

國立臺灣大學政治學系  
「政府與公共事務」碩士在職專班

臺灣災害防救體系變遷之政經分析，1949-2014

指導教授： 蕭全政 博士

學生姓名： 任芝菁

# 第一章 緒論

## 第一節 問題意識

全球環境變遷導致災害的頻率增加、規模增強，而工業化迅速，都市高度發展影響，使得天然災害及人為事故不斷，直接衝擊人類的生命與財產安全，成為各國共同面對的挑戰。尤其近年來國內外許多災難事件，例如日本 311 地震引發海嘯並造成輻射外洩、狂犬病再現台灣、伊波拉病毒的爆發蔓延、台北捷運隨機殺人事件、上海跨年人群踩踏多人死亡等，其種類或型態均超過以往想像。同時，由於人權意識提高，媒體資訊管道開放，災難造成之衝擊竟不限於災害本身導致之人命傷亡及財產損失，而對於政治、經濟及社會影響亦隨之升高。類此事件型態相異而威脅皆同，無論其為天然災害或人為導致，其本質則均屬國家應集體運作控制的風險與危機。可見災害管理機制制度及運作成效之重要性，災害防救機制被期待得以回應各種災難考驗。

臺灣在災害防救法頒布並經多次修正以來，面對經常發生颱風、水災、土石流災害等，經過歷次實戰作業經驗，已經發展一套嫻熟的應變機制。但對於鮮少發生的特殊災害，如：毒化物大規模爆炸、空難、大規模地震等，中央及地方政府則缺乏應變經驗，常影響應變效率而毀譽參半，以致應變體系的設計及運作，肇生許多批評及討論。

我國災害防救法第 3 條，將災害界定為風災等 16 種災害，並分屬不同災害業務主管機關<sup>1</sup>。但在現實世界中，災害經常是衍生性或複合式的發生。例如：2010 年梅姬颱風強降雨，導致台 9 線蘇花公路段多處崩塌<sup>2</sup>、大規模土石崩落，

---

<sup>1</sup>災害防救法第 3 條災害的類型界定為：風災、震災、火災、爆炸災害、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、寒害、土石流災害、森林火災、空難、海難、陸上交通事故、毒性化學物質災害等 16 種。尚有其他災害，係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。

<sup>2</sup> 2010年10月21日當天蘇澳氣象站測得累積雨量達939.5毫米，一小時最大雨量達200毫米，均創下蘇澳氣象站設站以來的歷史紀錄，導致蘇澳至東澳段發生嚴重災情，造成交通阻斷、人員受困。

以致創意旅行社巴士墜落海裡之重大事故；2014年7月31日高雄市氣爆<sup>3</sup>事件，氣爆現場滿目瘡痍的景象，震驚全臺等，均屬衍生性及複合式災害的情境，亟須立刻建立指揮系統以迅速因應。但依照災害防救法律定之災因管理原則，常難以迅速判別事件之主管機關究竟誰屬。

以上述兩案為例：梅姬颱風侵臺時巴士落海，係因颱風強降雨成災、引發土石崩落造成災害、亦為陸上交通事故、墜落海裡亦屬海難，則中央災害應變中心指揮官應由內政部部长，農委會主委還是交通部部長擔任<sup>4</sup>？而在高雄氣爆事件裡，既有火災、又有爆炸、亦不能確定是否為毒性化學物質，雖有民眾報案疑似瓦斯洩漏，也不能立刻確定是否公用氣體油料管線引發災害，究竟應該指定內政部部长，還是經濟部部長，或行政院環境保護署署長為該應變中心指揮官<sup>5</sup>？在災因管理原則下，只要複合性災害發生，這樣的疑慮及問號即不斷出現在每一次的重大災害後，迫使中央災害防救會報召集人（行政院院長），必須於訊息不確定且情勢緊迫的情境下「指定」指揮官，不僅延誤指揮體系建立，被指定之部會在應變過程中則難免帶著質疑。

同時，因災因不同而律訂不同之主管機關，即使權屬同一部會，也有不同的司（處）、局擔任應變核心幕僚群，導致將有 16 組人馬之應變編組<sup>6</sup>，並且將以隨機組合方式與地方政府合作應變事項。縱使平時不斷演練及訓練，但災難常以不同面貌出現，除非是常見災害，如若遭遇空難、海難、核子事故等重大特殊災害類型，則恐因經驗不足而影響應變效率。不若美國式之後果式管理(consequence management，或曰一元化管理)制度(施邦築，2005：58)體制，不問災害原因為何，

---

<sup>3</sup> 103年7月31日凌晨間，發生在高雄市前鎮區與苓雅區的多起氣爆炸事件。當日約21時，民眾曾通報疑似有瓦斯洩漏。幾個小時後該區域發生連環爆炸，造成32人死亡、321人受傷，並造成至少包括三多一、二路、凱旋三路、一心一路等多條重要道路嚴重損壞。事後經調查認定為丙烯爆炸所致。

<sup>4</sup> 其後指揮官由當時內政部部长江宜樺擔任。

<sup>5</sup> 最後災害防救會報召集人江宜樺指定經濟部部長張家祝擔任指揮官。

<sup>6</sup> 以交通部為例，因應陸上交通事故、空難、海難事件，則將由路政司、民航局及航港局分別組成應變編組，即有三種不同人員之編組。權屬同一部會，也有不同的司（處）、局擔任應變核心幕僚群

將由同組應變編組人員應變處理，縱遭遇不同災害，至少得以累積救災經驗，並且利於傳承。

但若慮及災防機制中減災的重要性，災因管理制度在整體風險的降低上具有良性影響，亦是不能否認的事實。例如在高雄氣爆事件中，地下管線安全管理事涉中央主管機關職司公用氣體業務管理與災害防救整合機制，以及地方政府是否確實掌握埋設管線之安全管理，倘若管控得宜，將是預防災害的根本關鍵。

