

我國事故管理機制整合之探討

作者 / 馬士元



提要

我國為因應各項重大發生，策訂相關法規為依據，相繼成立各種不同屬性之應變機制，包括「災害防救」、「全民防衛動員」、「反恐怖行動」、「核子事故」、「傳染病防疫」、「資通安全」等體系。但各項機制間欠缺明確之整合、轉換過程及權責釐清等規範，導致影響通報及應變效率。

由於都市擴張，人口聚集程度日益嚴重，高科技系統應用普遍，以及全球異常性天候等因素，未來我國社會面臨之事故風險將不斷提升。過去各行其政之不同事故管理機制，也必須逐漸達成「決策共通、資訊共享、預防整合、應變一體」之目標。以免一旦發生同時涉及多重機制之國家重大事故時，造成嚴重之混亂。

以我國事故管理機制之現況，法令之授權雖有不同，但仍可透過行政協調與補充性立法修法等措施進行整合工作。本文認為從既有之制度，可歸類出決策協調機制整合、決策幕僚運作整合、管理計畫整合、通資訊架構之整合、應變中心啟動整合、演習規劃之整合等六個層次的整合方向，以美、日各先進國家皆逐步採行「全方位管理（All-hazard）」概念，建立事故管理之橫向協調與跨機制整合體系，以確保國土安全。

關鍵詞：事故管理、災害防救、國土安全

壹、前言

一、事故管理體系概述

事故管理（incident management）之用詞，為美國國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）設立後，大量使用之新興用語。過去事故管理一詞之使用，多用於工業安全以及人為意外之領域，在天然災害管理部分多以緊急事務管理（emergency management）為主要用語，僅有在現場指揮部分使用事故現場指揮體系（Incident Command System, ICS）。因此過去所指稱之事故管理，多針對既定範圍、有限規模事件之處理，但自911事件後，美國頒訂國家事故管理系統（National Incident Management System, NIMS）之規範，官方用語對於「事故」之定義，顯然已經擴大為所有對於國土安全有所威脅之事件，無論是重大天然災害、人為意外或者恐怖攻擊。^①

何謂事故管理？其定義可略為：「整合各種組織與資源，以因應重大緊急事故之

整體管理架構，包括準備、預防、應變與善後。」^②因此事故管理體系所指稱的範圍，就包含了預防事件發生的風險管理部門，以及事件發生後有效指揮應變的後果管理部門。雖然各國對於事故管理體系之範圍定義有所不同，但風險管理約略包括了情報、治安、國家安全與資源管理相關體系，後果管理約略為救災應變相關體系，兩者分屬於不同之傳統，無論行事風格與機構文化多有差異。但在現今環境之需求下，整合似已成為不可避免之趨勢，因此如何匯聚這些不同來源的體系與機制，使其在一致的目標下共同努力，為一值得探討之議題。

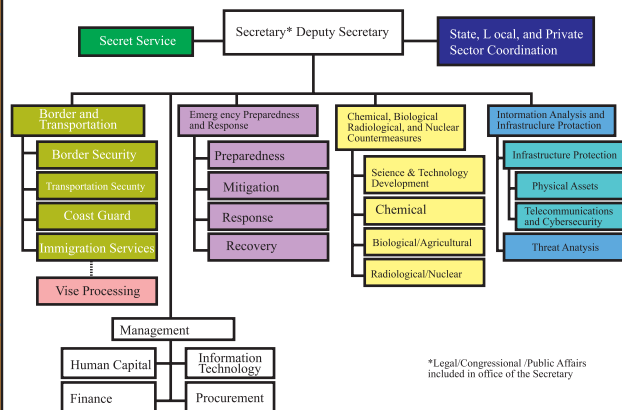
二、美國國家事故管理體系

911事件發生之初，美國聯邦政府就該事件中發生疏失並需重新檢討之行政功能，提出一基本之整合構想，因此於2002年國土安全部之組織架構中（如圖一），共分為國境與運輸安全、緊急事務整備與應變、核生化事故應變、以及資訊分析與基礎建設保護等四大部分，為國土安全部最初期也是規模

