係中央災害防救業務主管機關負責各該管災害之預防、應變、復原重建工作，並依據中央災害防救會報所決議之涉及業務之重大災害防救政策之執行，而行政院災害防救辦公室即依據中央災害防救會報之決議，辦理後續督導、追蹤及考核中央災害防救業務主管機關落實各項工作。

另依據災害防救法第7條第5項規定，內政部災害防救署負責執行災害防救業務，而依據災害防救法第3條規定，各種災害之預防、應變及復原重建分別依災害之類別指定負責之中央災害防救業務主管機關，即非屬於中央各業務主管機關之災害防救業務，即屬於內政部災害防救署所負責之業務，唯依實證分析的資料得知，近年複合型災害發生的機率逐年增加，災害發生可能同時涉及之中央業務主管機關，在災害防救的過程中，經常必須透過彼此橫向及縱向的溝通協調才能順遂災害防救工作之執行，而內政部災害防救署屬於行政院三級機關，而中央各業務主管機關屬於行政院二級機關，造成中央災害防救組織溝通的障礙，此一現況又必須經常透過行政院災害防救辦公室出面協調彼此職能重疊或不易釐清之處，容易造成災害防救署執行災害防救業務之困擾。

三、中央災害防救組織與地方政府之間的職能關係

依據災害防救法第7條第2項規定，行政院設災害防救辦公室，負責辦理中央災害防救會報相關業務，而該法第6條第5款亦規定，中央災害防救會報具有督導、考核直轄市、縣（市）災害防救相關事項之任務，因此，行政院災害防救辦公室協助中央災害防救會報負責督導、考核地方政府災害防救的各項執行工作，而實務運作亦由該辦公室負責辦理，唯在督考的過程中，因各項災害已規範由中央各業務主管機關負責，而內政部災害防救署負責執行災害防救業務，地方政府同時兼受行政院災害辦公室、中央各業務主管機關及內政部災害防救署之督考，因此，地方政府在災害防救工作的執行

上，兼受中央多層督考的現象，為免督考職能之混亂，在實證分析的資料顯示，各項督考工作，宜由中央各業務主管機關及內政部災害防救署為主，其對口單位，分別由地方各業務主管單位及災害防救局（或消防局）辦理，至於行政院災害防救辦公室對於地方災害防救執行工作有任何督考需求，宜協同中央各業務主管機關或內政部災害防救署辦理，俾免中央災害防救督考職能的混淆。

另從環境區位及災害潛勢分析而言，目前行政院環境保護署已建置全國環境敏感地區之天然災害地理區位分析查詢系統，其內容包括各縣市之地質災害敏感區、淺層崩塌敏感區、落石敏感區、弧形崩塌敏感區、順向坡滑動敏感區、土石流災害敏感區等資料，由於各地區之災害潛勢不同，因此，各級政府災害防救組織除了依現行之法律規範建立應有之基本架構外，應進一步運用經由地理區位客觀分析後所得之資料庫，適度彈性調整災害防救組織結構及各項人力、經費及資源的配置，以達到災害治理最適化的效果。

四、中央政府介入地方救災時機之問題

由於地方政府災害防救工作的主軸，而我國目前災害防救係仿效日本採行三層級的設計，此與現行之行政體系相符，唯地方政府能力的強弱，攸關災害防救工作的成效，由於我國政府組織的特色係中央在專業能力、人才、資源等各方面實力遠強於地方政府，因此，地方政府隨時需要中央政府的協助與支援，才能遂行地方災害防救工作。

依據災害防救法第 34 條規定，各層級政府無法因應災害處理時，上一層級之政府應主動派員協助，而應下一層級之請求，指派協調人員提供支援協助，而支援協助項目及程序，分別由各中央災害防防救業務主管機關及縣(市)政府訂定。唯實證資料分析顯示，現行中央協助地方的介入時機，由於災害動態性質，不易清楚釐訂，台灣長期以來受到不良政治生態的影響（媒體及民意），經常逼得中央在地方尚未提出協助需求時，即已介入災害應變防救工作，造成地方政府兩手一攤，交由中央全權處理，形成中央反客為主，地方事後推卸責任的情形，此一現象在過去歷次的重大災害所見聞，因此，未來仍有必要明確釐清中央協助地方介入災害應變的時機，減少政治計算的考量。

五、強化地方政府災害防救職能問題

我國地方制度法明確規範災害防救為地方事務，而實際災害發生地亦多屬地政府所轄，因此，地方政府可謂在災害防救上扮演重要角色功能，如果地方政府能夠發揮災害防救應有之職能，應能有效降低災害所造成的損害。然而就我國目前行政體系的實務現象觀察，中央無論在人力、資源、設備及技術等各方面的軟硬體設施均明顯優於地方政府，地方政府在資源有限的條件下，若欲發揮災害防救應有之功能，實心有餘而力不足之憾，因此，地方政府除了自我強化災害防救職能外，中央協助地方發揮災害防救職能為目前實務上的重要途徑。而中央政府協助地方政府發揮應有職能，除了給予平時減災、預防及應變時的資源設備協助及援助外，教育訓練為重要核心工作，實證分析資料顯示，由於災害防救工作必須藉由中央與地方的協力合作方足以完成，因此，平時的協調聯繫，合作夥伴關係的建立，可以藉由辦理各項教育訓練的方式，促進與活化彼此之間的合作關係，俾於災害發生時，可以在最短的時間內，達到資源的整合與運用，有效應變減少災害可能造成 的損傷。

由過去的災害防救的經驗顯示，直轄市政府相較於一般縣市政府擁有較豐沛的資源，因此，在災害防救的工作上均優於其他一般縣市政府，隨著台北縣、台中縣（市）及台南縣（市）分別升格為直轄市後，甚至於桃園縣將於明年升格為直轄市，全國將有六個直轄市政府，直轄市政府的資源及能力將有所提升，看似有助於提升地方政府災害防救的職能，然而就未來我國直轄市政府體制的變革現況觀之，恐怕仍存在一些值得探討的問題。

未來直轄市政府，不論是單獨改制或合併改制(如新北市、台中縣市、台南縣市、高雄縣市)，其組織變革不應只是單純的組織擴編，增設一級機關、一級單位數，或是增加政府的組織員額的情形。就當前的改制作業而言，依據「地方行政機關組織準則」修訂作業，未來關於直轄市政府的員額設定，將會有更精密的級距設計，也就是說，不會僅以兩百萬人作為分級標準。另外，財政部也提出「中央與地方財政收支劃分法」的修法草案，期以「公式入法」取代「比例入法」，並擴大統籌分配稅款的稅基，以增加直轄市及縣市的自治財源。最後，直轄市在地方制度上應該會承擔更重要的任務，尤其災害防救業務具有高度地方特性，因此，目前我國直轄市，在任務、財政與組織這三方面欠缺有效整合的情況下，將使改制流於形式，僅僅著重於財政分

配，而不注重實際功能強化。

可以預見的是，未來新設的四個直轄市，它們都將分得更多的財政資源，以及更多的員額編制，理應更能提高地方災害防救能力，唯各直轄市所處之地域及面臨的災害衝擊有別，在災害防救組織的設置亦有所差異，如果在建置地方災害防救體系過程中，若沒有同時將任務、財政與組織結合考量，未來直轄市政府是否能夠發揮改制後之預期功效，恐怕仍有存疑。

再者，除臺北市為都會型直轄市之外，其他如新北市、臺中市、臺南市與高雄市均為城鄉情況差異極大，行政區域包含山地、農村、城鎮與海濱的複雜區位因素，不宜以傳統都會型直轄市的一致性觀點看待上述四個直轄市災害防救的工作，而應以「因地制宜」的觀點，由新任直轄市長基於該市的資源與地理環境進行災害防救之規劃與準備，而中央政府透過各種機制予以協助、補助為基本原則。

另依災害防救法規定，鄉（鎮、市）公所亦需成立災害防救會報，設置災害防救辦公室，並於災害發生時，視災害規模成立災害應變中心，並由召集人（鄉、鎮、市長）擔任指揮官，唯從實證分析的資料得知，由於鄉、鎮、市公所雖然在面對災害發生時，屬於第一線的應變政府，但是該等層級由於缺乏各項資源與人才，在應變能力上相對較弱，而且鄉、鎮、市長因缺乏足夠的專業或缺乏災害防救專業人才協助，其災害防救職能的發揮有限，未來鄉、鎮、市長改制為官派的制度，在人才的選派標準上宜將災害防救專業納入考量，並於上任前落實強化災害防救之職前訓練，以有效提升該等人員災害防救職能。

六、地方政府災害防救職能之釐清

災害防救法第8條規定：「直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報，其任務如下：一、核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫。二、核定重要災害防救措施及對策。三、核定轄區內災害之緊急應變措施。四、督導、考核轄區內災害防救相關事項。五、其他依法令規定事項」。而該法第十條規定：「鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，其任務如下：一、核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。二、核定重要災害防救措施及對策。三、推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。四、推動社區災害防救事宜。五、其他依法令規定事項」。由此觀之，鄉（鎮、市）公所實為目前災害防救工作之基層

組織，尤其面臨災害發生時，該層級政府必須負責疏散收容安置、災害通報、緊急救災及各項社區防救災工作等，然而以目前鄉（鎮、市）公所基礎行政組織之各項資源及能力，顯難達到災害法所規範之任務，而此與實務見解一致，實證分析資料顯示，第一層級之鄉（鎮、市）公所之職能應以災害發生之初步災民收容安置、災情通報及初期簡易救災工作為主，而非將所有災害防救工作加諸於該層級，如此顯難符合災害防救實務之需求。至於縣市政府層級非僅只於核定災害緊急應變措施及督導考核轄內災害防救相關事項，更應扮演地方全災害統整的角色，發揮地方災害防救之減災、整備、應變及復原等職能。

第二節 中央與地方災害防救服務傳送問題討論與分析

雖然我國「災害防救法」對災害防救組織體系及組織運作，從災害前的預防、災害發生的應變到災害結束後的復原工作，均有詳細的規範，然而經過幾次重大災害事件的考驗，中央與地方政府及各層級間災害應變作業之指揮、協調、通報等工作上，亦浮現災害防救事權過度切割，造成防救災之統合能力不足、縱向溝通與橫向協調有待整合、防災訊系統未能充分整合、資訊綜整機制仍待建立及防災人員專業技能仍待專業多元化等問題，以下即為中央與地方之服務傳送與民間參與之綜合討論與分析，目的在從中藉以掌握中央與地方災害防救組織及職能未來興革的方向。

一、我國中央與地方災害防救組織服務傳送過程，民間參與現況及困境

1. 民間組織的參與缺乏和中央溝通的管道。
2. 民眾不知從何處尋求政府的幫助。
3. 資訊傳給民眾時，未考慮到術語的問題。
4. 無法在第一線受災地做到資訊傳達。
5. 民間參與是阻力也是助力，常因協助人力管控不易，造成資訊掌握及傳達之困擾。
6. 沒有組織的志工，過於紛亂，對於地方政府救災也會產生很大的困