同時災害防救體制在「中央支援，地方負責」原則下，係由縣（市）政府及鄉（鎮市區）公所擔任最重要之第一線防災工作。現代災害型態多元，整備工作永無止境，民選首長任期內亦未必見其成效，勢必排擠有限資源。無論在主觀或客觀上皆難以全力支應，於是中央及地方政府誰更應對災防工作負責的爭論，在每一次的災害來臨後每每被提出。

例如 2015 年 2 月 4 日復興航空 GE235 號班機空難事件，飛機墜毀於台北市與新北市交界處之基隆河中央，由於雙北共管基隆河，台北市、新北市均迅速成立應變中心，中央亦由交通部民航局成立中央災害應變中心以應支援，同時均於事故現場成立前進指揮所及前進協調所。三個不相隸屬之指揮系統共同運作下，產生溝通複雜、爭議性決策難以協調，以及課責困難等問題。同時，由於發生在河道中央之空難在台灣尚屬首見，救援並非易事；輿論對於救災成效雖多為正面評價，且地方政府亦知事故現場所需之大型機具等救災設備均由中央協調而來。但新上任之地方首長遽然面對重大災難，仍認為類似事件超越地方政府權責及能力，應由中央政府接管指揮（新浪新聞網，2015），以致媒體批評中央政府早該扮演更主動積極之角色（自由時報新聞網，2015）。中央與地方政府責任再一次被質疑<sup>7</sup>。

從相關案例顯示，災因管理制度是否符應實際需求、中央與地方權責與能力是否相應等種種與制度有關之爭辯，從未停歇。然而，究竟是何種結構性因素支

---

<sup>7</sup> 依據地方制度法第二節自治事項第 18 條、第 19 條、第 20 條規定，災害防救之規劃與執行為直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項，災害處理應由地方政府自理，中央僅負支援責任。

持我國災害防救體系選擇了災因管理制度？同時，中央與地方政府角色不同舉世皆然，擔負責任不同亦非獨有，又是何種結構性因素使得災害防救制度下，中央與地方政府間爭議日生？要探究其原因，必須先就此一制度發展之過去及現在深入探討。究竟目前的災害管理體系如何演變而來？係因哪些因素而發展？其因果關係為何？應從實存之歷史脈絡中尋找。

臺灣因特殊的地理位置，大規模的災害時而發生。早期消防及救災均屬警察職權。災害來臨時，即動員軍、警及行政單位人員搶救生命，並依據「災害協賑辦法（1948年）」及「台灣省人民因災死傷及民間房屋因災倒塌救濟辦法（1956年）」，由縣市政府發放救濟金，以救濟方式給予死傷者補助，協助災民重建家園。

直到台灣省政府於1965年訂頒「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」，始有於臺灣省及台北市、高雄市成立臨時性救災指揮中心。依其辦法，災害防救組織最高層級為災害防救會報，以省政府秘書長為召集人，警務處長為副召集人，由省政府各災害相關單位首長組成；此時期的災害防救系統，僅在遇到颱風、風災或水災時，將救災工作以臨時編組方式交付省政府負責，並由縣市及鄉鎮縣轄市政府分別執行<sup>8</sup>；由於並非常設機構，因此災害搶救結束後，組織便行解散。此以警察為主力的臨時性之救災作業，以「應變」為主軸，以救濟協助「復原」之災害防救機制，維持了大約30年的時間。

1994年，由於美國洛杉磯大地震影響，行政院院長連戰指示內政部開始草擬「天然災害防救方案」以因應天然重大災害。後因華航名古屋空難事件之發生，為取法日本處理各項災後應變措施的經驗與方式，擴大修正為「災害防救方案」。該方案除天然災害外，亦擴及人為災害之因應，包括颱風、洪水、坡地崩塌、大規模地震等重大天然災害，以及大規模火災、爆炸、交通事故等部分重大人為災害；由於災害類型迥異，為確保不同災害類型交由適切之主關機關負責，遂規範各主管機關職掌之災害，訂定災害預防、災害應變及災害善後復原重建三大重要

---

<sup>8</sup>其後北、高兩市相繼訂定「台北市防救天然災害及善後處理辦法」、「高雄市防救天然災害及善後處理辦法」。該辦法主要係針對風災、水災及震災等天然災害。

工作項目，建立中央、省（市）、縣（市）、及鄉（鎮、市、區）四級之災害防救體系。

「災害防救方案」雖仍屬行政命令性質，但已脫離以往任務結束即行解散之任務編組模式。災害防救體制增加了「災害預防」的概念。同時在 1995 年 3 月 1 日內政部消防署成立，確定警消分隸體制<sup>9</sup>後，救災任務已非警察職責。

2000 年後，由於 1999 年 9 月 21 日發生震度 7 之九二一大地震之衝擊，使「災害防救方案」之運作面臨考驗。為使災害防救業務有明確法源依據與規範，並因應省虛級化，行政院副院長劉兆玄即指示國科會協助消防署，參酌美、日等先進國家立法，針對原送立法院審議之「災害防救法草案」再加以研議修訂，於 2000 年 6 月迅速經立法院完成三讀，進入災害防救體制之法制化時期。以減災、整備、應變、復原四階段，建立以中央、直轄市(縣、市)以及鄉鎮(市、區)之三層級災害防救體制。災害防救體系中復增加了「減災」之任務概念。

2000 年 7 月 22 日發生八掌溪事件<sup>10</sup>，該河川為中央管轄河川，凸顯政府救災效率不彰導致人命喪失之悲劇；輿論全力譴責民進黨執政的中央政府，使甫上任不久的總統陳水扁的支持度一度嚴重下滑<sup>11</sup>。於是啟動了中央層級針對救難機制的整合，以任務編組方式迅速成立行政院國家搜救指揮中心。2005 年並推動國家航空器一元化政策，將海巡署空中偵巡隊、內政部警政署空中警察隊、消防署空中消防隊、交通部民用航空局航空隊等四個單位整併為內政部空中勤務總隊，負責執行空中救災、救難、救護、運輸與觀測及偵巡等五項任務（消防署網站）。