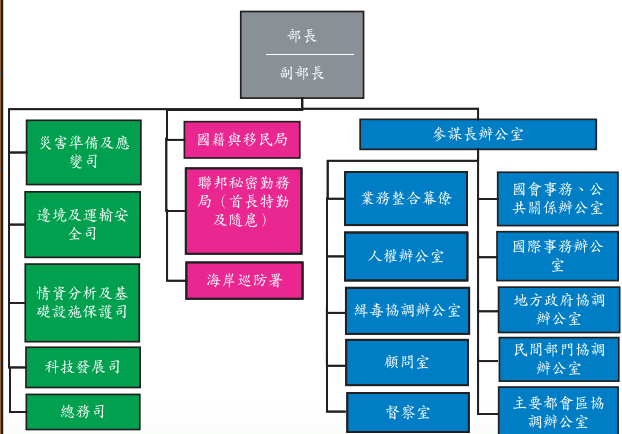
- ①：美國國家事故管理系統對於事故之定義包含恐怖攻擊、森林火災、都市火災、洪水、危險物質外洩、核子事故、飛航事故、地震、颶風、龍捲風、颱風以及戰爭相關災害等。原文為：For purposes of this document, incidents can include acts of terrorism, wildland and urban fires, floods, hazardous materials spills, nuclear accidents, aircraft accidents, earthquakes, hurricanes, tornadoes, typhoons, war-related disasters, etc.
- ②：NIMS準則的原文為：This system provides a consistent nationwide template to enable Federal, State, local, and tribal governments and private-sector and nongovernmental organizations to work together effectively and efficiently to prepare for, prevent, respond to, and recover from domestic incidents, regardless of cause, size, or complexity, including acts of catastrophic terrorism.

最保守的行政架構。

但隨著911事件背後真相的調查結果，小布希政府開始大幅擴張國土安全部之職責，至2004年為止，美國國土安全部之行政組織擴張為三大部分（圖二），5個業務次



圖一：美國國土安全部2002年組織架構



圖二：美國國土安全部2004年組織架構

長、三個獨立機關以及一龐大之幕僚參謀組織。其中災害應變與準備次長下轄：

聯邦緊急事務管理總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）；

③國境與運輸安全次長下轄：

運輸安全管理局④（Transportation and Security Administration, TSA）；

海關與國境保護局（Customs and Border Protection, CBP）；

移民與海關警察局（Immigration and Customs Enforcement, ICE）；

資訊分析與基礎設施保護次長下轄：

國土安全作業中心Homeland Security Operations Center（HSOC）、資訊／情報分析中心Information Analysis（IA）、基礎設施保護中心Infrastructure Protection（IP）；

科技事務次長下轄：

國家實驗室辦公室Office of National Laboratories、國土安全實驗室Homeland Security Laboratories、國土安全先進研究計畫局Homeland Security Advanced Research Projects Agency（HSARPA）；

三個獨立機關分別為原屬於交通部之美國海岸巡防署U.S. Coast Guard（USCG

③：聯邦緊急事務管理總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）原為白宮內閣級部會，創立於1979年，於柯林頓政府時期績效卓著，國土安全部成立後於2003年3月1日降級納編，導致士氣低落，終於在2005年9月卡翠納風災期間，發生歷年來聯邦應變工作最嚴重之一次失職，局長Michael Brown遭撤換。

④：運輸安全管理局（Transportation and Security Administration, TSA）負責全美機場安檢工作。

6 憲兵半年刊《第六十五期》

我國事故管理機制整合之探討

）、原屬於財政部之美國秘密勤務局^⑤ U.S. Secret Service (USSS)、以及美國國籍與移民局U.S. Citizenship and Immigration Services。

但依照國土安全部之規劃，該部之組織架構將逐步調整為7大獨立機關，以及科技、政策、整備、管理四位次長，與相關幕僚組織（圖三）。而未來之業務運作將以獨立機關為主，獨立機關包括：

聯邦緊急事務管理總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）；
運輸安全管理局（Transportation and