擾。

7. 防救災首要的是在防災，而地方所要負責不是在應變此一部分，應該要負責是在防災這一塊有沒有做好，畢竟地方政府沒有其足夠能力去進行災害應變，不過在災情的彙整傳報、或者是行政處理、或者是初期救災等能力，可作基本上的分類。民力的資源運用尚未立法規範或補助，應該是讓部分資源與民間資源進行整合，尤其是要做到重點地區。
8. 行政院災防委員會推動防災社區，多希望由社區自主性發動，故也造成數量成長極為有限之狀況（一年六個示範單位），所以當在推動此一政策時，常要考量是不是要由鄉公所要去推動，或是要因為人力之不足及能力之不夠等因素，輾轉由消防單位去推動，可是如此一來無非又產生非專業單位辦理之惡性循環。
9. 一些民間團體多於社區裡面活動，故在服務傳輸部分，有關社區裡面這個部分是要去掌握，因為其中有那些服務傳輸機制是公共治理上要去思考的方向，因為治理的同時也兼顧到平台的建立，當然很重要一點在平台建立時，各級學校不管是空間還是人材，能發揮什麼功能，將是值得期待。

二、中央與地方政府災害防救應強化面對民眾（服務傳送外場）之服務傳送建議

1. 統一的訊息服務，並讓民間資訊可直接傳送進來。
2. 對於地方政府災害防救應強化面對民眾（服務傳送外場）之服務傳送建議，在縣市政府方面，警戒區的公布和限建區一定要先劃設出來，因為很多地方原本是無人居住，卻因產業開墾而使人居住，導致後續很多地方發生災害。另一部分就是災害發生時疏散所應做的要點，因自從八八水災之後災防會已經要求縣市政府要去制定，目前幾乎多數單位都有制定，以水災或是土石流為例多以降雨量作為標準，不過此一部分便要十分謹慎去訂定標準，否則易造成民怨及執行單位之財政負擔。

3. 社區防災有關於宣傳、演練、配合防災的問題，應讓民眾在事前配合社區的演練，應屬前場的問題。
4. 國軍每年花三千多億預算經費，其目的在強化作戰專業效能，如果國軍必須依照總統指示執行預支兵力、超前部署執行災害防救工作，等於採用非專業之人辦理專業之事，況且國軍對於災害防救之整備其實是不足，或許國軍出動目的是讓人民感到心安，但以長遠考量，未來國軍如採用募兵制時，是否此一方式對整體國家而言，將是十分損耗國家資源之救災團隊。
5. 另外以國軍執行災害防救作業所衍生之問題，則為權責劃分之歸屬，因為當災害防救成為國軍中心任務後，如果出事情時，到底是中央負責還是地方負責？就以現況來進行說明，地方政府可能因為本身無充分資源（縱使有資源或許也不願意投注在這個地方），即會認為反正中央軍隊一定要來，屆時就由中央負起此一權責，那麼反而弱化地方自治、地方效能之一個效果，所以在第一線一定是由地方災害防救單位或消防此一體系去做第一道防線，然後再由國軍進行後面支援。
6. 仿造日本自衛隊於重大災害發生時出動之模式，採取所謂主動勘災之行動，如此或許對於國軍後續將派遣何種人力、何種救災裝備、如何到達現場，將有顯著性之幫助，故可將其定義為勘災之動作。

三、中央與地方政府災害防救應強化政府內部（服務傳送內場）之服務傳送建議

1. 利用整合之防救災資訊系統平台，分享彼此的資訊，使之加以流通，並予以分析將有助於加速災害防救作業之效能。
2. 災害發生時地方政府應規劃編制進行災害資料傳遞。
3. 中央或者是地方政府事前要做的事情，或者災中要做的事情，必須要有個完整的規劃，且所有的規劃都必須進行驗證，尤其是學術單位所提建議，以目前建置資訊通訊系統為例，很多鄉鎮或是區多數都無法有效利用此系統，所以後端服務的規劃皆必須要做驗證，而這個驗證則要經過災害的歷練，如此才切合實際需求。

4. 當政府機關設立一災害防救職系，即會引導出專業的走向，然後再利用此一架構去認證各項研究成果，能不能達到一定之標準，是不是能符合災害防救的能力，如此對於各項災害防救作業之認證才有其意義。而且對於這些培養之人才而言，因有其適當的途徑，則能提升災害防救之作業品質。
5. 中央主管機關持續加強服務傳送系統架構後，在以輔導地方政府方式使其傳遞至鄉鎮市公所、甚至是社區。
6. 公部門決策的問題建議應包括災前預防等減災的一個手段。
7. 民眾資訊為導向現在已在發展，過去著重在後場的部份，現在應要考量如何讓民眾將第一線資訊回饋，建議該一部分前場和後場應要包含在一起。
8. 依照現行災害防作工作，其中在救災、減災跟防災應該要做切割，以減災跟防災為例，其業務可能是要分工，不過救災的工作則應該要朝一元化之方式進行思考。
9. 因各國國情不同，倘我國國軍其戰略方針向災害防救工作靠近時，在有限之國軍資源運用上，或許將減弱建構國軍實質之意義。
10. 根據文獻資料，世界各國災防人力的運用，在日本、美國、歐洲這幾個國家多以人民自主人力運用為主，然而菲律賓、台灣、韓國則是以軍方人力為主，因此在將來應仿先進國家先以民力為主，軍力為輔之模式，畢竟民力資源較為廣大，而軍力則有要維持固定資源運用之考量。
11. 初期多數單位對於災害防救的觀念都不足，但是透過共通之溝通平台，進行資訊交流與整合，將有助於提升災害防救之作業能力。

四、我國中央與地方災害防救組織服務傳送過程，強化民間參與之方向

1. 政府在和民間組織合作時，以有組織的團體為主。
2. 中央政府的角色就是幫民間組織排除法令的限制並提供公權力的幫助，使民間團體得以執行及管理。

3. 未來要加強的就是雙向的溝通，將蒐集回來的資訊加以整合，並將處理之後的訊息，再回覆給民眾，使民眾能夠快速的得到相關的資訊。
4. 未來將加設網站專區，使 119 的電話分流，讓民眾可透過網站報案及得知案件處理情形。
5. 透過防災椿腳（防災專員）的義工模式強化，可由中央或地方同時招募，重點在於透過良好的訓練，並於災害發生時，這些人就是就好的操作動員者，畢竟中央氣象局、水利署及水保局的資訊推估有限，第一線的消息最真實。
6. 鄉鎮層級只需做好二件事，一是災情的查報與通報，二是受災時候的初期緊急處理，但必須有足夠的教育訓練與支援，及配套才有辦法做。
7. 志工團體參與救災工作，在實務運作的過程中，以有組織的志工團體效果較有效，因指揮官只要與各志工團體的領導者溝通協助的需求，便能獲得很好的效果。
8. 整個災害之服務傳送應透過產官學界互相合作。
9. 利用社區規劃師制度，進行社區防災宣導，另外在災後復建部分，以結合社區發展組織協會結合當地的特色進行發展，都是可以參考之方向。

服務傳送系統理論針對內部組織的安排，利用授權方式讓供給者發展與適度提供服務，讓各類服務工作得以順暢。探究政府災害防救之服務傳送系統，可從政府「公共治理」與「全災害管理」（all hazards approach）論點，來探討政府災害防救的服務傳送系統。以政府公共治理方面而言，「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「課責程度」等指標內容為研究與分析重點。而在全災害管理方面，則逐漸由過去災害分責管理之單一災害管理架構（single hazard approach），改採整合性災害防救體系架構、中央災害應變中心協調聯繫整合功能、防救災協力體系等災害防救能力之策進，作為全災害管理所應考量之方向。

第三節 中央與地方災害防救財負擔問題討論與分析

經相關文獻與實證資料分析彙整所得，本研究認為財政負擔可就規範面與實質面兩大部分加以討論，就規範面而言，災害防救法、地方制度法、財政收支劃分法、預算法、中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法、重大天然災害搶救復建經費簡化會計手續處理要點與中央對直轄市及縣（市）政府申請計畫型補助款補助之處理原則等相關規定。上項法規當中指涉財政負擔部份，包含了一般性的災害防救預算，針對特定項目如土石流、排水系統等計畫型補助款項，以及簡化會計程序等。申言之，就以法規內容而言，規範不可不謂詳備。但又為何在災害防救的實務運作上，屢屢發生中央與地方對於分配與執行的問題迭生爭端，此因素值得吾人探討。基此，以下就上述兩大面向分段列點申論之。

就規範面有三點探析：

一、災防預算之編列宜與災害防救四階段相對應

依「災害防救法」第 43 條的規定：「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。」換言之，從災害防救管理的減災、整備、應變與復原重建四階段而言，各級地方政府所編列之預算應以前項相對應。但是從最近幾次重大天然災害觀之，減災部分似未發揮成效。因減災準備工作項目如同下水道等基礎建設，若無天災來襲常為社會所忽略。故各級政府在災防預算的編列上，主要所關注係以應變與復原重建的階段，乃因應變與重建項目所需的經費比例最高，且為一般大眾、輿論所能關注。基此，本研究認為災害防救經費必須明確化，依法界定出其明確使用範圍，並區分成災防事務經費與災害準備金兩種。災防事務經費用於平時減災工作、演習訓練及宣導等科目；災害準備金則是當災害發生後，投入應變與重建復原之緊急需求之用。同時，將天然災害的等級區分成「一般」與「重大」兩種類型，由各級政府依其類型負擔一定程度的比例災害準備金，一般性由地方政府自行負責；重大性則由中央支援協助地方政府。

二、會計作業程序影響災害防救經費的運用時效

依據「重大天然災害搶救復建經費簡化會計手續處理要點」第 7 條之規

定：「災區搶救復建經費之撥付（1）災區搶救復建經費應以最快速方式撥付辦理機關及受補單位。（2）各機關接到有關災區搶救復建經費之應付款單據，對公款之支付，應以緊急事項處理，各經辦、主計、出納部門均應隨到隨辦。」雖法規有所訂定，但是在實際程序上，雖是依法行政，但財主單位的程序、形式管控，卻也造成災害防救經費使用上欠缺應變彈性。

從實證訪談資料可以發現，對業務機關或實務界的受訪者來說，雖能理解會計程序的要求並非財主單位的刁難，而是依法辦理不得不為之舉。但對於第一線的災防工作人員或受災民眾而言，都殷殷企盼墊付款項或補助撫慰金能夠立即發放。若款項能即時發放到需要者的手中，這是在心理層面上對災民實質的穩定效果，與實務工作者的士氣都有相當重要的影響。但是對財主單位而言，為了避免審核程序浮濫，必須就相關事證加以認定，然災防工作十萬火急，要如何在程序與作用之間取得平衡實難以取捨。因此，本研究認為有必要參酌美日等國的實際經驗，將財主單位的主管與人員納入災害應變指揮體系，實地了解並評估災情需求。

三、建立權責、預算資源相符的災害防救專業機關

災害防救法在今年8月4日修正公告後，確立將內政部消防署轉型為「災害防救署」，專責統整台灣國家災害防救工作。然而此舉真能解決目前我國災害防救上的相關問題？本研究認為，財政負擔的問題，除了資源有限並如何分配運用之外，另一項問題就是機關權責職能與財政資源未能相對應。消防與災害防救本為兩項雖有重疊但又有不同的專業工作，並不能一概而論直接由消防機關轉型災害防救機關就可迎刃而解。修正後的災防架構，在財政負擔部份會面臨到資源或預算如何配置的問題，例如內政部災害防救署為中央三級機關，故有其人力與預算資源。而地方政府設災防辦公室，為府內幕僚單位，依災防法規定年度預算編列1%的災害準備金是屬於災防辦公室，還是屬於消防局？地方政府災防辦公室是地方首長幕僚，能否指揮消防局進行災害防救工作？這些都涉及到預算如何分配、運用與績效的問題。因此，本研究認為，在中央的部份，未來內政部災害防救署應與行政院災害防救辦公室合併，改制為隸屬於行政院中央災害防救會報的專責防災機關，而內政部消防署則仍維持三級機關專責消防與緊急救護業務。在地方政府部分，同樣設立相對應機關，如此權責與預算資源方能相符應。