2003 年行政院要求各維護公共安全方案之主管機關，應將維護公共安全方案納入災害防救計畫，未適合併入災害防救計畫者，應檢討列入年度施政計畫。從

---

<sup>9</sup>警消分立後，各縣市首長擁有完全的消防局人事任免權。此外，分立後消防機關不再是警察機關，因此，消防人員不再擁有司法警察權（唐雲明，2009）。

<sup>10</sup> 2000 年 7 月 22 日 17 時 10 分左右，嘉義縣番路鄉八掌溪吳鳳橋段第五河川局派人在河床施工進行河床固體工程，八名工人因溪水突然暴漲受困，四人因收拾東西走避不及，緊緊抱在一起站在溪中等待救援。直到 19 時 8 分，由於各救難機關溝通不良、相互推諉再加以器材不足，雖有熱心鄉民張永成下水試圖援救，該四名工人仍在媒體全國即時轉播及家屬的眼前被溪水沖走。

<sup>11</sup>當時兼任行政院災害防救委員會主任委員的行政院副院長游錫堃因此辭職，行政院長唐飛亦處分許多相關官員。

此，原由行政院研考會主導之維護公共安全方案<sup>12</sup>業務，改由災害防救委員會接辦，則是行政院針對公共安全政策的一項重大改變。

另一方面，2001 年美國發生 911 恐怖攻擊事件後，聯合國安理會在《1373 號決議案》中，要求各國在行政與立法兩個層面提出有效應對恐怖主義威脅之行政措施與進行反恐立法(汪毓璋，2013)。在臺灣非屬聯合國會員國的情況下，行政院成立幕僚單位「行政院反恐怖行動管控辦公室」，推動反恐業務政策協調，建立跨部會反恐運作機制，以與國際反恐政策與機制接軌，而未與災害防救體制結合。

2009 年 8 月臺灣遭遇了繼 1959 年「八七水災」以來最嚴重的莫拉克風災，因超高雨量造成淹水、土石流與崩塌等複合性災害<sup>13</sup>，導致內閣改組。強烈的抨擊聲浪，使得行政院增設「行政院災害防救辦公室」，以強化災害防救會報之幕僚工作；其後並推動「建立預置兵力」、「預防性撤離」、「災害應變中心的提前開設」，以及「颱洪坡地氣象等防災資訊與應變作為的整合」等等改善措施<sup>14</sup>，在隨後幾年大幅降低颱風季節的傷亡(李鴻源、馬士元，2014)。

從體制演進觀察，臺灣災害防救體系發展自威權統治時期的公共安全體制之一元化管理，在將近 30 年的期間，以臨時性編組方式因應救災工作，並輔以救濟方式；其後，參考國外重大災變事件發布「災害防救方案」，以行政命令建立由中央、省(市)、縣(市)及鄉(鎮、市、區)四級制，包括預防、應變、復原三階段之災害防救體系；九二一大地震促成災防法制定，以中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市、區)三級制架構，並形塑減災、整備、應變、復原四階段災防體系；其後因應國際情勢發展而獨立建置反恐機制；莫拉克風災後則拉高災

---

<sup>12</sup> 依據 1993 年 3 月 18 日行政院第 2323 次會議院長提示，一、為健全公共安全法令及制度，以保障民眾之福祉；二、確實執行公共安全工作，以提高生活環境品質；三、加強檢查公共安全有關設施，以防止意外事故發生；四、加強公共安全教育宣導，以強化公共安全共識。於 1993 年 7 月 21 日行政院(82)臺經字第 25733 號函訂頒。

<sup>13</sup> 共計近 670 人死亡或失蹤，26,000 餘人被迫撤離家園，經濟損失超過 146 億元，而災後復原重建所需經費估算更高達 1,200-2,000 億元。

<sup>14</sup> 原本地方政府需國軍支援救災時，須提出申請，程序冗長，災防法 2010 年修正後，國防部乃於 2010 年 10 月 15 日訂定「國軍協助災害防救辦法」，明定國軍將災害防救工作列為中心任務之一，並提出作業規範。

害防救會報幕僚層級。其間歷經威權時代之「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」階段、威權轉型時期之「災害防救方案」階段，以及民主化時期之「災害防救法」階段，究竟是那些結構性因素影響災害防救體系的變遷？

災害防救體系之組織及制度鑲嵌於國內外政經結構之中，其形成、運作與變遷自然受到國內外政經環境的影響。本研究擬以具有象徵意義之重大制度改革為座標，探究其與政經環境相對應的環節，描繪其發展的軌跡，據以分析臺灣災害防救機制從威權時代，歷經威權轉型，發展至民主化時代，災害防救體制由應變為主、復原為輔，發展至預防概念後，再進一步擴充至減災任務，其組織與制度形成之結構因素與發展脈絡。並且在現今之時空環境下，針對災防體制運作所產生的諸多問題，包括防災決策及應變指揮權屬分配問題，應變幕僚各種編組之組合問題，地方政府人力及資源配置問題等，提出相應檢討，並作出與時俱進之政策建議。

## 第二節 文獻探討

由於災害防救任務在威權時代係屬警察職權，而災害管理實為公共安全之一環。在公共安全之相關議題上，經過資料搜尋後發現，大部分研究則著重於警察業務、法制、組織的討論，並且相當多的學者及實務界人士針對警察勤務、警察人事、警察組織等，以及警察業務的運作及執行層面的討論<sup>15</sup>。對於災害的研究不多，以消防技術方面之研究占大宗，後期則多集中於職業災害或勞工安全。但在九二一地震後，對於防災制度、組織、防災科技、防災管理、防災體系運作等研究，無論在數量或領域都豐富許多<sup>16</sup>。關於災害防救領域之研究，探討重點十分多元，包括土木技術、交通運輸、管理科學、醫療衛生、地理技術、氣象科技、心理輔導、風險評估、社會文化、教育、保險策略、災害防治調查、政策與法律及災後省思等類別。