Security Administration, TSA）；

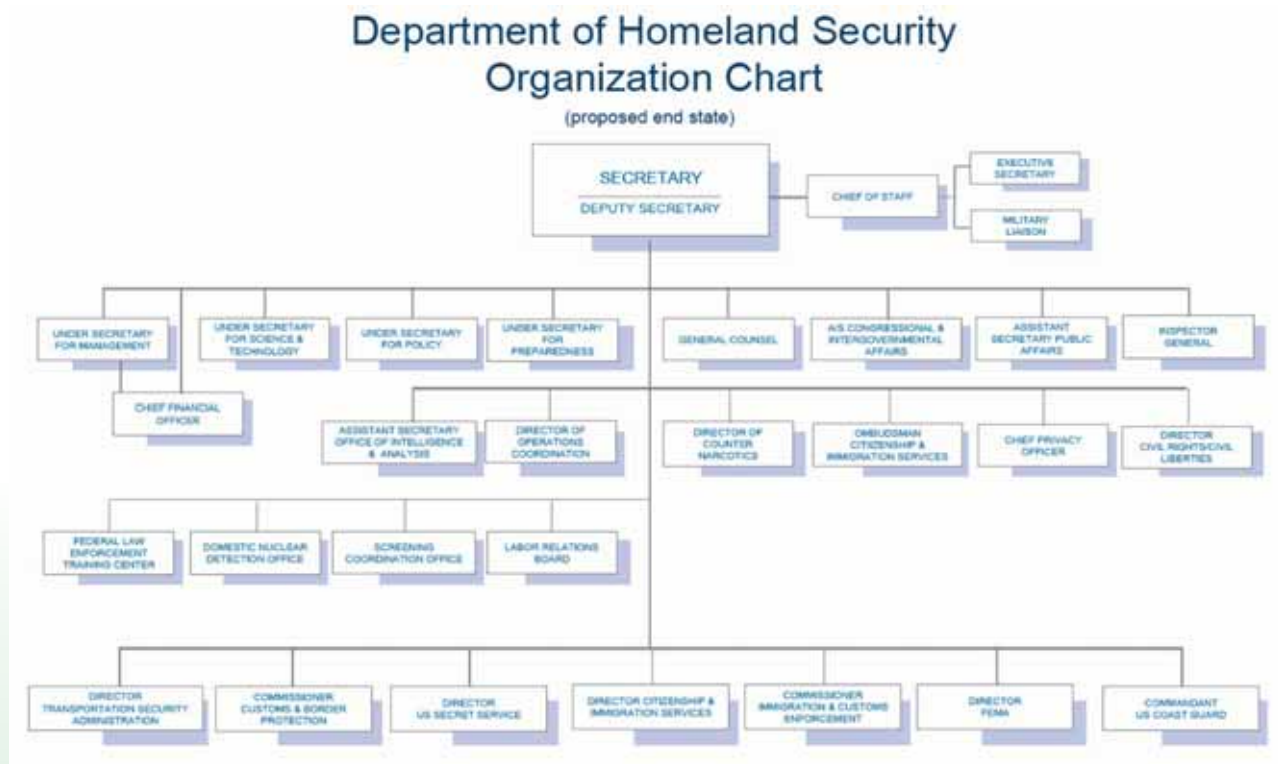
海關與國境保護局（Customs and Border Protection, CBP）、移民與海關警察局（Immigration and Customs Enforcement, ICE）；

美國海岸巡防署U.S. Coast Guard (USCG)

美國秘密勤務局U.S. Secret Service (USSS)

美國國籍與移民局U.S. Citizenship and Immigration Services

整體而言，美國國土安全體系之



圖三：美國國土安全部預計之最終組織架構

⑤：主要負責美國總統及重要首長之特勤維安工作，相當於我國國家安全局特勤中心。

發展方向，為從傳統之災變與災害管理（emergency / disaster management），大幅吸收反恐等安全事務議題，逐漸走向全方位的事故管理（incident management）體系，其特徵如下：

（一）國內事故的危機風險管理與後果管理的協調總平台

依據國土安全第五號總統命令（HSPD-5）規定，美國政府的國內事故管理應將危機管理和後果管理作為一項整合性的功能，而不是兩個獨立的功能。國土安全全部部長是負責國內事故管理的首席聯邦官員，負責協調美國關於恐怖攻擊、重大災害和其他緊急情況的整備、進行應變和重建的聯邦行動。

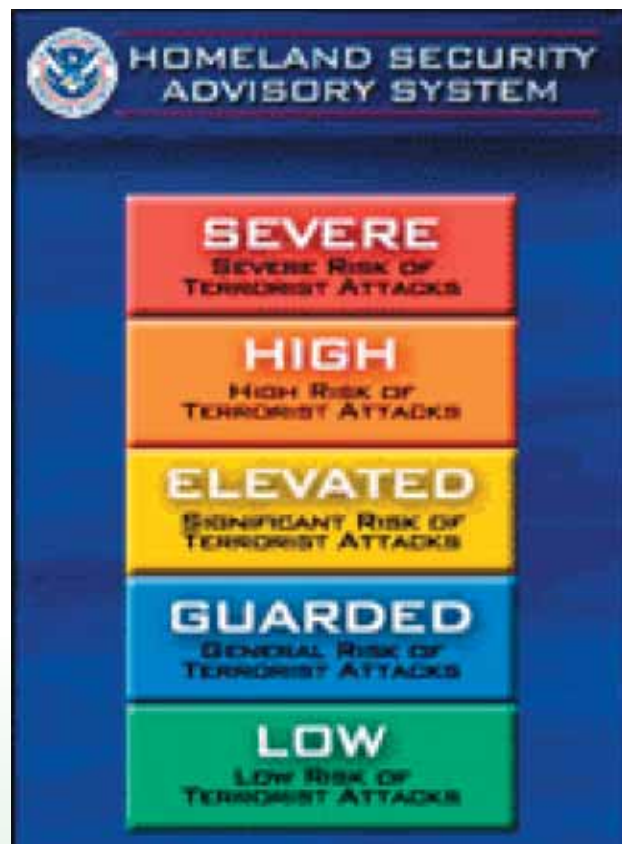
因此國土安全全部部長代表總統，平時針對各類型事故之風險進行偵測、分析、監控與採取預防行動，如國土安全諮詢系統^⑥ HSAS之運作（圖四）。事故發生時，水平可協調並要求各聯邦機關配合國內事故管理行動，垂直可透過國家應變計畫（NRP）之架構，在州長同意下指派官員與救災部隊，進駐災區直接處理災害應變事宜。