實質面的部份有三點討論：

一、災防經費事項上，中央與地方政府宜透過府際對話平台化解歧見

從歷次天災都會發生中央與地方相互指責救災不力的情形，對於民眾而言這都只是政治口水，對維護、恢復災損權益毫無實質助益。特別是在災後補助款項的分攤，常是中央與地方兩造爭端之所在。從實證資料顯示，地方政府面臨財政困窘之境，災害準備金除依法定 1%的比例編列，若比例增加則會發生排擠其他預算的效應，因此多仰賴中央政府的補助。但是災害防救為地方自治團體職權責無旁貸，故地方政府應於年度預算中編列事前減災整備科目，針對境內例如易發生淹水或土石流地區謀求整治對策，而非平時只顧「開發」而輕忽與大自然衡平的關係，災後一邊歸咎中央政府，另一邊又向中央爭取補助款項。而中央政府也必須考慮到，在天然災變日益頻繁的情況之下，應藉由績效評估機制，監督考核地方政府對於災害防救的準備工作成效。另外，中央政府也不應以因政治或選舉考慮之故，而由行政首長大開補助支票，最後卻由地方政府負責，發生這種「無財源強制負擔」的「中央請客、地方買單」情形，這不僅有侵犯地方自治團體權限之慮，更是增加政府財政負擔並惡化財政紀律。準此，以目前行政院與地方政府的「中央與地方聯繫會報」，或是財政部與地方財政機關的「地方財政聯繫會報」等府際對話平台，是中央與地方兩造之間對話溝通的管道。除了瞭解地方政府需求之外，亦是化解對立尋求共識並針對實際需求解決問題的契機。

二、應宣導民眾災害風險管理與保險的重要性

傳統上都會認為天災乃不可避免，一旦發生應由政府撫慰補助受災民眾。在過去氣候尚未劇烈變化的情況下，政府或可因應。但是隨著重大天災常態化，吾人必須思考如何讓民眾具備自救防災，災害風險管理與保險的概念與辦法。從美日等國的災害防救案例上顯示，平時地方政府編列相關預算進行宣導教育民眾進行災害防救演練與災變保險的措施。以美國國土安全部 FEMA 為例，網站上提供相關資料，讓民眾得知平時可就哪些部分申請辦理災變保險，災後可透過自我查核手冊了解如何申請政府補助、保險公司補償等相關手續。本研究認為，政府財源來自於人民課稅，然現今國情增稅可能性不高，在開拓財源有限的情況下，民眾的需求又只增不減，所以不管是中央

或是地方政府都面臨資源不足分配的財政困境，因此，當重大災害發生時，自然更加重政府財政負擔。

目前發生重大災害時，通常社會各界的民間團體及地方政府均會辦理募款措施，然而由於資源未能整合運用，仍需政府投入大量重建經費。而民間捐款依災害防救法的規定須專款專用，不得挪為替代行政事務或業務之費用。若能夠宣導民眾建立自救防災的風險管理與保險意識，一方面可減緩政府在面臨天災接續不斷了財政壓力，將財政資源應用在所需之處，同時亦可讓民眾型塑自救的觀念，藉由投保各種類型與負擔比例的災害保險，使身家財產不至於在一夕之間化為烏有，能夠在災後重建上生活有所依靠。

三、政府災害特別預算執行力有待強化

由於預算編列與機關業務執行息息相關，因此在預算籌編過程中即應將能否妥善發揮效益考量在內，亦即政府投入災害防救的成本，須獲得災害防救的效益。但從相關的特別預算的執行率可以發現，財政籌措有多種方式，雖是舉債獲得但尚可支應，可是財務資源的分配與效益，在實際執行上卻未能達成預算籌編之目的。直言之，若政府無執行力怎能發揮總體的競爭力？天災後重建工作是跟時間在賽跑，而執行良窳也是災民看待、評價政府能否發揮良善治理能力的依據。基此，徒有預算並不足以恢復災害後的破壞與傷痛，唯有配合迅捷的執行力方能發揮綜效。

第四節 中央與地方災害防救法令架構問題討論與分析

一、中央與地方災害防救法令架構

向災害學習，是我國災害防救體系及法制建置的基礎。台灣位於西太平洋颱風區域、及歐亞板塊與太平洋板塊交接的環太平洋地震帶西側，地理環境條件極易引發天然災害。根據統計資料¹¹⁰，平均每年發生 5.1 次天然災害，而自 1988 年後，均高過 5.1 次。光以颱風造成的風災水患，每年平均 3.6 次，造成經濟損失額每年平均高達 190 億，約為國民生產毛額 0.7%。未來將

¹¹⁰ 內政部消防署 97 年統計報告。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

因全球性氣候變遷，各種天災的頻率與規模只會增加不會減少，而為爭奪生存資源，國際間更形成一種所謂「氣候難民」(climate refugees) 的遷徙移民，衍生國家與國家、區域與區域及國際社會的緊張與衝突、甚至引發戰爭。我國災害防救體系及法制建置應著眼於此，未雨綢繆地對於減災策略與整備預防策略，聯合政府與民間社會之力，進行整體性規劃。

從文獻分析得知，我國災害防救的法制沿革，在「辦法」、「方案」時期，較偏向災後處理，而不重視預防，無整體災害管理觀念，未設專責機關；發展到「災害防救法」時期，才建立防救災體系，奠定我國政府整體災害管理的法制基礎，確立災害防救三級運作體系。期間經歷幾次重大災害的考驗¹¹¹，因應實務運作所顯露的缺失，災害防救法分別於 2002 年¹¹²、2008 年¹¹³、2010 年（兩次）¹¹⁴共四次修正。其中為解決八八風災所凸顯的資源整合調度指揮機制失靈與國軍救災法據不明等問題，災害防救法第四次修正（2010 年 8 月）中，強化了地方政府應負責地方災害防救事項，保留行政院災害防救委員會改名為中央災害防救委員會，行政院災害防救辦公室執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，並將消防署轉型為災害防救署，作為災害防救專責機關。同時明訂直轄市、縣市、鄉鎮市應設置災害防救辦公室執行各該地方災害防救會報事務。以及為強化災害情報資訊反映，增訂劃定防救災微波通信傳輸障礙防止區域，及傳輸障礙之協商改善或以最小損失之方法使用建築物

¹¹¹ 臺灣近 10 年的重大災害有：2000 年，八掌溪事件、象神颱風；2001 年，桃芝颱風、納莉颱風；2002 年，331 地震、澎湖空難；2003 年，阿里山火車翻車、SARS 疫情；2004 年，敏督利颱風、72 水災、艾莉颱風、海馬颱風；2005 年，0516 豪雨、0612 豪雨、海棠莎颱風；2006 年，碧利斯颱風、1226 恒春外海地震；2007 年，0809 水災、聖帕颱風、柯羅莎颱風；2008 年，卡玫基颱風、辛樂克颱風；2009 年，莫拉克颱風等。

¹¹² 增訂第 39-1 條。

¹¹³ 修正公布第 2、3、13、22~24、27、31~33、36、38、39、40、46、49、50 條條文；增訂第 37-1、37-2、43-1 條條文；並刪除第 29、39-1、42 條條文。

¹¹⁴ 2010 年 1 月增訂公布第 47-1 條條文；2010 年 7 月修正第 4、7、9、11、16、21、23、44 條，增訂第 34 條。

頂層架設電台機制，確保防救災微波通信暢通之規定。最重要的部分是增訂國軍主動進行救災任務的法源依據，及國防部得為災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救，明定國軍救災的權責。

此外，依災害防救法（以下簡稱本法）第31條第3項規定訂定之民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法，結合民防法，納編現有政府民力組織運用之機制，要求民防團隊、災害防救團體或災害防救志願組織參加協助救災編組人員協助救災工作應受災害應變中心指揮官之指揮。

凡此，災害防救法已建構頗為完整之規範體系。

綜觀我國災害防救法令架構，係以災害防救法及其子法建構之全災管理機制為核心。依據災害防救法的授權，內政部與相關部會署（各個中央災害防救業務主管機關）會同訂定相關細部規範。加上各級政府研訂之災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害防救計畫，構成災害防救法之主要架構。其規範內容，主要區分為：災前「預防減災」、「整備」及災時「應變」及災後「復原重建」四大部分。

另一體系則是個別災害之預防及管制規範，散見於政府各主管機關掌管之法律中¹¹⁵。依照災害性質類別律訂主管機關。例如：土石流災害、森林火災：行政院農業委員會。水災、旱災：經濟部。風災、震災、火災、爆炸災害：內政部。空難、海難、陸上交通事故：交通部。毒性化學物質災害：行政院環境保護署。其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。各個中央災害防救業務主管機關分別依據立法院通過的法律，再依法律授權或本於職權制定法規命令與行政規則，交由各地方政府對應之局處據以執行。地方政府為執行該等法令，如有因地制宜之需要，尚得依據地方制度法制訂自治條例或自治規則，或委辦規則，執行各項災害防救業務。

¹¹⁵例如內政部依據「消防法」掌管火災之預防與救護，督導各地方政府消防局執行火災之預防與救護業務。消防法中課予人民防火義務，設置消防安全設備，並透過專業技術人員---消防設備士(師)協助人民履行防火義務。平時實施消防安全檢查，透過行政檢查與法律制裁，培養人民防火習慣，做好預防減災工作。