由於本研究擬以制度演進與組織發展及影響之探討為主軸，所以在文獻查考方面，則以災害管理相關組織設計檢討、制度改善方向、府際關係討論、中央及地方政府角色等與運作及發展有關之研究為主；同時為釐清在宏觀歷史脈絡結構變遷與因果關係影響下政策發展之軌跡，並輔以政治經濟運作邏輯為研究探討者。相關討論大致可區分為三類，分別如下：

### 壹、以公共安全體系運作為研究焦點

馬士元(2002)認為台灣的災害相關研究，至今大部分集中於特定災害的探

---

<sup>15</sup> 我國公共安全體系的相關研究，在威權體制時代，其研究以中央警官學校(中央警察大學前身)為中心，以警察相關勤務、業務、人事、組織等實務運作為重點，其後於該校設置研究所後，以警察勤務、警察教育、與消防制度為重點；解嚴後趨向專業化研究，包括警察、消防、海巡、移民等單一組織與運作議題。參閱馬中慧、蕭全政(2009)。

<sup>16</sup> 陳雅奴、劉淑惠、宮本邦明等(2007)就台灣近40年針對90篇災區研究文章時空特性分析結果，共探討7種災害類型，依比例順序高至低排列，分別為地震災害、颱風災害、土石流災害、洪水災害、海嘯災害、火災、及土壤液化災害等。其中以地震災害高居第一位，計70篇，佔77.8%。遙遙領先位居第二位的颱風災害及土石流災害。從時間構面之分析結果顯示，近40年來台灣災區文章發表的趨勢，以1999年為一明顯分界點。1987年戒嚴解除之前後，災區文章之發表記錄皆為0篇；直到1999年後，災區文章發表之高峰期於1999-2003年間，尤以1999-2000年達最高峰，可發現1999年921地震的發生確實對於台灣災區文章，不論發表篇數、探討主題，皆有一定的影響程度。

索，如防洪、土石流、火災、地震工程等項目，對於災害體系的學理論述，則相當有限。該文就整合性災害防救體系應包括環境管理、災變管理、福利管理等三大體系，應有內涵及運作邏輯做了系統性論述，包括這些體系傳統在無法有效整合的情形下各自運作，因此造成整體災害管理上的混亂與互相矛盾。

楊永年(2009)認為在救災工作上政府擁有最大資源，擔負最大的動員責任；針對莫拉克風災救災過程，透過救災體系發揮的功能與成效進行討論和分析。他認為正確的災情資訊，以及短時間能否動員資源投入救災，是救災成效的兩個關鍵因素。據此，除可建構地方政府救災體系之理論基礎，同時可作為深入瞭解地方政府救災體系實際運作之工具。

張中勇(2006)認為極端氣候惡化天災禍害、資訊網路深化擴大社會脆弱度、全球化互動讓各式非傳統威脅(如傳染病、犯罪、有毒食品、恐怖主義等)向外蔓延等威脅，傳統之災害認知與災害防救概念似已不足以因應未來之挑戰。他認為應由綜合安全思維出發，國土安全和環境安全應被視為核心目標。因而建議考量臺灣災害防救工作除以消防署為核心，尚有全動體系及民防體系依法均應協助或支援，因應「全災害」和「緊急管理」之趨勢，而更著重緊急應變管理或支援各項災害防救。所以他主張透過修法、立法與機制變革途徑，整建為災防暨緊急管理體系，避免體系功能重複，可由行政院成立「災防暨緊急管理辦公室，負責協調與統合，協助行政院各部會因應各項災難或緊急事件，以策進國土安全之效能。

江明修、陳秋政、林煥笙、劉奕宏及朱淳好(2012)，則歸納跨部門治理概念的相關主張，檢視與重構相關災害管理機制的運作現況、變革與問題，提出跨部門合作為基礎的協力機制及具體組織設計構想。在災難管理專責單位的執行能力與業務內容上，應特別關注中央政府與地方政府之「防災業務主管權」與「救災應變指揮權」之職能，廣納政府、企業、非營利等部門的災難防救能量與優勢，以發揮制度設計的期待，彼此之間能以共識為導向的條件下進行決策。

強忠良(2011)則以危機管理理論以及世界主要國家之國家安全機制發展經驗，針對我國未來國家安全體制，除執行面涉及專業應繼續保持分立外，在法規面上，應將相關緊急應變之法規合併，並於制度面在適當的政府層級，成立一個專責統合機構，以強化整合協調功能，達到危機預防的效果。

其他研究，則尚有論及國家機關與民間社會互動關係研究方面，主張災害防救體系應重視與民間合作，包括李宗勳（2008）、洪鴻智（2007）等。

在以上有關公共安全體系建構、整合及運作研究中，馬士元強調災防體系中福利體系的重要，他認為現今之災防體系之所以混亂，是因為未納入福利體系整體平衡運作，唯該研究並未就現今體系形成之因素進行分析。楊永年的研究則強調了應變機制的重要性，相當程度的突顯了臺灣災防機制，事實上仍應以應變為核心工作。張中勇、強忠良及江明修、李宗勳、洪鴻智等研究者，則強調不同應變體系的統合，府際合作之重要，以及所有利害關係者納入體制並建立共識等，並建議成立專責機構以利於應變等等；聚焦於災防組織在現行體制下於應如何加強運作，以得到更好的效率；突顯災防體制需要跨領域、跨學門及跨組織的特性，以及整合的重要。但是由於其研究均未觸及災防組織間，存在了因立場<sup>17</sup>不同，稟賦<sup>18</sup>相異之結構性因素，實存之運作未必符合制度設計，其研究及建議尚有可補充之處。

