

中共應急管理體制對我國的啟示

董立文

中央警察大學公共安全學系

助理教授

摘 要

中共的應急管理概念是從 2003 年 SARS 才開始建立的，且不斷的受到重大災害事件的考驗，從中央到地方政府的應急管理機制也不停的隨之修正與改善，發展成熟的程度也很快，因此，我們應該可以從中共建立應急管理體制的經驗與教訓中獲得啓示。

中共的應急管理概念、災害救助應急作為與各種應急預案，顯然係參考外國經驗，總結中國以往之經驗教訓而來，而所謂的應急管理的「一案三制體系」，非常具有中國特色。「一案」為國家突發公共事件應急預案體系，「三制」為應急管理體制、運行體制和法制。中共有國家安全的高度，又有國家最高機關統籌，於是其「危機管理」的意識也非常強烈，表現在其應急管理機制上，就是「減災中心實行 24 小時值班制」。不僅於此，國務院還成立「應急管理辦公室」承擔國務院總值班工作，及時掌握和報告國內外相關重大情況和動態。換句話說，中共有兩個 24 小時值班制的「戰情中心」隨時監測突發事件，這是雙重保險。

歸納中共的應急管理機制的優缺點，可以發現在觀念上、法律上、體制上，政府與社會關係上與軍隊救災的問題等五個方面的啓示。

關鍵詞：災害、突發公共事件、應急預案、應急管理、應急管理體制

「中共的應急管理概念是從 2003 年SARS才開始建立的」¹，此後，由於中國大陸境內重大災害不斷發生，每一次事件發生，都受到國內外媒體的高度關注，因而給其政府相當大的壓力，於是吾人可以看到一個明顯的現象，即政府的應急管理體制的法規與政策文件不斷出臺，大陸學者投入相關領域的研究成果非常眾多，且更新的速度非常快。

簡單的說，中國的應急管理體制建立的非常迅速，且不斷的受到重大災害事件的考驗，從中央到地方政府的應急管理機制也不停的隨之修正與改善，發展成熟的程度也很快，因此，我們應該可以從中共建立應急管理體制的經驗與教訓中獲得啓示，以有利於我國災害防治體制的完善，這是本文的目的。當然，中國是一個「黨政軍」合為一體的專制體制國家，這種體制在表現它的應急管理體制時，會有其獨特的優缺點，是我們民主體制無法學習，甚至無法做兩岸的對照與比較，因此本文傾向只找出其優缺點，但不做比較。

鑑於中共應急管理體制所涵蓋的範圍非常廣闊，學者專家的論述與研究成果豐富且程度深，不是一篇文章所能討論完畢，本文作為初步的嘗試，選定了「災害」、「應急管理」、「突發公共事件」、「應急預案」與「應急管理體制」這五個關鍵名詞作為研究對象，彙整與釐清中國官方與學界是如何理解與定義這五個名詞，據以建構其應急管理機制。顯然的，筆者相信，觀念決定行動，對於這些關鍵詞若沒有明確而周延的認知，那麼後面隨之制訂的法律與政策，一定也會有所偏差或是疏漏。

壹、中共的災害觀

1994 年中國國務院發表《中國 21 世紀人口、環境與發展》白皮書（下稱 94 年白皮書），其中第 17 章「防災減災」是中國第一次討論災害的官方文件，它開宗明義的說：「中國是世界上自然災害最嚴重的國家之

¹ 陳安，〈現代應急管理的九個問題〉，《應急管理匯刊》，北京，2008 特刊，第三卷第一期，2008 年，頁 4。

一」，並解釋「中國自然災害的多發性與嚴重性是由其特有的自然地理環境決定的，並與社會、經濟發展狀況密切相關」。²

於是，中國是世界上受災最嚴重的國家之一，是大陸知識界與政策界的第一個共識，例如中國大陸由於特有的地質構造條件和自然地理環境，故是世界上遭受自然災害最嚴重的國家之一；³可以說是一個自然災害博物館—各類災害都有；⁴而中國 70% 以上的城市、50% 以上的人口分佈在氣象、地震、地質、海洋等自然災害嚴重之地區；⁵災害造成的直接經濟損失，約占國民生產總值的 3%-5%，平均每年因災死亡數萬人⁶等說法幾乎成為各類論文與政策的開場白，還沒有發現相反的或不一致的論述。此外，新增加的災害威脅是新中國成立以來建設的大量基礎設施，年代久遠、老化嚴重，缺少及時的維護和更換，安全隱患非常多。⁷此處顯示，大陸學者也注意到關鍵基礎設施維護（Critical Infrastructure Protection, CIP）的問題。