外圍支援體系方面，分為四部份：

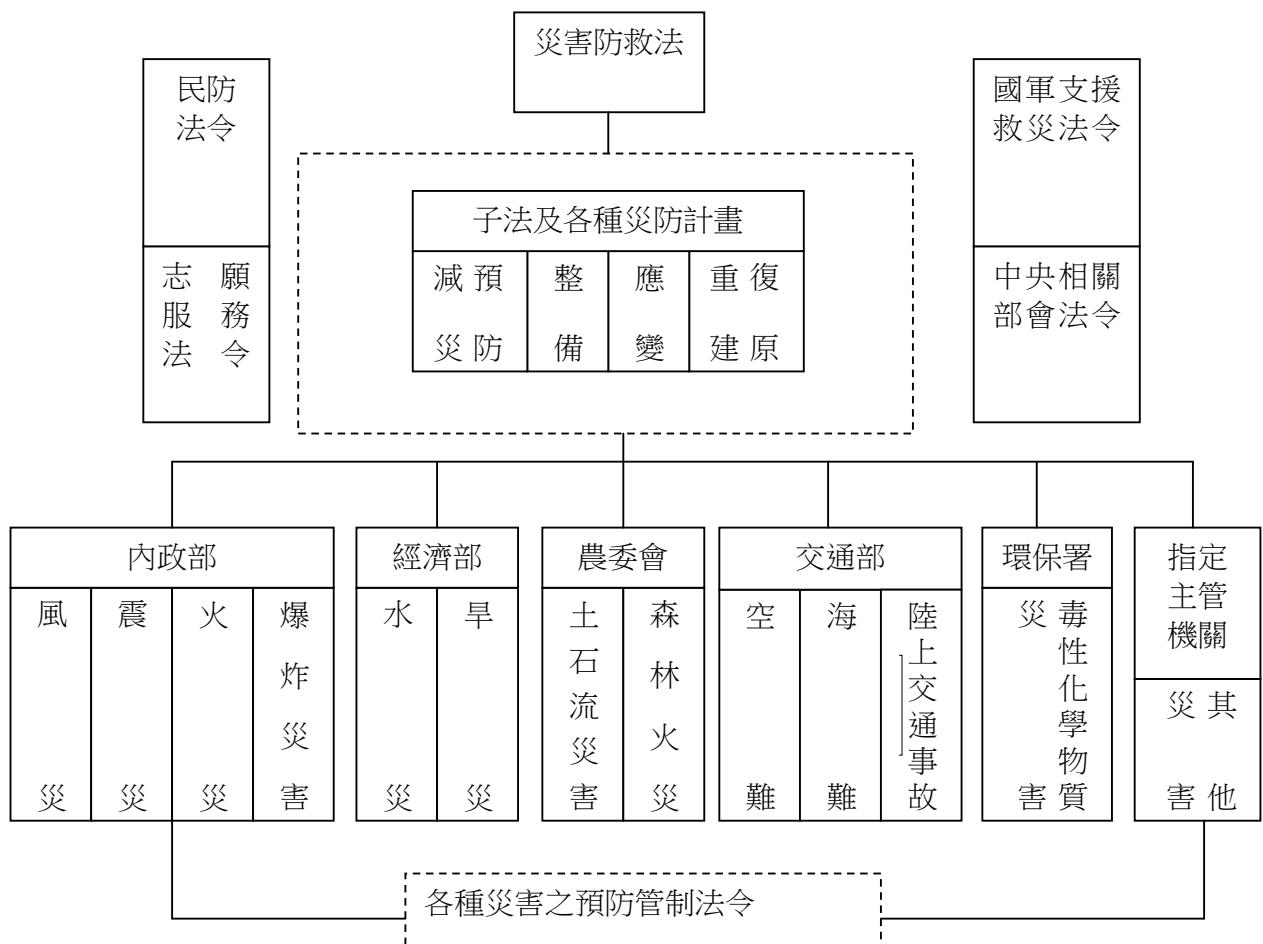
1. 國軍支援救災部分，國防部係依據災防法、申請國軍支援災害處理辦法等相關子法辦理。再依全民防衛動員準備法及子法，承行政院之命，指定所屬機關（單位）設全民戰力綜合協調組織，整合作戰地區總力，協助地方處理災害救援事宜。為確保動員實施階段獲得所需人力，人力動員準備分類計畫主管機關於動員準備階段，應對民間重要專門技術人員、民防、義勇消防、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織，實施調查、統計、編組，並對學校青年動員服勤、戰時傷殘及退除役軍人安置等事宜進行規劃。直轄市及縣（市）政府並應配合辦理。

2. 中央相關機構部分，包括外交、財政、教育、法務等部、主計處、新聞局、衛生署、國科、研考、勞委、工程、海巡、原民等會，係依據行政院指示相關人員進駐中央災害應變中心，依機關別組成緊急應變小組，各依其職掌法令行使職權。

3. 民防人力動員部分，為有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務之功能，由各級警察機關依據民防法規定組織民防團隊。凡中華民國人民年滿二十歲至未滿六十五歲者，依其生活區域、性別、專長、經驗、體能，經遴選參加民防團隊編組，直轄市、縣（市）政府應編組民防總隊，下設各種直屬任務（總、大）隊、院（站）、總站；鄉（鎮、市、區）公所應編組民防團，下設各種直屬任務中、分隊、院、站；村（里）應編組民防分團，下設勤務組。各政府機關、事業設施員工、學校師生均應參加民防總隊、民防團及民防分團、單位防護團或聯合防護團編組，接受民防訓練、演習及服勤。並依據民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法實施編組訓練協助救災。

依此繪出我國災害防救法令架構如下圖：

圖 4-1：我國災害防救體系法令架構圖



二、檢討與問題分析

綜覽過去的研究文獻，對於災害防救法令的批評，經過 2010 年 8 月的大修法，各界普遍認為現行災害防救法已為頗完整之規範。而臺灣災害防救的最大問題，在於中央與地方未落實執行災害防救法的相關措施、中央與地方服務傳送的落差，以及地方災防組織人力財政不足，是無法做好災害防救的主要原因。然而也因為法令的修正，組織的調整，產生新組織功能定位上的疑慮，恐無助於問題之改善，反而有惡化之可能。因此，本研究針對修正後的災防法令新架構，提出仍存在的未解決與新增之問題如下：

1.三級災害防救組織配置失衡

災害防救組織部份，依災害防救法規定，採三級制，分為中央、直轄市及縣（市）、鄉（鎮、市）。在不同組織層級上，其組織體系、權限及運作模式亦不相同。

現行法令強化中央災防組織，設置專業管理人員，專職處理災害管理。就中央災害防救組織而言，主要即有 9 個：1.行政院中央災害防救會報 2.行政院中央災害防救委員會 3.行政院災害防救辦公室 4.行政院災害防救專家諮詢委員會 5.國家災害防救科技中心 6.行政院國家搜救指揮中心 7.內政部 8.內政部災害防救署 9.中央災害防救業務主管機關。此外，尚有行政院所屬相關部會如經建會、研考會、主計處就其業管事項負責研考統計。指揮體系與幕僚體系錯綜複雜，功能重疊，分工不明，政出多門，徒增機關間協調聯繫意見整合的困難度，與其中人力時間成本的耗費，幾可預見此一龐大機器無效空轉的景況。中央體制過於龐大，頭重腳輕，不符合「防救災害主體在地方」、「防救災害重在執行」的根本思維。

過猶不及，中央太過，而相對的，作為防救災主力的地方政府，災害防救組織反而顯得單薄，僅於各級政府直轄市、縣市、鄉鎮市(區)得比照設置)下設災害防救會報，下設災害防救辦公室執行各該地方災害防救會報事務，至於執行業務則由消防局兼辦，無法對應設專責單位(直轄市、縣市災防局，鄉鎮市區災防課)。(修正條文第 9 條及第 11 條)由於災害防救會報或辦公室，組織性質皆屬任務編組，非專責機關，亦無專職人員，業務承辦人係兼辦災防業務，地方機關首長隨選舉任期而進退，變動頻仍，經驗無法累積，加上

無功能健全之幕僚，整體條件比中央更為不足。故平時減災預防工作難求落實，災害發生時更難以期待其有適切應變反應及復原重建作為，而必須事事依賴中央支援。即使民間社會資源大量湧入，一時間亦無法消化整理，妥善、有效運用資源。處理八八風災呈現之亂局，正反映此一問題在地方十分嚴重。

地方災防組織，原本功能即不足，五都成立後，更是雪上加霜。且縣市財政經費原已拮据，未來政府整體財政更加困窘，災防會報或災防辦公室，若乏地方首長重視，依然循舊例由相關局處科室人員借調兼辦，自難嚴謹確實調查地區災害實況與防救資源研訂地區防救計畫。過去由消防局兼辦災防業務，其他局處不熟悉災害防救體系之運作，平時無法有效監控災害風險，發生重大災害時，更難配合消防局共同救災。更遑論另增設專責災防局，專職處理災害管理。而災害專業管理人才的培訓與養成，久任專職累積經驗等基本組織人力需求，皆無法落實執行。中央與地方組織資源配置失衡，係災害防救法於制度面重要且根本的問題。

2、中央災害防救「會報」與「委員會」功能重疊

「行政院災害防救委員會」雖然更名為「中央災害防救委員會」，惟其功能究竟是決策機構或幕僚，定位不明。其與中央災害防救會報，同屬任務編組，作為災害防政策的核定與決策機構，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。

三、行政院災害防救辦公室與內政部災害防救署權責不明

緊急災變具有不確定性、資訊不全、聯繫困難、狀況複雜等特性¹¹⁶，決策所涉及之知識背景廣泛且複雜，決策機制須具有異業整合之能力，預判與規劃宜保持高度的彈性，而災防法令多如牛毛，災害防救法以及各項防救業務計畫或地區執行計畫，多是概括、原則規定，少有各種具體狀況之詳細作業流程及實施步驟，故若無功能健全專責之業務幕僚協助，實際運作中將因機關首長救災經驗不足，知識欠缺，而遇事慌亂，不能明快正確決斷，而無法勝任應變指揮官的職務，故專責的業務幕僚十分重要。現行法該專責業務

¹¹⁶ 丘昌泰，1998，公共政策，巨流，頁 363-364。

幕僚之角色，究竟歸屬何單位？是行政院中央災害防救委員會、或行政院災害防救辦公室、行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心、或內政部災害防救署，規範不明。

現行法規定，行政院設災害防救辦公室，置專職人員，處理災害有關業務，為中央災害防救委員會之幕僚單位。惟中央災害防救委員會執行長由「內政部部長」兼任，災防辦公室主任由內政部「災害防救署副署長」兼任，所謂「專業人員」大部分由各個災害業務主管機關調用業務專精人員進駐支援。惟過去經驗顯示，某些機關留住專精幹員，不外放借調到災防辦，導致災防辦的整合救災專業功能需打折扣。此外，依災害防救法第7條規定，災害防救業務之執行，由消防署改制成災防署負責，從專責火災防救業務擴大到整合性災害防救業務，原消防署人員能否勝任，即成問題。災害防救辦公室與災害防救署之人員與業務重疊，相對的削弱消防本身的職能，亦是問題。

三、行政院災防辦公室功能發揮令人存疑

災防辦公室係中央災害防救委員會的幕僚單位，為最上位的會報研訂規劃災害防救政策、推動、督考與協調內政部災害防救署與中央相關災害防救業務主管機關執行防災政策。惟行政院災防辦公室之專業人員多借調自災害防救署及中央其他業務主管部會，或為其所支援或兼任者，不僅業務權責難以劃分，另就組織定位而言，災防辦公室為行政院幕僚單位，不具機關性質，並無法獨立編列預算，缺乏執行能力，其功能能否發揮，令人存疑。

此外災害法雖然規定，直轄市、縣市、鄉鎮市應比照設立災害防救會報與災害防救辦公室，俾與中央能於災害防救上有一致性的配合。惟地方防災性質，重在全災管理業務之執行，僅具「內部單位」性質的災防辦公室設置模式，並無法有效整合其他局處，滿足救災任務之需要。

四、欠缺複合性災害管理機制

現行法之事權劃分係按災害種類定管轄，受機關本位主義影響，一遇有複合性災害，跨越單一機關管轄範圍，由何機關負擔救災人力物力經費，機關間協調頓生問題。現行法將協調事務交由災防辦公室負責，其為任務編組，無機關地位，又無資源，執行協調者可能是內政部消防署科長或副署長兼任，職位等階過低，動用資源的權源不足，將致整合成效難如預期。

四、災害應變指揮權責問題，仍未解決

災害應變指揮權責問題，包含中央災害應變中心指揮官指定，以及複合性災害權責之問題。

災害防救法第3條明定中央災害業務主管機關，就其業管災害之預防、應變及復原重建之責。本條規定立意雖然良善，惟極端氣候所引發水災、土石、道路、橋樑破壞等複合性災害，就法律層面，雖各有專屬管轄機關，然於「災害發生」時，各機關可能保留自救資源，指揮應變亦欠缺全責專業，無法有效整合。