（二）基於「預防整合」與「應變一元」概念的行政架構設計

在國家應變計畫（NRP）的設計上，雖被賦予了極高的位階，但是，其中有一個

精神很清楚：減災、整備和應變是分離的。減災和整備還是各部會單位的權責，也是各部會單位必須擬訂各自的行動計畫來因應的部分，國土安全全部在依法進行應變時，同時也擔負檢視各單位減災、整備成效之職。目的在於統一運用聯邦資源，在事故發生之前能達成「預防整合」、事故發生之後能達成「應變一元」的全面性管理目標。

（三）建構行政體系應變系統（包含軍方）之共同作業能力



圖四：美國國土安全諮詢系統之威脅狀況燈號

^⑥：國土安全諮詢系統HSAS，是處理恐怖攻擊的綜合性分析工具，依照HSPD-3所建立。HSAS包括兩大部分：威脅態勢報告（Threat Products）與威脅狀況燈號（分為紅橙黃藍綠五級）。

我國事故管理機制整合之探討

國家事故管理系統（NIMS）為事故處理之「標準化平台」，目的在於徹底改善過去聯邦執法機構、軍方單位之間，於處理境內安全事務時，各行其政且無法有效溝通的困境。

因此整體來說，NIMS的目的，是協助國土安全部在牽涉到大規模災變管理動員的特殊狀況前，即建立一套可行的系統，能迅速接管不同來源的動員單位，使其具備共同作業之能力。因為一旦發生大規模災害時若欠缺這樣的共通性指揮協調默契，將造成嚴重的混亂。

三、我國現行事故管理體系與執行之困境

我國目前法令並無明文規定所謂事故管理體系之範圍，但依照行政院組織法修正草案之定義，未來「內政及國土安全部」下轄警政、消防、移民、海岸巡防、役政等業務，並於行政院設置「國土安全處」，統合全民防衛、反恐、防疫、核子事故與資通安全等相關業務，因此依據修正案為行政院重

大政策之角度，我國現行國土安全體系約可包括治安犯罪偵防、移民與國籍事務、災害防救、全民防衛、防疫、核子事故、反恐、資通安全等八大體系（如圖五）。

但整體而言，我國目前各種事故之處理，均有其法源或命令授權，並各自成立各種不同屬性之管理機制。但就近年來多次重要演習顯示，各項機制間欠缺明確之整合、轉換過程及權責釐清等規範，導致影響通報及應變效率。部分體系由於具備緊急應變職責，更據以設計該法令架構下之緊急應變指揮功能，因此並不具備單一完全涵蓋現行機制之指揮系統。表一整理我國具有中央層級緊急應變指揮機制之體系，對照圖六之災害防救體系，可發現其中核子事故、防疫、民防、反恐與資通安全等系統，仍欠缺有效與災害防救體系整合之機制。

因此以我國事故管理相關體系之現行架構，確實面臨若干執行困境，茲整理為七項分述如下：

（一）事故管理之減災、整備、應變、復原各階段，欠缺跨部會分工，且應變之事權過度切割，影響效率

以天然災害為例，土石流災害之減災與整備應以農委會為主要權責單位，而應變多以警政、消防體系執行為主，復原重建應回歸國土規劃體系，但現行災害防救法之架構，卻將土石流之災害管理全般歸屬農委會業務，欠缺跨部會專業分工之概念。以美國為例，坡地災害之減災與整備在聯邦為美國