² 中國大陸東瀕太平洋，面臨世界上最大的颱風源，西部為世界地勢最高的青藏高原，陸海大氣系統相互作用，關係複雜，天氣形勢異常多變，各種氣象與海洋災害時有發生；中國地勢西高東低，降雨時空分佈不均，易形成大範圍的洪、澇、旱災害；中國位於環太平洋與歐亞兩大地震帶之間，地殼活動劇烈，是世界上大陸地震最多和地質災害嚴重的地區；中國約有 70% 以上的大城市、半數以上的人口和 75% 以上的工農業產值分佈在氣象災害、海洋災害、洪水災害和地震災害都十分嚴重的沿海及東部平原丘陵地區，所以災害的損失程度較大；中國具有多種病、蟲、鼠、草害滋生和繁殖的條件，隨著近期氣候溫暖化與環境污染加重，生物災害亦相當嚴重。另外，近代大規模的開發活動，更加重了各種災害的風險度，引自《中國 21 世紀人口、環境與發展》白皮書。http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=2090

³ 閃淳昌，〈中國突發事件應急預案建設〉，載於李立國，陳偉藍主編，《災害應急處理與綜合減災》（北京：北京大學出版社，2007 年），頁 22。

⁴ 吳晨，「解讀中國救災應急機制：工作組一天內要趕到災區」，中華人民共和國民政部，2008 年 8 月 24 日，<http://www1.mca.gov.cn/news/content/Media/200682491522.html>。

⁵ 「胡錦濤於中國科學院第十四次院士大會和中國工程院第九次院士大會上的講話」，中華人民共和國國家知識產權局，2008 年 6 月 24 日，http://big5.sipo.gov.cn/www/sipo2008/yl/2008/200806/t20080624_407913.html。

⁶ 同註 3，《中國 21 世紀人口、環境與發展》白皮書。

⁷ 「突發事件應急管理」，新華網，2006 年 1 月 17 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2006-01/17/content_4062615.htm。

94 年白皮書並沒有定義自然災害是什麼，大部分的大陸學者也沒定義，而用列舉各類災害的方式交代，⁸只有少數學者定義自然災害是指，自然界發生的，不以人的主觀意志而轉移的客觀自然現象所引起的災害，其主要特點是人力不能支配並造成財產的損失和人身傷亡。⁹然而，依中華人民共和國「國家自然災害救助應急預案」解釋自然災害係指「給人類生存帶來危害或損害人類生活環境的自然現象」。¹⁰

至於列舉各類災害的方式也並不一致，甚至對自然災害的分類原則和方法也非常分歧，在官方文件中，94 年白皮書把災害分為氣象、海洋、洪澇、地震、地質、農業、林業等七大類，¹¹中國國家科委國家計委國家經貿委自然災害綜合研究組根據自然災害的成因和中國災害管理現狀，將自然災害分為氣象災害、海洋災害、洪水災害、地質災害、地震災害、農作物生物災害、森林生物災害和森林火災等八大類。¹²「國家突發公共事件總體應急預案」所訂之自然災害，主要包括水旱災害、氣象災害、地震災害、地質災害、海洋災害、生物災害和森林草原火災等七類；而「國家自然災害救助應急預案」所列自然災害則一樣的詳列包括洪澇、乾旱災害，台風、冰雹、雪、沙塵暴等氣象災害，火山、地震災害、山體崩塌、滑坡、泥石流等地質災害、風暴潮、海嘯等海洋災害，森林草原火災和重大生物災害等七類。

簡而言之，儘管對自然災害的分類原則和方法非常分歧，但在「國家突發公共事件總體應急預案」與「國家自然災害救助應急預案」公布而把自然災害分為七類後，國家預案的七類論似乎成為大陸學者的主流。但是，其中較有問題的是所謂的生物災害，94 年白皮書沒有這一類，中國國家科委國家計委國家經貿委自然災害綜合研究組稱為農作物