五、災害防救之「防災業務主管權」與「救災應變指揮權」未明顯區分

災害防救之概念，區分為「預防」與「應變」工作，其中預防部分，指的是防災業務主管權責，至於應變則為救災應變指揮權責而言。惟我國災害防救法第3條對於災害防救業務主管機關之概念，是以業務管轄為分工，地方政府之對應機關，也是內部單位，就實務而言，其緊急處置多仰賴消防機關，缺乏救災應變之「執行」能力。即災害防救法未對災害防救之「防災業務主管權」與「救災應變指揮權」應予明確區分，宜使平時災害預防與減災工作回歸各部會，依其業管法令與預算編列，落實執行整備與減災之工作，以及讓以救災功能性為考量的救災指揮應變，回歸各級政府首長統合其行政權限所轄之各類資源，即時應變救災。

六、災害規模分級不明確影響中央介入時機與資源分配

我國的災防法並未對災害的規模分級「一般災害」、「重大災難」、「重大天然災害」，影響緊急應變之處置。尤其是現行災害發生，中央第一時間資源的投入，是「易致災區」而非「重大災區」，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啟動國軍救援體系，有效率的積極介入，造成民怨。

七、國軍支援救災部分法據不備

國軍支援救災部分，國防部係依據災防法、申請國軍支援災害處理辦法等相關子法辦理。再依全民防衛動員準備法及子法，承行政院之命，指定所

中央與地方災害防救組織與職能之研究

屬機關（單位）設全民戰力綜合協調組織，整合作戰地區總力，協助地方處理災害救援事宜。惟召集役男與後備軍人，尚須配合修訂兵役法、召訓規則、及聯合作戰指揮中心作業程序等相關法令，方竟全功。

第五章 結論與建議

第一節 結論

近年來氣候異常現象不斷重創全球各地，區域性、時間性、連鎖性、累積性、複雜性以及災害的規模及發生時間地點的不可預測性，乃是當前災害的共同特點導致傳統政府救災模式遭遇極大的困難與挑戰。

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。綜上，本研究獲致下列結論：

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，適當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間題，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。

八、因應對策

2010年8月修正之災害防救法，於行政院下設任務編組「災害防救辦公

室」專責執行災害防救會報核定之災害防救政策，以解決現行中央災害防救會報與行政院災害防救委員會於功能及業務重疊之處，另將消防署轉型為災害防救署，專司災害防救工作。本法立意甚佳，惟就組織法的觀點，該災防辦公室並非正式機關，無法獨立編列預算及對外行文規範其他機關，且災害防救署設於內政部之下，屬三級機關，作為協調各類災害業管部會執行災害防救任務，層級確實過低。另有關災害防救體系之設計，應符合災害應變管理與行政院組織法之規定，而非僅以政治因素，扭曲了合理制度的形成與制度建立的可行性。

為解決上述問題，本研究認為首應從災害防救組織一元化及提升地方災害防救職能著手，就災害防救組織一元化而言，應建立由中央到地方一元化的災害防救組織，專職負責災害防救政策規劃與政策執行工作，因此，中央的部分仍在行政院設置災害防救會報，另於行政院之下增設災害防救業務幕僚與執行之二級機關（災防署），統籌負責災害防救會報決策與重要事項之執行推動，同時負責指導、監督與協調中央各業務主管部會及地方政府各項災害防救工作之推展。

至於提升地方災害防救職能的部分，在縣市層級應對於中央層級設置災害防救局，統等負責縣市災害防救會報之重要決策事項，同時負責指導、監督與協調縣級各業務主管局處及鄉鎮市公所推動各項災害防救工作，經由專責單位的設置方能藉由預算的編列，人才的進用及建立專業職系，發揮災害防救專業職能，而鄉鎮市的層級宜設置災害專業人才，輔佐鄉鎮市長統籌辦理災害防救業務，平時減災整備期間，由該等人員負責各相關業務單位之協調整合，若遇災害發生時，藉由該等人員之災害防救專業素養，提供災防指揮官（鄉鎮市長）重要救災決策之參考資料，提升該層級指揮官之救災指揮能力。

另就職能如何藉由服務傳輸的過程有效發揮，資源整合之觀念甚為重要，尤其各類人力資源及社區防災的運用，為災害防救之核心，目前災害防救系統之各項人力與社區資源包括：國軍、義消、義警、社政系統及民政系統，其中國軍、義消及義警重著於救災工作的投入，而社政系統係整合民間組織與資源，協助災害收容，發放救災物資等，另民政系統之村里長（幹事）著重於災害資訊輸工作及災民疏散。以鄉鎮市層級而言，民政系統之村里長

(幹事)為鄉鎮市長所能運用之資源，因此，該層級之職能偏重於災情蒐報及災民的疏散。而縣市政府層級可運用之資源包括義消、義警、民防、社政及民政系統，因此，該層級政府職能更包括了減災、整備、救災及復原工作。而中央層級的可動用之資源更包括了國軍的部分，其職能含括了跨域之間的減災、整備、救災及復原工作。整體災害防救體系各層級職能與服務傳送可用資料，形成中央至地方垂直及地方之間的橫向網絡。

本研究建議從全災害管理之「減災、整備、應變、復原」著手，建立由中央至地方災害防救組織分工與職能的架構如圖 5-1，其修法建議如表 5-1，其重要概念如下：

1.釐清各種災害防救業務主管機關（第 3 條）與全災管理專屬機制（第 7 條）之不同功能與關係

災害防救法第 3 條規定各種災害之預防(減災、整備)、應變及復原重建，係視各種災害種類與性質，由相關部會分別作為中央災害防救業務主管機關分工負責。例如：風災、震災、火災、爆炸災害：內政部。水災、旱災：經濟部。土石流災害、森林火災：行政院農業委員會。空難、海難、陸上交通事故：交通部。毒性化學物質災害：行政院環境保護署。其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

中央災害防救業務主管機關負責中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。災害防救工作之支援、處理。非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。

而同法第 7 條所規定，則係基於全災管理之理念所建構之災害防救專屬機制，或稱全災管理機制。從中央災害防救會報核定災害防救政策及相關計畫，協調監督各災害防救業務主管機關完成各種計畫，到地方災防專責組織之設立，以統合相關多元專業，發揮災害防救任務指揮一元化與資源運用效能化之目標。

2.中央災害防救會報為全災管理體系「政策形成」及管理機制之發動者

中央與地方災害防救組織與職能之研究

中央災害防救會報，為災害防救政策形成及專屬機制之發動者。會報應根據專屬業務幕僚（現行法規定之中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、以及內政部災害防救署等）之統合意見，決定災害防救之基本方針、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、核定重要災害防救政策與措施、核定全國緊急災害之應變措施等。

至於災害防救統合協調規劃決策等全災管理的業務執行機關，（現行法規定之中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、以及內政部災害防救署等）則應負責督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項、（現行法係劃屬會報之權責，本研究認為此應屬業務執行事項）災害管理及綜合性防災策略之規劃、災害防救計畫之擬訂、推動重大災害應變措施之制定和實施，並執行災防業務計畫及其他各類應變經費計畫之對應、調合中央與地方以及各公共機關與民間團體間災害應變事務、使災害應變經費負擔合理化，並監督地方自治團體進行地區災防計畫的擬訂與實施等任務。

現行法全災管理的業務執行機關分別有：中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、以及內政部災害防救署等三個不同層級組織，然三者之權責關係混沌不明，宜整合成一個（如行政院災害防救署）的組織，具機關地位可對外行文，有獨立組織法、法定編制員額、可獨立編預算。機關權責職能與財政資源未能相對應。消防與災害防救本為兩項雖有重疊但又有不同的專業工作，並不能一概而論直接由消防機關轉型災害防救機關就可迎刃而解。修正後的災防架構，在財政負擔部份會面臨到資源或預算如何配置的問題，例如內政部災害防救署為中央三級機關，故有其人力與預算資源。而地方政府設災防辦公室，為府內幕僚單位，依災防法規定年度預算編列 1% 的災害準備金是屬於災防辦公室，還是屬於消防局？地方政府災防辦公室是地方首長幕僚，能否指揮消防局進行災害防救工作？這些都涉及到預算如何分配、運用與績效的問題。因此，本研究認為，在中央的部份，未來內政部災害防救署應與行政院災害防救辦公室合併，改制為隸屬於行政院中央災害防救會報的專責防災機關，而內政部消防署則仍維持三級機關專責消防與緊急救護業務。在地方政府部分，同樣設立相對應機關，如此權責與預算資源方能相符應。

地方政府亦相對應設置「災防局」之專責災防機關執行災害防救業務。

3. 災害防救統合協調規劃的決策執行機關（災害防救署）之層級應置於部會之上

新修正之災害防救法第 7 條規定將行政院災害防救委員會改為中央災害防救委員會，又增設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務。而真正執行業務的單位人員，又驟降至三級機關內政部所隸屬之消防署(改稱災防署)。使本應單純化的專屬業務幕僚，反而分成中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、以及內政部災害防救署等三個不同層級組織，領導多元，組織成員來源多軌，有專屬、有兼職或借調，部屬(消防署副署長兼任災防辦執行長)指揮長官(內政部長)，隸屬關係混亂，形成指揮監督與人事考核之障礙。且因組織層級增加，公文處理流程益加冗長，均不利於需要迅速反應、指揮系統明確之救災工作需求。行政院所屬災害防救辦公室，就組織法觀點，屬內部單位，並無法單獨編列專屬之災防預算，如逕為預算之處分，勢必將排擠行政院整體預算之使用。

同時將內政部消防署改制為內政部災害防救署（三級機關），忽略原本負責台灣最頻繁之天然人為災害（風災、震災、火災、爆炸災害）工作負荷已偏重之消防業務，還要跨部會執行全般災害防救工作，指揮督導二級機關推動災防業務。其組織層級，其仍屬內政部所屬之三級機關，實難以有效統合前揭二級機關，作好災害防救之工作。

災害防救機關（署）為災害政策的執行機關，其橫向功能，在於統合各災害業管部會，於平時對減災之預防業務為指導、監督、管理與執行之工作；縱向部分，則於災害發生時，指揮、監督與各地防災害防救機關（局）執行全災管理工作，實施業務督導。災害防救機關（署），其機關地位應在各災防業務主管機關之上，直接隸屬行政院，至少為二級機關，以利統合協調各業務主管機關；有機關地位，方俾利於推動防救災整合業務預算之編列。

因此，本研究建議由行政院災害防救辦公室改制為災防署，置專職人員，處理有關業務。短期也就是 2 年內，以現有之內政部災防署作為過渡階段，培養災防專業能力，重整災防專屬組織。待階段性任務完成，3 年後之中長期計畫則將災防署改回消防署，消防署成為火災業務主管機關，地方亦相應成立災防局及消防局。則災防專屬機制與各災害防救業務主管機關之間的組織分工與職能整合，便能完成。

4. 消防機關與災防機關的角色應予釐清

依現行消防法之消防任務之火災預防、災害搶救及緊急救護事項，與災害防救法之減災、整備、應變、復原等全災害管理，規範目的、災害範圍管轄機關、指揮層級與業務重心，均有明顯差異，就組織功能之設計，消防機關與災防機關仍應予分流，各司其職，互為分工，始為適當。新修正災防法讓消防主管機關兼災防主管機關，似有雞兔同槽之不妥。