## 貳、以相關國家制度比較為研究焦點

蕭全政、劉孔中（2010）比較美、日、德等國家因應大規模災害於減災、整備、應變、復原之災害防救法制，就我國災害防救之「組織面」、「法規面」、「資源分配面」等面向歸納之重要發現，包括中央層級災害防救組織疊床架屋、第三

---

<sup>17</sup>立場，指特定行為者基於客觀的稟賦屬性，而確認「自己」的角色或身分。其內涵不僅包括客觀實存的結構性關係，還包括行為者自覺的主觀認同與價值取向。立場為行為者所有利害關係考慮與價值取向的原點（蕭全政，1994b：47-107）。

<sup>18</sup>稟賦是行為者從事政治與經濟行為的重要基礎，稟賦基本上包括各種有形、無形而能為行為者所動員以追求利益的資源，也隱含行為者從事政治或經濟活動所將面臨的機會與限制。稟賦界定相關行為者在客觀結構中所能進行主觀選擇的活動空間；以行為者之政治或經濟行為而言，稟賦即其能汲取資源的潛在能力（蕭全政，1994b：44-54）。

級政府無法獨立執行其全部之災防任務、各級政府任務分配不明、經費分攤機制不明確，及以往災害防救機制並未有效結合民間力量等，並提出中長期之修正建議。

施邦築（2005）介紹臺灣災害機制之發展，分為防救天然災害及善後處理辦法時期、災害防救方案時期及災害防救法時期，但未說明各時期形成之結構性因素。他針對美、日等國與我國救災體系之比較，認為災害防救體系與反恐體系因戰略相同，僅戰術有異，不論從管理或組織精簡的角度上，各項災害管理工作應適度整合，增進資源分配與整合、協調工作之效能，進而提升組織，以有效處理複合性災害之發生。

林昇德（2000）則從制度面、決策面與程序面三面向，進行美、日兩國的個案比較。制度面旨在探討緊急災難管理之組織體系與架構；決策面旨在分析中央至地方的決策運作模式；程序面則是從美、日之救災實例過程中尋求可供我國政府參考，提高救災績效的運作程序。他探討臺灣應如何建立一個足以防範多元災害的整合性緊急管理體系，並成立從中央至地方一條鞭式，運作順暢的災難決策運作模式。

陳以鋒（2009）認為自美國發生 911 恐怖攻擊事件以來，反恐政策與運作機制，已經成為世界各國迫切需要面對的首要難題，恐怖活動初期都是以災害型式出現，政府單位的初期動員都是以「搶救災害」的目的做為優先派遣，事後再依災害原因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，就政策作為而言似有重疊之處，爰以反恐政策與災害防救間彼此應鏈結與協調。

呂大慶（2008）以府際關係為研究焦點，就美國災害防救總署併入國土安全部後，探究其聯邦政府、州政府及地方政府對於緊急應變之協力關係，研究臺灣災害防救三級制度之中央機關、直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮市區）公所之角色，發現美國之地方政府及州政府均體認其為第一線應變工作單位，聯邦政府為

支援角色，而我國由於政治制度偏向中央集權，鄉（鎮市區）公所雖為第一線應變單位，但鄉鎮市長通常僅有建議權而無指揮權等原因，其觀念及實務工作有待提升。

歸納以上研究，大致以美、日、德等國家之制度比較我國災防組織，並據以討論現有機制應如何改進，法規應如何修正，中央與地方應如何共同運作，以及天然災害及人為事件是否宜於整合之討論。但由於制度的發展需要政經環境配合，制度的可行性來自當下制度的偏差是否能與內外政經權力體系及政經合理化方向一致，若不能相互配合，則其對策、組織及制度即需進行政治、經濟性的調整（蕭全政，1997）。

然除呂大慶研究中，提及臺灣因政治制度影響中央與地方角色外，其餘研究均未深入討論政經環境對制度形成之影響。由相關研究觀察臺灣建立災害防救體系之過程，美、日等先進國家救災制度一直是重要學習參照指標，顯示現有機制亦受到國外影響，但臺灣仍產生了獨特的設計，制度之差異原因為何？則未見於以上的研究。

### 參、以組織變遷原因為研究焦點

唐雲明（2009）則以 Kotter（1995）的研究，強調「成功的組織變革有 70%~90% 由於變革領導成效，還有 10%~30% 是由於管理部門的努力」，主張 1980 年代台灣經濟起飛，政治解嚴，火災造成的人命財產損失嚴重，是促使當時的政治人物的意志決定，讓消防組織正式從警察組織分立出去的主要力量，「警消分隸」係組織發展造成了組織變革的結果。唐雲明的研究對象，限於警消分立階段之影響因素，認為其變革大部分由於政治人物的意志決定而帶動。

馬中慧（2008）就我國安全體系發展之脈絡，自威權時代至全球化時代做了全面的歷史回顧並深入研究。她以結構性的觀點，從國家機關的稟賦、立場，及相關行為者之間的靜態結構關係與動態歷史脈絡，分析戰後台灣公共安全體系的本質與變遷，並從內外潮流中，探討公共安全體系的改革及變遷，以法制化及專

業化角度，分析警察、消防、海巡、移民的發展。但消防機關自安全管理體系分出後，有關災防體系的變遷，在馬中慧的研究中則未討論。

陳麗娟(2006)從觀察歷次重大災例，探究臺灣災害防救組織體系演進過程，及其重要性與必要性。她認為臺灣災害防救組織的演變過程，與美、日兩國相同，均源自重大災害以及課責機制。符合 Sztompka (1999)所稱，課責創造出之制度誘因，使政府成員必須按照服務對象利益從事工作。她認為諸如 921 地震、八掌溪事件、911 恐怖攻擊事件及阪神大地震等，分別是臺灣制定公布災害防救法、建置國搜中心，美國成立國土安全部，以及日本修正災害對策基本法之重要推手；災害防救制度的演進，是墓碑效應之縮影，亦是民主課責的充分展現。