⁸ 例如中國大陸主要災害為洪澇、乾旱、地震、滑坡、泥石流、颱風、森林草原火災等，王振耀，〈中國自然災害應急管理的體制、機制與對策〉，載於李立國、陳偉蘭主編，《災害應急處置與綜合減災》（北京：北京大學出版社，2007 年），頁 3。

⁹ 許琳，《社會保障學》（北京：清華大學出版社，2005 年），頁 186。

¹⁰ 同註 8。

¹¹ 同註 2，《中國 21 世紀人口、環境與發展》白皮書。

¹² 中國自然災害分類，中華人民共和國營口市政府網站，<http://www.yingkou.gov.cn/gov/dzj/resouns/FG/zhfl.html>。

生物災害、森林生物災害，兩個預案則直稱生物災害，但沒有舉例說明，看起來似乎是指植物的病蟲害。

最後，自然災害在中國具有很強烈的政治性，此即中國民政部救災救濟司司長、國家減災委辦公室常務副主任兼國家減災中心主任王振耀所強調的災害特性：中國歷史上，國家形成與災害治理密不可分，且自然災害在中國具有很強之社會性與政治性，尤其是政治性；另外，災害議題全球化，現在的災害已成為「救災外交」或「救災政治」。¹³

災害之分類雖然依各地生態與現象不同而加以區分或界定，但其目的都是為了防範與救助。大陸學者認為，災害救助屬於社會救助之一種。自然災害救助簡稱為「救災」，是指社會成員在遭受自然災害襲擊而失去生活保障時，由政府 and 社會為其提供緊急救助，使其最低生活水準得到保障的社會救助工作。¹⁴最低生活保障制度是中國特有的說法，在國際上最低生活保障制度稱為「社會救助制度」。¹⁵廣義的自然災害救助工作，包括查災、報災、核災、災後救助等，狹義的救助僅止對災民的生活與生產中的困難給予救濟，例如基本口糧救濟、衣被救濟、房屋救濟、現金救濟、醫療救濟等。¹⁶

貳、應急管理

應急管理在學理上迄未達成共通一致的見解和定義。¹⁷「應急管理」一詞雖為中國大陸所使用，惟中國大陸學者對其實質內容則有不同之見解。在對中國頻發的公共安全事件的應對研究中，有學者就西方國家的緊急事態管理（Emergency Management）展開研究，「緊急事態」國外多用Emergency，在不同的國家與不同的場合，常常與「災難」（disaster）、「事故」（accident）、「事件」（incident）等混用，用什麼概念取決於事

¹³王振耀，〈中國自然災害應急管理的體制、機制與對策〉，載於李立國、陳偉蘭主編，《災害應急處置與綜合減災》（北京：北京大學出版社，2007年）。

¹⁴許琳，前揭書，頁187。

¹⁵田小寶，《中國社會保障學》（北京：五洲傳播出版社，2006年），頁96。

¹⁶許琳，前揭書，頁187。

¹⁷計雷、池宏、陳安、陳建明、趙紅、車業慧、李建平編著，《突發事件應急管理》（北京：高等教育出版社，2007年），頁9。

件或態勢的實際規模與所涉及管理部門的多少，因此，在中國也被翻譯為「突發事件管理」、「應急管理」或者「危機管理」等。

一般而言，大陸學者認為「應急管理」是指在應對突發事件的過程中，為了降低突發事件的危害達到優化決策的目的，基於對突發事件的原因、過程及後果進行分析，有效集成社會各方面的相關資源，對突發事件進行有效預警、控制和處理的過程。¹⁸這段定義本身沒有造成什麼問題，但是最大的爭議卻出現在「應急管理」與「危機管理」之間有沒有關係，二者相等或是誰包含誰等問題，茲臚列中國大陸學者不同看法如下：

等同論：從災害管理的角度來看，世界上愈來愈多的國家和地區將災害的管理視為一門專業，人們通常稱之為應急管理或危機管理，而且災害的應急管理被視為由一系列環節構成的公共管理活動。¹⁹只有那些具有高度不確定風險又必須運用非常規手段加以解決的突發緊急事態才構成危機管理中所要重點關注的威脅事態。將危機事件轉化為常規事件，是應急管理當中最為核心的應對要點之一。²⁰突發事件就是危機的定義。²¹本派學者也認為有關突發公共事件之生命週期的描述可借鑒危機管理的理論成果。²²