第二節 建議

「災害防救法」對災害防救組織體系及組織運作，從災害前的預防、災害發生的應變到災害結束後的復原工作，規範堪稱完善明確，惟本研究發現，本法規範災害防救體系之問題，以實務運作權責機關間及與民間組織間之分工與協調聯繫，以及防災預算編列與分配之問題仍有改善之空間。

此外，無論地方或中央，其職能之發揮，均有待學習與教育。地方固然有待授能(empowerment)及資源的建置，以發揮其職能，中央政府長官也必須學習，現行中央政府在救災過程中越俎代庖，紊亂了角色，致使地方政府永遠無法培養救災的能力，而在救災時中央政府去做執行工作，也未能發揮監督的功能。

研究亦發現，經過幾次重大災害事件的考驗，災害防救組織體系之編組，仍有未到位之狀況。本項建議，為本研究團體幾經評估與研究之結論。其目的在於從組織的層級上，根本解決我國現行災防體系功能不彰問題。特別是解決業務分工、協調指揮、預算編列、教育訓練以及專業災防管理人員之養成等問題。

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程建議如下：

(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程可行期程，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，建立一綿密之資訊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「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「操槧」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

根據表 5-1，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。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

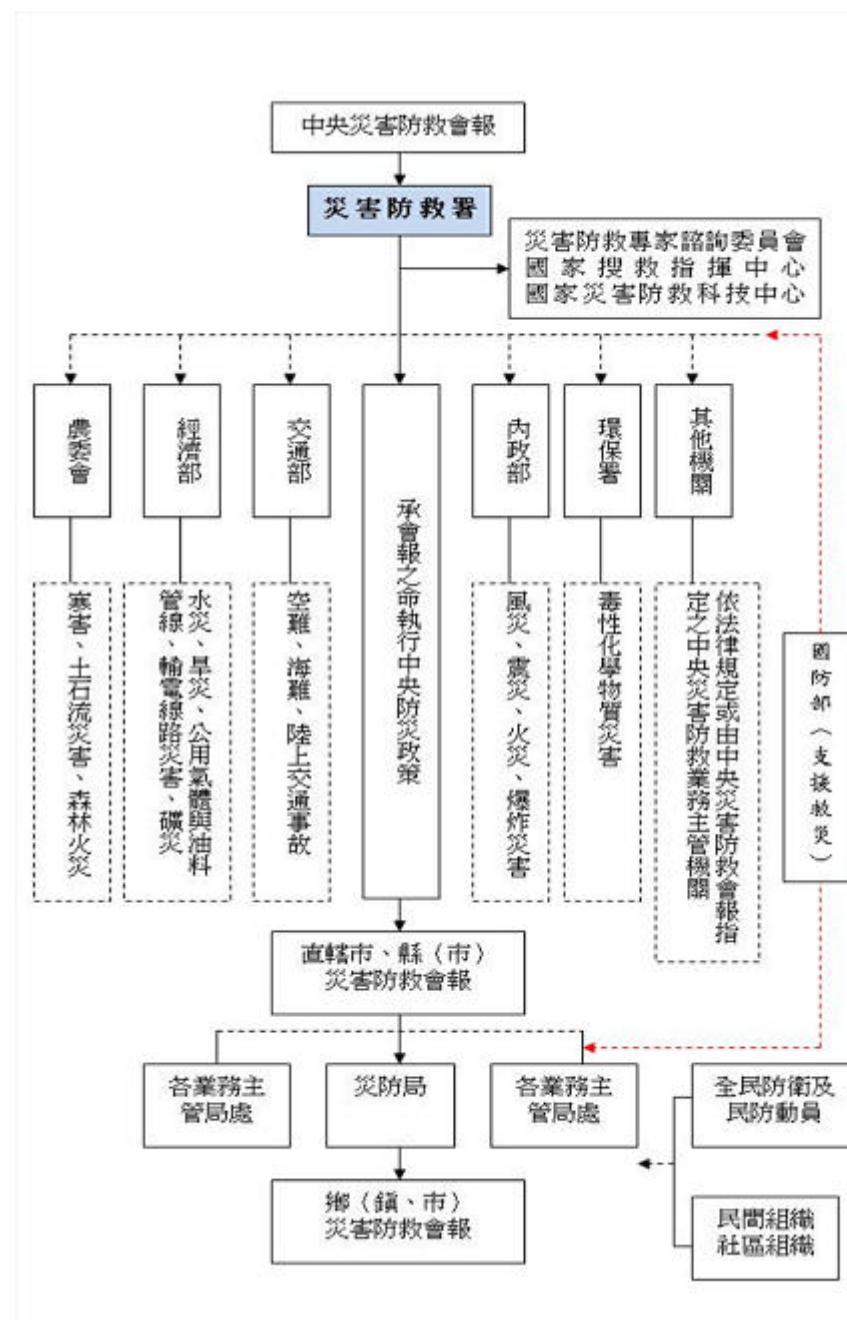


圖 5- 1： 災害防救組織架構建議圖

資料來源：本研究

表 5- 1 災害防救法之修法建議表

修正條文	現行條文	說明
<p>第 6 條 行政院設中央災害防救會報，其任務如下：</p> <p>一、決定災害防救之基本方針。</p> <p>二、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。</p> <p>三、核定重要災害防救政策與措施。</p> <p>四、核定全國緊急災害之應變措施。</p> <p>五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。</p> <p><u>六、協調整合、指揮調度各級災害防救業務主管機關、公共事業及社會災害防救資源之應用。</u></p> <p>七、其他依法令所規定事項。</p>	<p>第 6 條 行政院設中央災害防救會報，其任務如下：</p> <p>一、決定災害防救之基本方針。</p> <p>二、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。</p> <p>三、核定重要災害防救政策與措施。</p> <p>四、核定全國緊急災害之應變措施。</p> <p>五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。</p> <p>六、其他依法令所規定事項。</p>	<p>為落實「全災管理」之理念，中央地方政府機關及人民之資源有必要強化整體規劃、統籌、整合之機制，俾利災害防救預防、應變及復原重建等功能之提升。</p> <p>故增列第 6 款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、公共事業及社會災害防救資源之應用之任務。</p>
<p>第 7 條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院<u>院長</u>、副院长兼任；委員若干人，由行政院院长就<u>政務委員、秘書長、有關機關首長</u>及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p><u>2 為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，並執行災害防救業務，</u></p>	<p>第 7 條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院<u>院長</u>、副院长兼任；委員若干人，由行政院院长就<u>政務委員、秘書長、有關機關首長</u>及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p><u>2 為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員</u></p>	<p>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。</p> <p>行政院<u>災害防救署</u>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。</p>

中央與地方災害防救組織與職能之研究

<p><u>行政院設災害防救署，署長由行政院副院長兼任；其組織以法律定之。</u></p> <p>3 行政院災害防救署設專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心，提供中央災害防救會報有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。</p> <p>4 為有效整合運用救災資源，行政院<u>災害防救署</u>設國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。</p>	<p>會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之。</p> <p>3 行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。</p> <p>4 為有效整合運用救災資源，<u>中央災害防救委員會</u>設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。</p> <p>5 內政部災害防救署<u>執行災害防救業務</u>。</p>	
<p>第 11 條 鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或<u>召集人指定人員</u>擔任；委員由鄉（鎮、市）長就各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。</p> <p>2 鄉（鎮、市）災害防救辦公室執行鄉（鎮、市）災害防救會報事務；其組織由鄉（鎮、市）公所定之。</p> <p>3 區得比照前條及前二項規</p>	<p>第 11 條 鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉（鎮、市）長就各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。</p> <p>2 鄉（鎮、市）災害防救辦公室執行鄉（鎮、市）災害防救會報事務；其組織由鄉（鎮、市）公所定之。</p> <p>3 區得比照前條及前二項規</p>	副召集人由鄉（鎮、市）長指定人員擔任，可配合地區災害特性，增加首長人力運用之彈性。

第五章 結論與建議

定，成立災害防救會報及災害防救辦公室。	定，成立災害防救會報及災害防救辦公室。	
第 16 條 行政院災害防救署特種搜救隊及訓練中心、直轄市、縣（市）政府搜救組織處理重大災害搶救等應變事宜。	第 16 條 內政部災害防救署特種搜救隊及訓練中心、直轄市、縣（市）政府搜救組織處理重大災害搶救等應變事宜。	本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。
第 23 條 為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項： 一、災害防救組織之整備。 二、災害防救之訓練、演習。 三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。 四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。 五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。 六、災害防救設施、設備之整備及檢查。 七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。 八、國際救災支援之配合。 九、其他緊急應變整備事項。 前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。 公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害整備事項。 為確保防救災專用微波通信之暢通，行政院得就電波傳輸暢通之必要範圍，劃定電波傳輸障礙防止區域，並公告之。 建築物之起造人於前項公告區域內有新建、增建之建築行為，並符合下列規定之一者，直轄市、縣（市）政府始得給予建築許可：	第 23 條 為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項： 一、災害防救組織之整備。 二、災害防救之訓練、演習。 三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。 四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。 五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。 六、災害防救設施、設備之整備及檢查。 七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。 八、國際救災支援之配合。 九、其他緊急應變整備事項。 前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。 公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害整備事項。 為確保防救災專用微波通信之暢通，內政部得就電波傳輸暢通之必要範圍，劃定電波傳輸障礙防止區域，並公告之。 建築物之起造人於前項公告區域內有新建、增建之建築行為，並符合下列規定之一者，直轄市、縣（市）政府始得給予建築許可：	本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

<p>一者，直轄市、縣（市）政府始得給予建築許可：</p> <p>一、與行政院協商達成改善方案。</p> <p>二、同意行政院選擇損失最小之方法，使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。</p> <p>行政院對於前項因協商達成改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，致造成相對人損失，應給付相當之補償。</p> <p>前項之損失補償，應以協議為之，作成協議書，並得為執行名義。有關損失補償之程序、方法、期限、金額及其他相關事項之辦法，由行政院定之。</p>	<p>一、與內政部協商達成改善方案。</p> <p>二、同意內政部選擇損失最小之方法，使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。內政部對於前項因協商達成改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，致造成相對人損失，應給付相當之補償。</p> <p>前項之損失補償，應以協議為之，作成協議書，並得為執行名義。有關損失補償之程序、方法、期限、金額及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>	
<p>第 27 條 (略)</p> <p>第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>第 27 條 (略)</p> <p>第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。</p>
<p>第 31 條 (略)</p> <p>違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院定之。</p> <p>第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防</p>	<p>第 31 條 (略)</p> <p>違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防</p>	<p>本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。</p>

第五章 結論與建議

救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由 <u>行政院</u> 定之。	救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由 <u>內政部</u> 定之。	
第 34 條 (略) 第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由 <u>行政院</u> 定之。	第 34 條 (略) 第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由 <u>國防部</u> 會同 <u>內政部</u> 定之。	本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。
第 49 條 依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或許價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由 <u>行政院</u> 定之。	第 49 條 依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或許價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由 <u>內政部</u> 定之。	本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。
第 50 條 依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣（市）政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由 <u>行政院</u> 定之。	第 50 條 依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣（市）政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由 <u>內政部</u> 定之。	本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。
第 51 一條 本法施行細則由 <u>行政院</u> 定之。	第 51 條 本法施行細則由 <u>內政部</u> 定之。	本法主管機關提升位階為行政院，配合修正。