葉吉堂(2006)以菁英理論為研究途徑，認為 1949 年迄今 57 年來，菁英主導了消防組織變革。而目前臺灣消防組織的困境，乃因跨域承接了災害防救工作，以及其他部會執行有困難之主管事項，例如能源管理、緊急通訊整合建置案等。因此，他認為未來消防組織的變革方向，宜回歸本務，精進消防三大任務「火災預防、災害搶救、緊急救護」；並建議另將災害防救工作成立專責機構辦理，在中央政府設「災防部」，縣市政府設相當於副縣市長之「防災監」主政之。

在上述以組織變遷原因為研究焦點部分，馬中慧以歷史結構主義分析安全體系，以實存社會歷史事實的解釋，及動態變遷的因果關係分析其發展脈絡，完整說明變遷之因果關係。惟其討論集中於治安領域之公共安全組織於國家機關中之整體定位，而非以災防體系發展為研究主軸。

其他探討我國災防體系變遷因素的主張，包括以政治人物的意志決定帶動組織變革，或因重大傷亡導致對政府之課責，名之為墓碑效應，或以菁英理論解釋消防組織變革，而建議以菁英模式主導災害防救未來之工作組織發展。惟據以檢視臺灣災害防救體系之發展，墓碑效應既導致對政府之課責，各級政府將被要求回應民眾期待，那麼如何解釋災防體系至今一直存有地方與中央任務權責不明，而難以釐清的原因？同樣的，政治人物的意志決定亦未能說明我國未能直接仿效

美國對於災害採後果式管理，而係採納日本式之災因管理方式；同時，菁英主導原則則不能解釋消防組織目前仍「陷於」災害防救跨域工作，以及其他部會執行困難之工作等所謂「困境」之原因。

檢視災防體制在不同時空條件下受到國內外政經社文結構的影響，其過程包括人民與政府、社會與國家間的衝突、對抗，亦包括其間的互利與合作，並且涵括國內與國際層次，特別是外來或外在政經勢力的制約與影響（蕭全政，2001：64）。隨著不同行為者的各自理性選擇，在我國威權時期、威權轉型以及民主化時期等各個階段，反映隱含的特定偏差，以及偏差動員的結果。並非單一因素或單一事件得以獨立左右以及改變，表現出在特定時空下一個特定利益關係的分配狀態，因應政經脈絡的變遷，而隨著人、時在變化（蕭全政，1997）。

所以菁英理論或許是影響體制的的原因之一，但亦不能無視政治、經濟、社會的多面向交互力量，否則體制的改變應先於重大災害的來臨，且制度應得以完全依照菁英之設計；而所謂墓碑效應下，災害傷亡數字固然會對政府當局施加改革的壓力，但亦不能忽略各方行為者運用其稟賦及立場，形成之特定政治結構及關係；另外，成功的領導使得組織順利變革，雖然可能造成制度改變，但同時亦不能忽略經濟層面之損失，造成民間社會資本累積之隱憂，國家社會對民間社會汲取功能之失衡，以及政治面上各實體之間的抗衡及合作力量之影響。

臺灣災防體系之變遷，從實存之角度看來，係包括政治面、經濟面、社會面之各種力量互動，在災害防救之領域上逐步產生改變；本研究擬以宏觀之歷史結構脈絡分析臺灣災防體制的變遷，並針對其不足提出相應的建議。

### 第三節 分析觀點及架構

根據 Skocpol (1979) 的理論，國家機關基本上是由一組功能上相互分工的行政、治安 (policing) 及軍事組織所構成，並由一個行政權威 (an executive authority) 所領導、協調。國家機關運作於特定疆域內的民間社會之上，而且基於國家公權力的賦予，從民間社會汲取資源，並利用資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織 (Skocpol, 1979: 29)；國家機關因而擁有特定的立場、特定的利害關係，及特定而與民間任何利益團體、社會階層或社會組織不同的結構性地位。此外國家機關會在不引起正當性危機 (legitimacy crisis) 或資本累積危機 (accumulation crisis)，或為化解此兩種危機，而對民間社會採取各種汲取性、保護性或生產性的措施，以確保其自身和整個國家的生存與發展 (Block, 1977、蕭全政，1988: 84-87)。

組織與制度作為人類生存、發展過程中分配資源與利用資源的方式，隱含特定的政治與經濟特性；在組織或制度中的行為者，利用其稟賦追求利益而出現不同的資源利用分配模式 (蕭全政，1997: 7)。因此在制度中隱含著涉及公共利益、權力關係與成本分擔方式的政治與經濟偏差。因此無論在政治或經濟領域，制度之存、廢、興、替，都存在政治性的偏差動員及反動員 (蕭全政，1997: 12)。

從實存脈絡分析，臺灣災防管理制度的發展與演變，受到國內外政治、經濟與社會發展交互影響，期間包括各個行為者，利用其稟賦在組織與制度形成過程中動員的過程及結果，在面對有限資源時，為自己爭取最大利益，而表現其政治及經濟之特性。

綜觀臺灣災防管理體系歷經威權時期 (1949~1987)、威權轉型時期 (1987~1996)，以及民主化時期 (1996~2014)。期間歷經國際形勢變化、國內民主風潮及本土化、在地化之論爭，甚而引發國家認同之危機，在此一過程中，安全管理體系原本屬於國家機關獨有之武力，對外則具有國家獨立且

