

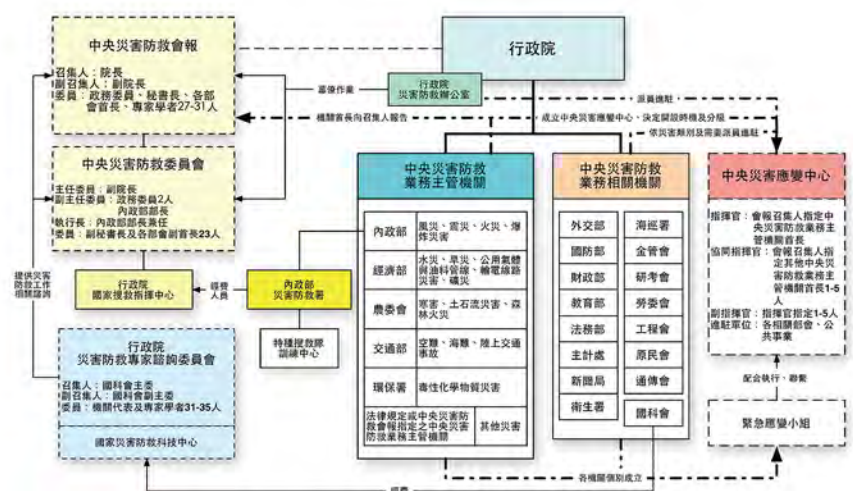


初探國內外防救災體系與全災害管理

李苡宣 陳振宇

課題與困境

台灣現行的災害管理機制為「災因管理」，以不同部會管理不同災害，也就是單一災害管理途徑，例如內政部管理風災、震災、重大火災等；經濟部管理水災及早災；農委會管理土石流災害等。「災因管理」機制下，可能遭遇體制、人才、經費面向問題。



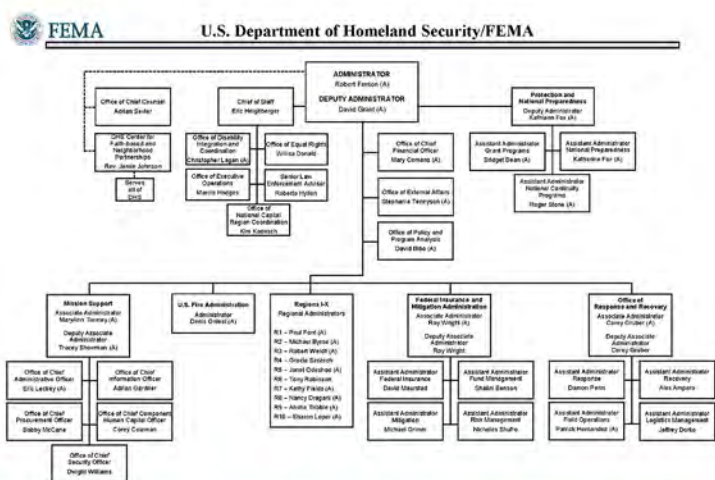
▲ 圖1、台灣現行防災應變機制(內政部消防署)

體制	<ul style="list-style-type: none"> • 災防辦層級不足，各機關配合度低 • 災防主體政策缺乏強而有力的主導機關 • 災防辦與各區公所間業務執行上無指導統合功能 • 權責區分，業務主管機關無能力處理災害狀況，協調整合能力不彰 • 中央、地方災害防救體制無法銜接
人才	<ul style="list-style-type: none"> • 業務人力不足 • 人員災害防救專業能力缺乏 • 災害防救經驗無法累積 • 應變中心編組過多，人力吃緊，運作困難 • 專業之外的業務
經費	<ul style="list-style-type: none"> • 無充裕且可獨立運用的災害防救經費，對應變整備、預防減災缺少長期之投入與規劃。 • 經費來源主要為災時應變時動用準備金，及災後利用民間善款，但是平時的減災準備受到很大的擠壓。

▲ 圖2、災因管理課題與困境

何謂全災害管理？

全災害管理（All-hazard approach），它的定義有三個層次：第一是無論各種機關或者企業，必須為所有可能發生的災害類型，就自己的負責範圍內充分準備；第二是無論各種災害類型，現場指揮系統以及動員程序，都出自於類似的架構與協定；第三是政府機關必須有一個單位，要負責因應所有類型災害，設計出共通性的協調指揮規範，以及整合各部門共同運作的緊急程序。



▲ 圖3、美國聯邦緊急管理總署組織架構(FEMA, 2017)

舉例來說，美國災害防救體系分為三層級：聯邦、州、地方。

其中聯邦層級之緊急管理總署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)，在國土安全體系之下，負責協調性中央集權，為全災害架構概念之後果管理體系，在災害當下有極大之行政權及資源優先調度之彈性，如圖3為現今美國聯邦緊急管理總署組織架構。

結論

在災害應變期間，若採用全災害管理機制，在實務面能快速因應各種已知與未知之災害類型；有效整合原先散布於各單位之人力、資訊、資源及政策；效能面有利於專業人員之培養及經驗累積，並效能提昇；體制面專責且位階夠高的防災單位，有利於消弭無謂的協調溝通成本；執行面使各部會可回歸本身之專業，效率更高。



▲ 圖4、全災應變管理預期效益

國內外災害防救管理體系比較

以下針對國內外災害防救管理體系及緊急應變機制並進行比較。以防救災管理體系來說，各個國家在遭遇小規模災害會先以地方政府進行緊急應變，而當發生地方無法因應重大災害，則由中央單位協助指揮支援。而緊急應變機制方面，台灣在採各個部會管理不同災害之災因管理機制，其餘國家多採用全災害管理應變，如：日本採綜合防災管理體系、美國聯邦FEMA採全災害應變、英國採中央消防搶救指揮，紐西蘭則採用專業經理人制度，讓專業顧問在災害其間擔任總指揮。

內容	台灣	日本	美國	英國	紐西蘭
災害類別	風災、震災、重大火災及爆炸、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、寒害、土石流災害、空難、陸上交通事故、毒性化學物質災害、海嘯等。	颱風、地震、火山、大雪、雪崩、土石流、海嘯等。	地震、旱災、水災、颶風、山崩及土石流、龍捲風、海嘯、火山爆發、林野火災、暴風雪、雷電等。	1.天然災害：洪水、暴風、旱災、濃霧。 2.恐怖攻擊。 3.重大人為災害：火災、交通事故。	天然災害：地震、海嘯、火山、洪水等。
災害防救管理體系	中央 直轄市、縣(市) 鄉鎮(市、區)	中央 地方	聯邦 州 地方	中央 區域 地方	中央 區 地方
緊急應變機制	災因管理 中央災害應變中心	綜合防災管理 市町村(現地災害對策本部) 都道府縣(災害對策本部) 中央(非常災害對策本部)	全災害管理 地方應變 州政府資源支援 聯邦FEMA全災害應變	全災害管理 中央消防搶救指揮中心	專業經理人制度 中央部會
相關法令依據	災害防救法	災害救助法 災害對策基本法 地震對策特別措施法	國土安全法 災害救助法(史坦福法案) 災害減災法	公民應急法(全民防災法) 消防與救助服務法	民防緊急管理法

參考文獻

馬士元，105年度臺中市災害應變中心全事故功能分組細部規劃研究案，2016
 王价巨，台中市政府災害防救體制與全事故應變機制建構之研究，2016
 國發會，強化地方政府災害防救效能之研究，2014
 消防署，未來十年我國災害管理發展趨勢及因應策略之研究，2011
 臺北市政府，臺北市政府消防局辦理赴美國考察「災害防救體系」報告書，2008