資料來源：參考災害防救法，本研究加以修改。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

參考文獻

一、中文部份

1. 仇桂美，2001，財政收支劃分法對地方財政之影響，立法院院聞，第 29 卷第 4 期，頁 48-62。
2. 黃錦堂，2005，行政組織法論，翰蘆圖書出版有限公司。
3. 黃錦堂，2000，地方制度法基本問題之研究，翰蘆圖書出版有限公司。
4. 蔡茂寅，2003，地方自治之理論與地方制度法，新學林出版股份有限公司。
5. 趙永茂，1991，中央與地方分權理論之建構與整合，台北：五南出版社。
6. 許宗力，1999，憲法與法治國行政，元照出版社。
7. 陳慈陽，2007，憲法規範性與憲政現實性，翰蘆圖書出版有限公司。
8. 陳慈陽，2005，憲法學，元照出版社。
9. 張建興，2001，災害防救解說，鼎茂圖書出版公司。
10. 黃正義，2000 年，台北市政府防救災策略計畫及標準作業手冊報末總報告書，台北市政府研究發展考核委員會委託研究成果報告書。
11. 熊光華，2000，台北市地震災害搶救對策研究，台北市政府消防局委託研究成果報告書。
12. 熊光華，2001，災害防救體系與計畫之資料蒐集及資料庫建立之研究成果報告書，內政部消防署委託研究計畫。
13. 熊光華、吳秀光、葉俊興，2010，台灣災害防救體系變革之分析，2010 年兩岸公共治理論壇-「公共行政、災害防救與危機管理」論文集。
14. 林元祥、楊永年，2002，桃芝颱風地方政府救災組織體系運作之探討-以水里鄉與鹿谷鄉為例，中央警察大學災害防救學報，第 3 期。
15. 林元祥，2001，地方層級防救災指揮系統解釋模式之研究，中央警察大

學災害防救學報，第 2 期。

16. 施邦策，1998，我國災防體系之檢討與建議，第二屆全國防災學術研討會論文集。
17. 呂克明，2005，提升災害提昇災害應變作業效能之探討—以實際災害應變作業案例檢討之研究，行政院災害防救委員會委託研究報告。
18. 許和鈞，2000，我國重大天然災害財務支援體系之建立，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
19. 曾銘深，2003，地方政府開闢自主財源之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
20. 楊永年，2009，八八水災救災體系之研究，公共行政學報，第 32 期，頁 143-169。
21. 蔡茂寅，2006，地方自治之理論與地方制度法，臺北：新學林。
22. 林丹楓，利用科技建構服務業創新與價值群組之研究，國立中央大學，企業管理學系，碩士論文，2009.06
23. 陳鴻韻，顧客對於服務系統變遷其調適反應之研究—以百貨公司為例，元智大學，管理研究所，碩士論文，2000。
24. 陳婺芳，稅務機關服務品質之探索性研究，國立成功大學，企業管理研究所，碩士論文，2003.07。
25. 林玉茹、林皆興，以「顧客導向」觀點析論公共部門之服務品質，義守大學公共政策與管理學系，2006 工研院創新與科技管理研討會。
26. 陳盈如，店舖、網路與宅配之服務傳送品質，國立成功大學，企業管理研究所，碩士論文，2003.07。
27. 龔聖雄，國際觀光旅館服務失誤關鍵影響因素之研究，朝陽科技大學，休閒事業管理系，碩士論文，2002.05
28. 江瑞祥教授、洪永泰教授、余致力教授、王鼎銘教授、胡龍騰教授，台灣公共治理指標建立之研究，台灣公共治理研究中心委託，2008。

參考文獻

29. 鄧子正、邱淑蘋等人，我國與世界各主要國家有關災害應變機制比較之研究案，行政院災害防救委員會委託研究報告，2004.12。
30. 李宗勳，防救災協力體系之網絡治理與國外經驗，國土防衛與災害防救學術研討會論文集，國立政治大學國際關係研究中心，2009.12。
31. 災害防救法。
32. 災害防救基本計畫第二編，行政院 96 年 3 月 30 日院授災防字第 0969980002 號函頒。
33. 災害防救基本計畫第三編，行政院 96 年 3 月 30 日院授災防字第 0969980002 號函頒。
34. 鄧子正、沈子勝，民間與社區防救災教育之建立與推動分析，內政部消防署委託研究報告，2002。
35. 李忠潘教授，研訂關鍵基礎設施之風險評估與控制策略，以提升公共環境之安全，第八次全國科學技術會議北部預備會議，2008.12
36. 洪啟東，城鄉發展的迫切危機：災害、治理、復育，銘傳大學設計院報，都市規劃與防災學系副教授，2009.11
37. 監察院 098000229 (98 外正 5)，外交部拒絕外援案糾正案文審議通過版。
38. 何天河，芻議八八水災發生之原因，銘傳大學設計院報，都市規劃與防災學系副教授，2009.11
39. 陳士魁，民間團體與緊急救援，紅十字會簡報資料，未出版。

二、外文部份

1. Governance Matters 2009:Release of Worldwide Governance Indicators 1996-2008, the world bank, News Release No. 2007/58/DEC
2. Public Safety Canada, Working Towards a National Strategy and Action Plan for Critical Infrastructure (Ottawa: Public Safety Canada, 2008), p.3.

中央與地方災害防救組織與職能之研究

3. The UK's national infrastructure is defined by the Government as: "those facilities, systems, sites and networks necessary for the functioning of the country and the delivery of the essential services upon which daily life in the UK depends". Cabinet Office: Strategic Framework and Policy Statement on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards (October 2009).
4. Department of Homeland Security. "National Infrastructure Protection Plan", Washington, 2006, p. 3.
5. Terry L. Cooper, Collaborative Public Governance: Implications for Civic Engagement, Social Science Research Network, 2008.12

三、網站部份

1. 經建會綜合計劃處林蕙薰，行政院經濟建設委員會網站
<http://www.cepd.gov.tw>
2. 台灣公共治理研究中心網站，<http://www.tpgrc.org.tw/>。
3. 行政院災害防救委員會網站，<http://www.ndppc.nat.gov.tw/>。
4. 內政部消防署網站，<http://www.nfa.gov.tw>
5. 內政部警政署警察法規查詢系統網站，<http://notes.npa.gov.tw/police/laws.nsf>
6. 財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會網站，<http://www.tzuchi.org.tw/>。
7. 台灣基督長老教會總會網站，<http://www.pct.org.tw>。
8. 中華民國紅十字會網站，<http://web.redcross.org.tw/>。
9. 行政院災害防救委員會網站，<http://www.ndppc.nat.gov.tw/>。
10. 監察院網站，http://www.cy.gov.tw/XMLPost/xml_di/attach/0942200109-1.DOC

參考文獻

11. 95 年 12 月 27 日自由時報網站，
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/dec/27/today-t1.htm>
12. 國政基金會科經組顧問陳友武，護好國家關鍵基礎建設，才能安心去拼經濟，科經（研）092-002 號，財團法人國家政策研究基金會，2003.1，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/092/TE-R-092-002.htm>
13. 行政院災害防救委員會，莫拉克颱風災害應變處置報告第 74 報，
<http://www.ndppc.nat.gov.tw>。
14. 教育文化組政策委員 漢寶德，新內閣災後重建必須考慮的問題，教文（評）098-085 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.09，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6457>
15. 憲政法制組顧問 劉孔中，如何完善我國災害防救法制？，憲政（評）098-129 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.10，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6546>
16. 成功大學政治系暨政治經濟研究所教授 楊永年，災防署與救災體系定位之問題，憲政（評）098-118 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.08，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6414>
17. 監察院網站，調查報告，2009.12.02，
http://www.cy.gov.tw/ourpaper.asp?AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=098000530
18. 審計部網站，<http://www.audit.gov.tw/Web/Default.aspx>
19. 助理研究員 謝宇程，國土計畫法分析及立法建議，內政（評）098-154 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6395>
20. 憲政法制組兼任研究員 隋杜卿，搶救水災莫寄望「緊急命令」，憲政（評）098-115 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6334>
21. 助理研究員 鍾寶慧，從八八水災報導反思媒體的角色，內政（評）

中央與地方災害防救組織與職能之研究

- 098-150 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.08，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6471>
22. 憲政法制組高級助理研究員 何展旭，災害防救法制之檢討，憲政（評）
098-119 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6415>
23. 中國文化大學社會福利學系教授 王順民，關於莫拉克颱風重建及其資源
重整，社會（評）098-066 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6424>
24. 副研究員 胡思聰，環境影響評估法修法應審慎，永續（評）098-041 號，
財團法人國家政策研究基金會，2009.9，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6405>
25. 中國文化大學社會福利學系教授 王順民，莫拉克重創南台灣後的政策思
維，社會（評）098-055 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6284>
26. 顧問陳鵬仁，面對災變政府應有的責任，國安（評）098-179 號，財團
法人國家政策研究基金會，98.08，<http://www.npf.org.tw/post/1/6380>
27. 憲政法制組顧問劉孔中，如何完善我國災害防救法制？，憲政（評）
098-129 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.10，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6546>
28. 助理研究員 謝宇程，八八水災後，馬政府檢討、政策改善之建議，內政
(評) 098-139 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.08，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6330>
29. 社安組政策委員 江清饑，八八水災後重建的幾點建議，社會（評）
098-064 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6359>
30. 助理研究員 謝宇程，國土計畫法分析及立法建議，內政（評）098-154
號，財團法人國家政策研究基金會，2009.9，
<http://www.npf.org.tw/post/1/6395>

參考文獻

31. 社會安全組召集人 詹火生、高級助理研究員 林昭禎，以社區再造驅動災後重建，社會（析） 098-010 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6376>
32. 社安組召集人 詹火生、高級助理研究員 林建成，如何完善災後急難救助的資源統籌與配置？，社會（評） 098-062 號，財團法人國家政策研究基金會，2009.8，<http://www.npf.org.tw/post/1/6322>
33. 行政院研究發展考核委員會委託研究報告（2008）「政府職能與角色分析架構之研究」，頁 175。
34. 世界銀行網站，<http://web.worldbank.org>

中央與地方災害防救組織與職能之研究

我國災害防救相關法規彙整一覽表

土石流災害救助種類及標準
土石流災害森林火災寒害災區民眾安置或重建簡化行政程序辦法
土石流災害森林火災寒害災區交通搶通或公共設施重建簡化行政程序辦法
土石流災害潛勢資料公開辦法
中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法
天然災害停止辦公及上課作業辦法
水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準
古蹟及歷史建築重大災害應變處理辦法
民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法
災害防救團體或災害防救志願組織登錄辦法
申請國軍支援災害處理辦法
有線廣播電視系統經營者天然災害及緊急事故應變辦法
旱災災害救助種類及標準
消防法
災害後危險建築物緊急評估辦法
災害搜救費用繳納辦法
災害應變徵調徵用徵購補償或計價辦法
受莫拉克颱風災害影響發生營運困難之觀光產業紓困辦法
毒性化學物質災害救助種類及標準
毒性化學物質災害潛勢資料公開辦法
全民健康保險執行重大交通事故公害及食品中毒事件代位求償辦法
重大災害地區學生升學優待辦法
風災震災火災及爆炸災害潛勢資料公開辦法
風災震災火災爆炸災害災區民眾安置或重建簡化行政程序辦法
風災震災火災爆炸災害災區交通搶通或公共設施重建簡化行政程序辦法
風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準
國軍協助災害防救辦法
勞工保險被保險人退保後罹患職業病者請領職業災害保險失能給付辦法