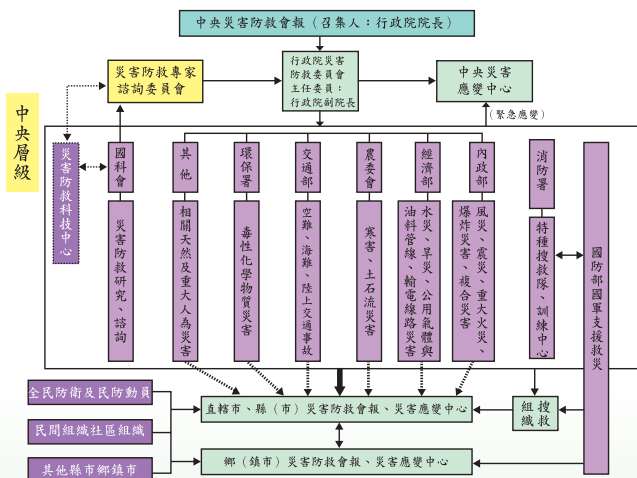


圖五：我國國土安全與事故管理體系之界定
資料來源：本文整理

表一：我國具有中央層級緊急應變指揮機制之相關體系一覽表

法令名稱	主管機關及處理事故類型	決策與應變機
災害防救法	內政部：風災、震災、重大火災、爆炸災害。 經濟部：水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害。 行政院農業委員會：寒害、土石流災害。 交通部：空難、海難及陸上交通事故。 行政院環境保護署：毒性化學物質災害。 其他：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。	決策：中央災害防救會報。 行政協調：行政院災害防救委員會。 緊急應變：中央災害應變中心。
毒性化學物質管理法	行政院環境保護署（與災害防救法整合）。	緊急應變：中央毒災應變中心、毒災應變諮詢系統。
全民防衛動員準備法	國防部，戰爭動員與支援災害防救（與災害防救法整合）。	決策：行政院全民防衛動員準備業務會報。 行政協調：戰力綜合協調組織。
核子事故緊急應變法	行政院原子能委員會，核子事故（未與災害防救法整合）。	緊急應變：核子事故中央災害應變中心。
傳染病防治法	行政院衛生署，傳染病防治（未與災害防救法整合）。	緊急應變：中央流行疫病指揮中心。
民防法	內政部，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務（未與災害防救法整合）。	各級民防團隊編組、特種防護團。
反恐怖行動法（草案）	行政院，反恐應變（未與災害防救法整合）。	一、國安系統：情勢研判、情報整合、決策小組。 二、行政院系統： 決策：反恐怖行動政策會報行政協調：反恐怖行動管 控辦公室。 緊急應變：中央反恐怖行動應變中心。
資通安全	行政院（未與災害防救法整合）。	決策：行政院資通安全會報。

資料來源：本文整理



圖六：我國災害防救體系示意圖

地質調查局等專業單位之業務，應變為各州或聯邦之救災機構，復原重建則回歸保險與市場機制，由地方政府決定。若以人為災害為例，空難之減災與整備應為交通部業務，但依發生地點位於陸上或海上，則應分由警

政消防或海岸巡防單位負責應變，於目前之災害防救法架構也並未如此分工。

再者，因法令依據之不同，應變權責分屬各種法令授權，造成同樣由警政消防或海岸巡防單位負責應變之任務，卻往往來自不同災害管理法令，如災害防救法規範內政部主管風災、震災、重大火災與爆炸災害，但單純水災或防疫體系亦必須動員內政部所屬進行應變（如七二水災與SARS事件），或如核子事故由原子能委員會主政，但實務上若發生災害，內政部所屬也無法置身事外。因此為制度設計之健全，宜另定「緊急事故處理法」，無論何種災因甚或犯罪行為（如人質事件）或恐怖行動，單純以應變功能為考量立法授權，提升處理效率。

(二)核子事故、防疫、反恐怖與資通安全之中央應變機制未整合

目前核子事故、防疫、反恐怖與資通安全等事故之中央層級應變中心，各依不同法律或命令設立，並未與災害防救法體系之中央災害應變中心整合，但實務上前述事故一旦發生，行政院災害防救委員會所屬之中央災害應變中心必然開設，屆時各部會進駐主管機關設立之應變中心，抑或進駐災害防救法之中央災害應變中心，仍待整合。

以實務運作而言，無論各種災害發生，災害防救法相關之機制必定啟動，並立即動員相關單位投入救災，並無時間考量何種法令授權之問題，甚至也無法顧及原始災因為何（屬於一般災害、恐怖攻擊或犯罪行為），因此為我國國土安全與國內事故管理體系之未來性與前瞻性，核子事故、防疫、反恐怖與資通安全之中央應變機制應災害防救法系統與相關應變功能分組儘速整合，建立我國國土安全體系之協調總平台。