唯一的合法基礎，對內則以治安維護，維持公共安全為第一要務，以維持國家權力，保障人民生命安全為主；惟在國家機關政府政權正當性受質疑之際，為汲取民間社會資源，掌握政治社會權力關係，我國安全體制藉國內外各種天然或人為之災害事件，逐步轉型，以組織及制度之變革及偏差動員，以汲取最大利益。

於此，相對於社會科學中以理論分析事實的方式，本研究將以事實為基礎，依照「歷史結構主義」<sup>19</sup>之方法，採取結構性觀點的分析架構，強調從國家的稟賦、立場，及相關行為者<sup>20</sup>間的靜態結構關係與動態歷史變遷中，分析災害防救體系的本質，以求涵蓋相關主客觀條件與因素，從國家機關及民間社會觀點，以及國際影響分別探討之。

一、歷史結構途徑：歷史是一連串事件因果關係的動態過程的總結，而任何事件的發生都不免涉及各種政治、經濟、社會與文化的鑲嵌關係，如果僅關注某特定時空，其深層結構真正因果脈絡關係將隱而不顯。從歷史觀點而言，政策的形成發展與變遷，必定是背後所有因素作用使然，因果之間互為連貫，透過客觀實存的歷史脈絡，與政策發展流程對照，始能得之總體之視野。所謂「歷史結構」觀點，即指行為者在客觀實存的歷史脈絡中，以其各自的結構地位，即特有的稟賦與限制，極大化各自的利益，從而形成一複雜的互動網絡與因果關係；而這歷史過程中開展的因果關係，又將隨著行為者在不同時空環境下的新互動內涵而呈現動態的發展（蕭全政，2006：31-36）。我國安全管理體系自歷史變遷角度觀之，在不同時期之下，政府體系之組成運作及職能角色均隨不同政經體制所形塑，其組成及運作自不能抽離於實存歷史之脈絡。

---

<sup>19</sup> 歷史結構主義強調歷史事實的分析及歷史因果關係的掌握，因此與強調「理論」之「邏輯實證論」不同，注重實存因果網絡關係，而且強調調整歷史的重構（蕭全政，1994a）。

<sup>20</sup> 從實存角度看，組織網絡所交錯串聯的行為者，不必然要是自然人，也可以包括由自然人組合之各種團體、政黨、國家機關，乃至跨越國界的多國公司與國際組織等，或這些組合再組合的各種單位，只要這些單位能完整表達意願並追求利益，都可視為政治與經濟的基本分析單位（蕭全政，1994b：43-44）。

二、國家機關與民間社會觀點：任何公共政策的出現、發展與變遷，都決定於相關行為者或團體間的結構關係與互動模式，且都隱含特定的利害得失關係（蕭全政，2006：7），特定行為者為了生存與發展，將依其稟賦，運用各種權力方式與其他行為者互動，以獲取目的利益或工具利益；行為者的稟賦、權力運用方式與利益都受到整體結構的制約，但行為者的權力運用與利益汲取，又將改變他的稟賦與結構關係，結構關係是行為者互動的基礎，而互動又改變結構關係（蕭全政，2006：67）。就國家內部而言，依其公權力擁有與否，可分為「國家機關」與「民間社會」兩部分。國家機關運作於民間社會之上，行政性與強制性機關組織是國家公權力的基礎，且是國家發揮公權力的依據（Skocpol，1979：29）；民間社會與國家機關是對立互斥，然在實務運作上，兩者互為關聯且互為限制（蕭全政，2006：82）。國家機關與民間社會間存有以各種行為者為單位的整體政經結構關聯；面對與民間社會利益的衝突與結合，國家機關應當如何維護其政治正統性（legitimacy）並促進資本累積（capital accumulation）（Block，1977），調和社會各種力量，在政權正當性與資本累積之間尋求平衡。

三、國際觀點：從實存角度來看，任何國家得國家機關與民間社會，都存在且運作於國際社會之中，因而與國際社會之中的不同國家機關與民間社會發展出各種不同的互動關係，而且深受這些關係得影響或制約；其中，尤其是以來自國家為基本單位的競爭性國家體系和以市場機制而連結的世界性資本主義體系的挑戰與壓力，更可能影響或制約該特定國家機關與民間社會的形構和相互關係（蕭全政，2001：66）。在傳統的政治學中，國家存在的目的在於保護人民生活安全與福祉，但在全球化時代，隨著全球事務的複雜及人民之間高度的互動，相互依存已經逐漸取代了主權獨立，國內事務與國外事務也變得不是那麼容易分辨，沒有一個國家可

以真正進行「排它性」的統治（張亞中，2001：3）。在因應全球安全挑戰方面，不只是維護國家的安全，也應該建立全球的安全觀（張亞中，2001：19）。從國家安全的角度視之，國際社會間高度的互賴，使得國家體制運作及組織設計被國際組織、國際建制及非政府組織等行為者聯繫及整合，而深受國際政經趨勢影響。

## 第四節 章節安排

制度乃是國家機關及相關行為者以稟賦、立場互動的結果，且其互動又影響其結構。那麼國家機關與民間社會在災害防救政策變遷與推動過程中，如何透過其稟賦影響政策方向？各方行為者如何在制度變遷中，運用其立場而極大化各自之利益？本文以歷史結構脈絡為主要分析架構，檢視災防體制之變遷及發展，以瞭解其變遷過程中，各行為者在制度及組織間運作之政經因素及因果關係。

本文共分五章，第一章為緒論，說明本研究之主題，提出問題意識以及研究焦點，並回顧相關文獻蒐集主要研究成果，提出本文研究觀點，說明分析架構，作為以下各章論述之基礎。

第二章，威權統治時期(1949~1987年)之災害防救機制：探討在威權統治時期，國家機關在國民黨全面性滲透、主導並支配政治、經濟、社會、文化各層面之組織與發展網絡下，由臺灣省政府頒布「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」，以應變為任務主軸，在公共安全體系中決定其體制、組織及其運作模式。