中央與地方災害防救組織與職能之研究

勞工保險職業災害保險實績費率實施辦法
寒害災害潛勢資料公開辦法
森林火災災害潛勢資料公開辦法
結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法
農田水利設施天然災害善後處理辦法
農業天然災害救助基金收支保管及運用辦法
農業天然災害救助辦法
財團法人汽車交通事故特別補償基金管理辦法
道路交通事故處理辦法（92.09.24 訂定）
職業災害勞工保護法
職業災害勞工保護法施行細則
職業災害勞工補助及核發辦法
職業災害勞工職業重建補助辦法
職業災害勞工醫療期間退保繼續參加勞工保險辦法
職業災害預防補助辦法
行政院衛生署中央健康保險局受託辦理職業災害保險醫療給付費用償付辦法
庇護工場身心障礙者職業災害補償費用補助辦法
醫院緊急災害應變措施及檢查辦法
礦災災害救助種類及標準
礦災災害潛勢資料公開辦法
社會救助法
社會救助法施行細則
社會救助機構設立標準
社會救助機構獎勵辦法
空難海難及陸上交通事故災害潛勢資料公開辦法
空難海難陸上交通事故災區交通搶通或公共設施重建簡化行政程序辦法
海難救護機構設立及管理辦法
臺灣地區漁船海難救護互助辦法

期中報告審查意見修正對照表

審查意見	修正情形
就研究方法而言，本研究研提多種研究方法（例如文件分析法、比較研究法、焦點團體座談及深度訪談等），請就焦點團體座談及深度訪談規劃原則、邀請對象及規模及討論題綱提出適當之說明，俾利瞭解。	依規定於期末報名專章說明（第三章）
資料蒐集未進行縱向及橫向分析，且偏重官方文件，未就具體事實所反應問題，進行資料查證與整理，建請於期末報告予以強化。	縱向及橫向分析，於期末報告第四章實證分析中呈現。
本研究比較研究法，規劃蒐羅英、美、日等3國災害防救相關文獻及策略作為，惟期中報告尚缺乏國外相關文獻，請儘速進行各國災防組織與職能之分析比較，以符研究進度。	增加美英日文獻資料於第二章文獻探討，第25-47頁。
立法院業於99年7月13日修正通過「災害防救法」有關災害防救體系權限與運作相關內容請納入最新資料（第二、五章）予以研討。	增加美英日文獻資料於第二章文獻探討，第124-129頁、第189-193頁。
災害防救服務傳送系統與民間參與部分側重現況，宜引介當前各國風行之「協力型公共治理」的理論與文獻，強化實務導引價值。	增加協力型公共治理資料於第二章文獻探討，第47-50頁。
服務傳送之探討，建議納入體系轉換、複合災害競合關係、關鍵基礎設施(Critical Infrastructures, CI)民生相關重要企業之災後持續營運問題及強化災害防救資訊科技分析等議題納入檢視考量。	相關資於第二章文獻分析中，第二節災害防救與服務傳送之基本理論中強化分析。
本研究初步發現尚無法明確釐清與檢討分析我國緊急應變體系間之異同、	依審查意見於全文各章補正討論分析。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

重合或互補等相互關係與問題，問題之具體性陳述，仍嫌不足，建請強化，並補充財政負擔分析內容。	財政負擔分析已增列在報告 120 -123
本研究參考文獻略嫌不足，建請補充，並增加國外參考文獻，俾使整體架構更為完整。	依審查意見補正、增加第二章文獻探討資料。
參考書目請增列本會 97 年「政府職能與角色分析」研究報告，以為本研究「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」等分析架構之基礎。	依審查意見，依「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」等分析架構之基礎撰寫報告。
99 年 1 月間通過行政院組織法修訂方案進行大幅政府改造，建議配合納入其他變遷新生因素分析。	依審查意見辦理，納入討論分析。
表 3-1 跨列多頁，建議納入附錄，並就國內相關研究之重要發現或論點予以綜整說明。	已修正。
各彙整表內容多為陳述性說明，建議各表補充綜整後研析，以強化研究深度。	依審查意見辦理。
報告中「表格」如跨多頁，請先以文字敘述方式呈現，再輔以 1 至 2 頁精簡彙整表格較為妥適。	依審查意見辦理。
字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定。惟文中仍有漏（冗）字、錯字，仍請研究團隊謹慎檢視後修正。	依審查意見辦理。
期末報告本文前請提列中英文摘要，以充份呈現研究之成果與政策建議。	依審查意見辦理。
有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	依審查意見辦理。

2010 臺灣公共治理中心年度研討會評論意見修正對照表

評論意見	修正情形
1、減災的名詞容易誤解，可否對名詞加以修正。 2、先對我國政府組織加以檢討，並對天然災害進行類別分析。 3、可將年底 5 都的情況列入考慮。 4、運用 GIS 之分析，提出政府災害主管機關因應之道。 5、針對政府災害防救採取措施，可從成本分析的角度，提出原則性規劃方案。 6、中央與地方應強化災害業務協調與聯繫之效能	依評論意見辦理。
1、災防法在實際運作上，民間團體覺得有問題，其他相關研究也有類似的發現。 2、我國政府並未有備災中心的設置，完全仰賴紅十字會。 3、紅十字會在災害防救的民間參與面向上扮演重要角色。 4、不僅是「中央請客、地方買單」，甚至是「要民間買單」，而採購法規定卻限制應變彈性。	1、本案報告第 4 章第 2 節頁 173，增列電訪前紅十字會秘書長、現任行政院體委會陳士魁副主委，並調整相關內容。 2、依評論意見辦理。
1、建議釐清中央與地方的災防職能是什麼？而地方縣(市)與鄉(鎮、市)的災防職能又是什麼。 2、建議以多元的觀點，考量災害防救業務上，跨部會協調與聯繫的角色與功能。	依評論意見辦理
如何將災防相關的行政作用法予以修訂，釐清災防工作的課責關係。	依評論意見，研究團隊參酌研究主旨與範圍調整本案期末報告。
可將民防法修正，納入災防體系之中以發揮具體效益。	依評論意見，研究團隊參酌研究主旨與範圍調整本案期末報告。

「中央與地方災害防救組織職能與角色之研究」委託研究
期末報告審查意見回覆表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	「災害防救法」部分條文修正案，業奉總統 99 年 8 月 4 日公布，確立災害防救組織為行政院設「中央災害防救會報」，並設「中央災害防救委員會」執行該會報核定之災害防救政策，惟報告第 3 頁僅敘及「行政院災害防救委員會」，似未周全。另第二章第一節(第 15 頁)探討我國災害防救體系權限及運作，未以「災害防救法」部分條文修正案之最新規定為準，仍引述 89 年 7 月 19 日之舊規定，且未敘及「行政院災害防救辦公室」，乃至第四章第二節(第 130~131 頁)以後才提及，均請研究團隊補充說明及修正。	已依審查意見補充修正內容。
2.	第二章第四節(第 137 頁)及第四章第四節(第 200 頁)均敘及「不論是『中央防災防救會報』或『中央災害防救委員會』之幕僚人員，皆以內政部消防署之人員為主，其他專業成員亦僅屬兼任性質」，與現行「災害防救法」第 7 條第 2 項行政院設「行政院災害防救辦公室」，置專職人員，處理有關業務之規定不符(第 219 頁亦有類似文字)，建請研究團隊修正。	已依審查意見修正內容。
3.	第三章「研究方法與設計」及	已依審查意見重新彙整歸納，節錄分析

	<p>第四章「實證資料分析」，因大量引用訪談原文，致報告內容較為鬆散、瑣碎及重複等情形，建請就訪談內容予以彙整歸納，節錄分析重點，俾使報告內容更為精簡，完整之訪談題目、內容及紀錄請詳列於附錄。又焦點團體座談、專家座談會等參與人員均列出其姓名及服務機關等資訊（如第 140 頁、第 150 頁），是否妥適？建請研究團隊再行審酌。</p>	<p>重點。另有關焦點團體座談、專家座談等參與人員之姓名及服務機關等資訊，均已遵循研究倫理，重新編碼繕打編排。</p>
4.	<p>研究發現目前我國災害防救組織存在疊床架屋、權責不清等問題，建議依天然災害類型(地震、颱風等)，細步分析中央、地方、軍方及消防等機關，於災防防救 4 階段(防災、整備、應變、復原重建)應有之職能與角色，研提可供採行之具體政策建議。</p>	已依審查意見於 103-105 頁補充內容。
5.	<p>因應 99 年底地方政府制度將有重大變革，對地方災害防救體系所產生的可能重大改變，建請配合深入分析。</p>	本文業於 119 頁，針對 99 年底地方政府制度重大變革後，可能對於地區災害防救體系所產生之改變做深入分析。
6.	<p>天然災害範圍日益擴大，跨域性重大天然災害，有賴中央各部會及各地方政府進行縱向及橫向聯繫，建議進行地理區位客觀分析，研提政府災害防救組織因應之道。</p>	天然災害之地理區位分析，本文業於 197 頁述明政府災害防救組織結合現行國內天然災害地理區位分析資料庫，彈性調整最適災害防救組織。
7.	<p>第 177 頁「民力資源部分，也未有立法規範．．．」；「民間志工組織種類繁多，．．．，缺乏整合平台統合各個團體。」</p>	已依審查意見補充修正內容。

中央與地方災害防救組織與職能之研究

	建請查明確認。	
8.	研究發現中央扮演政策規劃、監督及資源分配角色，請細步說明中央政策規劃內容、督導項目及資源分配方式，另地方縣市與鄉鎮市分工職能，亦請研提具體政策建議。	有關中央扮演政策規劃、監督及資源分配角色之細步說明業於 154 頁補充之。另地方縣市與鄉鎮市分工職能之具體政策建議，亦於 223 頁補充之。
9.	目前「行政院災害防救辦公室」與「行政院國土安全辦公室」各司其職，惟實際在業務職責與指揮體系之劃分上存有重疊。鑑於災害防救、反恐兩者之處理要素(減災、整備、應變、重建)及處理流程相似，且此二辦公室皆為行政院之專責幕僚單位，未來是否仍然各自獨立運作，抑或二合一？本研究報告並未觸及，建請研究團隊參酌補充。	已依審查意見於 55 頁補充內容。
10.	有關報告建議設立「行政院災害防救署」乙節，建請研究團隊綜合考量我國災防行政組織目前實際運作所遭遇之問題，以及新設機關在相關法令配合研修等相關問題上之困難度，就檢討精進、強化現有災防體制之可行性提出備案規劃，以進一步提高研究發現與建議之政策參考價值。	已依審查意見增加內容說明之。
11.	文字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定。惟報告內之「民國年」及「西元年」用法建請一致，法律條號請統一使用阿拉伯數字(如第 7 條)，又文中仍有漏(冗)字、錯字，	已依審查意見修訂之。

附錄

	仍請研究團隊謹慎檢視校修。	
12.	有關學者專家座談會議紀錄，務請遵循研究倫理，訪談紀錄請取得受訪者同意，並確認文字內容。	已依審查意見修訂之。
13.	有關具體建議事項請區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相對應之主、協辦機關。	已依審查意見修訂之。