(三)核生化體系事故管理機制欠缺橫向聯繫，危險化學物質運輸管理機關定義不清

我國核生化事故管理目前分由原子能委員會、行政院衛生署主管核子事故（輻射災害）與傳染病防疫（生物病原災害）體系，行政院環保署僅針對毒性化學物質相關災害列管。非屬毒性化學物質之易燃易爆危險化學品管理，於工廠內部屬於行政院勞工委員會管轄，陸上運輸部分至今屬於交通部（陸上交通事故）或內政部（爆炸災害）管

轄仍未釐清。而屬於動物傳染病部分另由行政院農業委員會主政，與衛生署之應變機制相互獨立。如此複雜分散且欠缺橫向聯繫之設計，不僅平時無法有效溝通，一旦發生多重性之複合災害，通報與應變之效率勢必有所影響。因此未來如何有效將核生化災害之事故管理整合於一平台，達成決策共通、資訊共享、應變一體之目標，仍有待努力。

(四)對於大規模複合性災害之應變與政府持續性運作問題亟待規劃

我國現行災害管理相關體制，均以災害之肇因為主要定義對象，而非以災害之後果為考量。個別地區之災害防救細部業務，均交由地方政府自行規劃，欠缺國家層級對於大規模複合性災害發生於重要都會區之風險分析與災害管理計畫。如集集地震之規模若發生於台北市，其後果絕非台北市政府能獨擔，甚至非我國國力可獨擔，屆時如何跨區域互援，或與國際專業災害救援團隊聯合作業，亦為亟需強化之處。

因此參考美國聯邦對於各大都會區進行風險分析與災害管理計畫之經驗，我國應



於災害防救體系中建立主要都會區大規模災害管理特別機制，尤其針對具有連鎖效應，可能導致政府無法持續運作之特殊性災害，以補充地區災害防救計畫之不足。

(五)欠缺災害管理專業職系，業務承辦人員流動率過高，影響經驗傳承

民國89年災害防救法完成立法，設置行政院災害防救委員會時，原規劃由各部會遴（輪）派災害管理業務人員進駐之構想，至今未能實現，導致全國災害防救業務之重任由內政部消防署獨力承擔，也讓各部會人員無法有效累積災害管理之經驗。究其原因，實為欠缺災害管理專業職系，造成政府公務員視承辦災害管理業務為畏途，更不願輪派進駐災害防救委員會，恐影響考績升遷。如此惡性循環，將造成人才斷層，經驗不易累積。

參考美國發展之經驗，災害管理早已成為專門領域，其全美災害管理協會（National Emergency Management Association）以及國際災害管理專業者協會（International Association of Emergency Managers, IAEM）更是由萬名公私機構之災害管理專業人員組成。因此實應由行政院人事行政局與考試院修改相關職系規範，設立災害管理專業職系。

(六)執行災害應變任務之預算編列方式不合理

屬於災害管理權責單位之消防機關，於預算編列時因業務相符，已將災害應變

之所需納入，但非屬災害管理權責之軍警單位，協助災害應變之預算卻未特別編列補足，導致挪用一般公務與訓練預算，不僅影響正常戰備，日後也將因此出現保守心態而影響應變效率。

此問題無論於各次重大風災，或於集集地震中均不斷被提出，更於華航CI-611澎湖空難事件時達到最高峰，當時海軍與海巡署船艦航機往返空難海域，相關油料支出導致排擠動員單位之正常勤務所需。以美國國土安全部與國防部、交通部等部會之相關協定為例，所有非屬於預算編列範圍，或者跨部會之災害應變開支，聯邦或地方政府均應支付予動員救災機關，而資金來源多由國會或州議會召開臨時會通過，如此一來參與救災之單位即無後顧之憂。

(七)各主管機關建置之資訊通訊系統未能充分整合

目前行政院災害防救委員會已完成救災指揮通信平台車之建置（如圖七），可有效於災區整合衛星、微波、警消、海巡、醫療、國軍、一般民間無線電與行動通訊等系統，惟該平台車僅能對應行政院災害防救委員會所屬之中央災害應變中心，而如交通部、行政院環境保護署、行政院衛生署、行政院原子能委員會、經濟部水利署、內政部警政署、行政院農委會水土保持局、行政院海岸巡防署等單位所建置之應變中心相關通資訊設備，由於採購建置之過程並未針對跨機構跨部會功能予以規範，因此與

我國事故管理機制整合之探討

中央災害應變中心之間之資通訊整合仍有待加強，如表二所列舉之各種24小時常時開設機制之間，多數欠缺橫向聯繫。而目前美國國家事故管理系統（NIMS, National Incident Management System），其針對資通訊所設計之標準化規範，乃因面臨與我國相似之困境所提出，值得進一步探討。