第三章，威權轉型期（1987~1996年）之災害防救機制：探討臺灣在政治民主化、經濟自由化、社會多元化之衝擊下，國家機關改變其對於民間社會的控制與主導角色，在組織體系與職能分工的相關領域進行改革與調整。行政院頒布「災害防救方案」，強化預防概念而影響了災害管理體制之變更、發展並決定政策制定之方向。

第四章，民主化時期（1996年後）之災害防救機制：探討在國內外政經環境劇烈變化，包括全球化現象深入政治、經濟及社會各個領域，人權保障備受重視，民主憲政體制的運作步入常軌之後，立法院通過災害防救法，使得災防體制步入法制化，以及災防工作因應減災概念的發展與變革。

第五章，「結論與建議」：本章將根據前面各章研究結果，彙整並分析

其結構及脈絡，同時分析現有體制之爭議及討論，就其不足之處提出研究建議。

本研究規劃章節項次如下：

## 第一章 緒論

第一節 問題意識

第二節 文獻回顧

第三節 分析觀點及架構

第四節 章節安排

## 第二章 威權統治時期之災害防救機制，1949~1987 年

第一節 威權時期的國內外政經情形

第二節 經濟發展資源有效利用下的災害應變概念

第三節 國家機關掌控下臨時編組方式的災害防救政策

## 第三章 威權轉型時期之災害防救機制，1987~1996 年

第一節 解嚴後的國內外政經情形

第二節 環境保護意識下災害預防概念的抬頭

第三節 多元發展下天災及人禍兼顧的的災害防救政策

## 第四章 民主化時期之災害防救機制，1996 年以後

第一節 民主化時期國內外政經情形

第二節 氣候變遷影響下國土復育意識的強化

第三節 法制化下強化減災概念的災害防救政策

## 第五章 結論與建議

第一節 災害防救政策的歷史結構脈絡

第二節 政策建議

## 參考文獻

## 參考文獻

- Block, F. ,1977. The Ruling Class Does Not Rule : Notes on the Marxist of the State. .  
Socialist Revolution, 73, 6-28.
- Kotter, J. P. ,1995. Leading Change.邱如美譯，臺北：天下出版社。
- Skocpol, T. ,1979. State & Social Revolution. Cambridge University Press.
- Sztompka, P.,1999. Trust: A Sociological Theory. Cambridge University Press.
- 自由時報新聞網，2015，〈空難救援 中央政府神隱了？〉，  
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/854034>，2015年3月9日
- 江明修、陳秋政、林煥笙、劉奕宏及朱淳好，2012，〈我國災難管理機制之運作現  
況與問題〉。
- 呂大慶，2008，〈從卡崔娜颶風論美國州政府緊急事件管理的組織與功能〉，銘傳  
大學公共事務學系碩士論文。
- 李宗勳，2008，〈社區治安網絡政策風險管理與“安全治理”個案分析〉，《研考雙月  
刊》，32（2）：16-29。
- 李鴻源、馬士元，2014，〈先天不良 高雄氣爆暴露防災之失〉，《營建知訊》，381：  
48-56。
- 汪毓璋，2013，《國土安全》，臺北：元照出版有限公司。
- 林昇德，2000，〈我國緊急災難管理機制建立之研究〉，國立政治大學公共行政學  
系碩士論文。
- 施邦築，2005，〈從美、日災害防救體系之角度檢視我國災害防救體系〉，《研考雙  
月刊》，29（6）：57-75。
- 洪鴻智，2007，〈自然災害後政府重建資源分配之決策因素分析：以 921 地震為  
例〉，《公共行政學報》，23：95-124。
- 唐雲明，2009，〈從組織變革探討臺灣警察與消防組織之分立〉，《銘傳學刊》，17：  
87-102。

- 消防署網站，2014年，<http://www.nfa.gov.tw/main/Content.aspx?ID=&MenuID=184>
- 馬士元，2002，《整合性災害防救體系架構之探討》，國立臺灣大學建築與城鄉學研究所博士論文。
- 馬中慧，2008，《從戰後政經變遷論我國公共安全體系的發展》，中央警察大學犯罪防治研究所博士論文。
- 馬中慧、蕭全政，2009〈從政經變遷中看我國公共安全體系的發展〉，《警學叢刊》，2009（9-10）：207-227。
- 張中勇，2006，〈全民國防的推動－從反恐整備到國土安全〉，《戰略安全研析》，（9）：20-23。
- 張亞中，2001，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，40(4)：1-24。
- 強忠良，2011，〈從恐怖主義論我國國家安全對策〉，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士論文。
- 陳以鋒，2009，〈反恐與災害防救體系整合之研究〉，台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。
- 陳雅姣、劉淑惠、宮本邦明，2007，〈台灣災害敏感地區研究趨勢之回顧與展望〉，海峽兩岸地理學家大會中國地理學會年會及研究生聯合論文發表會。
- 陳麗娟，2006，〈從跨域管理觀點論述災害防救組織－以行政院災害防救委員會為例〉，世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 新浪新聞網，2015，〈擴大搜尋失蹤者 柯文哲：今起中央接管指揮〉，政治新聞版，2月6日，<http://news.sina.com.tw/article/20150206/13809853.html>，2015年3月15日檢索。
- 楊永年，2009，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》，32：143-169。
- 葉吉堂，2006，〈我國消防組織變革過程之研究〉，臺灣大學政治學系碩士論文。
- 蕭全政，1994a，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，5：59-85。
- 蕭全政，1994b，《政治與經濟的整合》，臺北：桂冠圖書公司。

- 蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。
- 蕭全政，2001，〈台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，中央研究院台灣研究推動委員會主編，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。頁 63-88。
- 蕭全政，2006，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》，高雄：高雄基礎文化創意公司。
- 蕭全政、劉孔中，2010，《大規模災害後災害防救法制之研究》，內政部消防署委託研究報告。