圖七：救災指揮通信平台車

表二：我國事故管理主要24常時開設機制

主導單位	開設機制
行政院災害防救委員會	中央災害應變中心（常時三級開設）
內政部消防署	119勤務指揮中心、行政院國家搜救指揮
內政部警政署	110勤務指揮中
行政院海岸巡防署	118勤務指揮中
行政院衛生署	緊急醫療網
行政院原子能委員會	輻射偵測中心
行政院環境保護署	環境毒災監控中心、毒災應變諮詢中心
國防部	聯合作戰指揮中心、各單位戰情中心、作戰中

肆、我國事故管理機制之整合方向

由於都市擴張，人口聚集程度日益嚴重，高科技系統應用普遍，以及全球異常性天候等因素，未來我國社會面臨之事故風險將不斷提升。過去各行其政之不同事故管理機制，也必須逐漸達成「決策共通、資訊共享、預防整合、應變一體」之目標。以免一旦發生同時涉及多重機制之國家重大事故時，造成嚴重之混亂。

以我國事故管理機制之現況，法令之授權雖有不同，但仍可透過行政協調與補充性立法修法等措施進行整合工作。本文認為從既有之制度，可歸類出決策協調機制整合、決策幕僚運作整合、管理計畫整合、通資訊架構之整合、應變中心啟動整合、演習規劃之整合等六個層次的整合方向，分述如下：

(一)決策協調機制之整合：過去反恐怖行動政策會報、中央災害防救會報、全民防衛動員準備業務會報、行政院資通安全會報均分依相關法規命令召開，由於部分議題內容多有重疊，因此可將會報層次予以整合，透過單一平台分享決策資訊，將有助於提升我國事務管理事權之效率，因此未來可朝統合為『行政院國土安全會報』，並將其他事故管理機制，如核生化體系相關之議題納入，成為重大決策之協調平台。

(二)決策幕僚運作之整合：目前反恐怖行動體系於行政院設有反恐怖行動管控辦公室實際執行會報決議，災害防救體系由內政部

消防署災害管理組兼辦行政院災害防救委員會幕僚業務，全民防衛動員準備體系由國防部後備事務司綜理秘書業務，其他事故管理之主政機關亦有相關之幕僚作業單位。實際上各體系無論以辦公室、委員會或其他組織型態，均為執行實質決策之主體，但各機制之幕僚平時辦公地點分散各地，欠缺水平聯繫。因此於行政院組織法修正通過，『國土安全處』正式成立前，應可整合幕僚層級之作業，設立過渡性質之『聯合事故管理協調辦公室JIMCC』。

(三)管理計畫之整合：如前文所述，各種事故管理機制依不同法令授權設立，因此相關之管理計畫亦各自編定，原本格式不一，但目前由於行政院政策主導，災害防救體系之災害防救基本計畫、災害防救業務計畫已將輻射災害與生物病原災害納入，計畫體系逐漸完備，因此未來若能強化核生化事故管理之整合，並將全民防衛與反恐怖之啟動機制納入，則可達成目標。

(四)通訊資訊架構之整合：依照NIMS的相關規範，美國聯邦進行各部會通資訊架構之檢討，由國土安全部研擬相關協定與規格，進行系統之整合。我國各執法機關、應變部門之通資訊架構過去亦有類似狀況，部分通訊指揮系統目前由行政院災害防救委員會初步整合，但觀諸於實際案例（如雪山隧道、高速鐵路）仍有相當之改善空間，而資訊系統目前仍由各部會依需求自行設置，中央欠缺整合與資料分享之平台，因此可利用

聯合事故管理協調辦公室/中央災害應變中心作為基礎，進一步整合相關系統。

(五)應變中心啟動之整合：平時事故管理之決策與幕僚運作分屬各主政機關，但發生重大事故後，政府應立即整合於單一應變架構，以有效指揮與管制事故後果之處理，此概念必須仰賴事前詳細規範之應變啟動機制。事實上我國目前除天然災害之颱風災害能以事先預警方式啟動應變中心之外，多數重大事故一旦發生時，各種應變機制雖然隨之生效，但應變中心指揮權之主體、分工之方式為何，目前仍然欠缺單一整合性之規劃。例如發生重大地震災害，災害防救體系之中央與地方災害應變中心（如圖八）隨即啟動，但若需同步運作全民防衛動員體系（如圖九）時，其指揮權與分工架構即有所不同。另如發生核子事故與疫情時，指揮官依法為該部會主官，但若依災害防救體系則為行政院副院長，而目前反恐怖行動之應變指揮架構（如圖十）亦有其獨特之設計。由於災害防救法之中央災害應變中心每年因應季節性颱風災害，開設經驗最為豐富，因此不同事故管理所需之應變架構，可與災害防救法之中央災害應變中心進一步整合。

(六)相關演習之整合：我國近年來各緊急應變體系之演習頻繁，無論高階之玉山兵棋推演、實施多年之萬安實兵演習、災害防救之各項演習、反恐之金華兵棋推演等等，雖然目標各不相同，但受到國際上國土安全體系整合之潮流影響，演習規劃亦逐漸朝向多

我國事故管理機制整合之探討

機構聯合演練之方向。應可以國家層級之角度，將各種緊急應變有關之演習整合於單一行事曆，避免時間與資源之衝突，形成年度

例行之『國家演習計畫』。

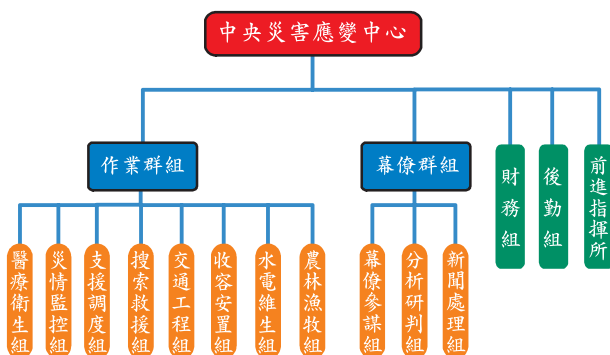
伍、結語

911事件後，美國爲了整合國內各部會多頭馬車之應變架構，建構了國家事故管理系统（NIMS），並依此原則編擬國家應變計畫（NRP, National Response Plan）。這是第一次美國政府整合國內的預防、整備、應變及重建行動，目的在於徹底改善過去各聯邦機構、地方政府、軍方單位之間，於處理境內安全事務時，各行其政且無法有效溝通的困境。

由於此一事故管理機制整合逐漸呈爲國際趨勢，而我國目前災害防救、核子事故、傳染病管制、全民防衛動員、資通安全、反恐行動、犯罪偵防、國境與移民事務等各體系之運作，均來自不同法源之授權，主管機關、運作邏輯與相關預算編列方式亦有所不同，機制整合實爲當前之重要課題。

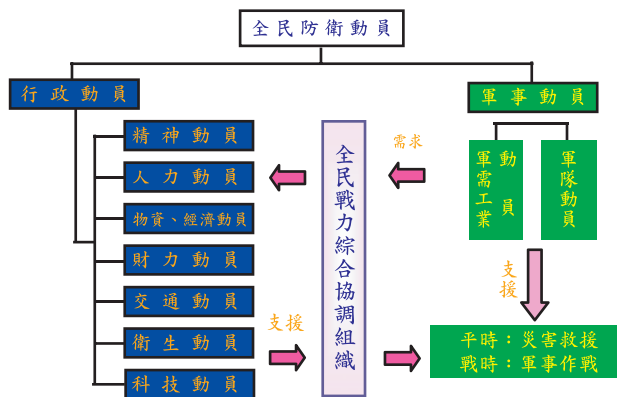
此外，爲於法律位階完成本文所述之整合構想，是否應訂定「國土安全法」，以及「緊急事故處理法」以更有效的整合國土安全相關體系，亦可作爲後續探討之議題。

中央災害應變中心作業機制

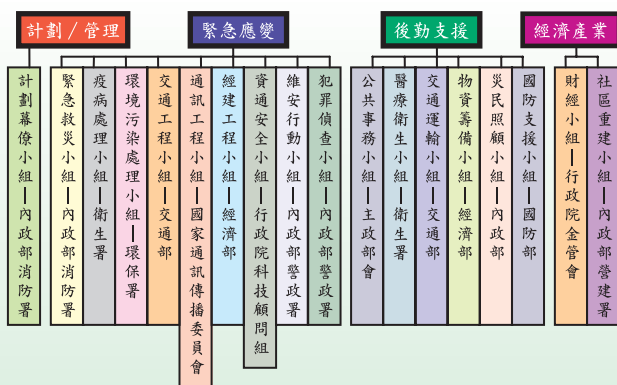


圖八：中央災害應變中心（災害防救法）功能分組示意圖

國家動員機制表



圖九：全民防衛動員準備體系分工示意圖



圖十：反恐怖行動應變中心分組示意圖

作者簡介

馬士元

曾任內政部部長辦公室專門委員；現任銘傳大學都市規劃與防災學系專任助理教授、中央警察大學消防學系兼任助理教授。