不同論：主張從公共安全角度出發，認為針對中國公共安全形勢提出最多的是「政府危機管理」，但「危機管理」不等同「公共安全管理」，危機管理的主體是政府，而公共安全的主體是公眾，此外，「公共安全管理」具有比「應急管理」明顯的優越性，且中國的應急管理必走

¹⁸同上註，頁 10。

¹⁹萬飛鵬，〈中國城市災害管理的理念、體制與對策〉，載於李立國、陳偉蘭主編，《災害應急處置與綜合減災》（北京：北京大學出版社，2007）。

²⁰詹承豫、顧林生，〈轉危為安：應急預案的作用邏輯〉，《中國行政管理》，第 5 期，2007 年，頁 89。

²¹王國慶，〈關於做好突發事件新聞處置工作的思考〉，載於李立國、陳偉蘭主編，《災害應急處置與綜合減災》（北京：北京大學出版社，2007）。

²²張沛、潘鋒編著，《現代城市公共安全應急管理理論》（北京：清華大學出版社，2007 年），頁 4-5。

向公共安全管理。²³應急管理是對應突發事件而提出的，因此就和突發公共災害事故管理有很多相同之處，應急管理的對像是突發事件或者稱之為突發公共事件。²⁴把應急管理作為危機管理理論在政府管理中的應用是說不通的，把「應急管理」作為實務或操作層面上的概念，「危機管理」作為理論層面上概念，也不切實際。危機管理絕非只重研究理論不管實際，或者比較重視理論；應急管理也同樣是理論與實踐並重的，從理論與實踐層面來區分這兩個概念是行不通的。實際上這二個概念是有區別的，最根本的區別就是研究對象和範圍，簡單地說，應急管理針對的是突發事件，而危機管理針對的是危機事件。²⁵

「危機管理」包括「應急管理」：「應急管理」從理論上講，實際上是危機管理理論在政府管理中的應用，應當屬於「危機管理」知識領域中的一部分，中國政府更傾向於「應急管理」這一概念。因為一方面「應急」本來就是管理部門應對突發事件或緊急事件的一個專門詞彙，另一方面「危機」一詞習慣上用來表示重大的影響生死存亡的事件或狀態。雖然應急管理也重視理論的建構，也強調預防或響應和恢復等管理過程的每一個環節，但是，事實上，它更多的是在於實務或操作層面上的。「突發事件」、「危機事件」這兩個概念最大的區別在於，突發事件的發生並不一定導致危機，而危機則可能是一個或一系列突發事件所導致的結果。²⁶依其見解，「應急管理」實乃「危機管理」中之一部分。

狹義的危機事件就是指突發事件，而廣義的危機或嚴格意義上的危機事件不僅包括突發事件，也包括整體意義上的，並非突然發生的所有具有負面影響和後果的事件。²⁷

「應急管理」高階論：「應急管理」處理的是災難性事件發生後的狀態，是在損失已經造成的情況下進行的管理。應急管理面對的是一個

²³戰俊紅、張曉輝編著，前揭書，頁 239-243。

²⁴同上註，頁 240-241。

²⁵劉偉、張萬紅，〈高校應急管理危機管理比較研究〉，《應急管理匯刊》，第 3 卷，第 2 期，2008 年 3 月，頁 25。

²⁶陳淑偉，〈我國公共危機管理研究的主題與視域〉，《中共南京市黨校南京市行政學院學報》，2007 年 1 月，頁 47。

²⁷劉偉、張萬紅前揭書，頁 26。

已經發生的損失或災難事件，只能努力減少損失或終止事件的蔓延，而無法在損失不增加的情況下使狀態恢復到以前。另外，應急管理主要研究的是突發事件的緩解、準備、響應和恢復。在邏輯上可以說，突發事件必定是從危機狀態演變而成的，然而危機卻未必一定會形成突發事件。²⁸應急管理是風險管理的高級階段。²⁹

綜上所述，儘管中國大陸學者使用名詞有所差異，但其公共管理部門多使用「應急管理」。³⁰另「應急管理」之詞彙係處理「突發事件」並無爭議，惟學者論及「應急管理」時與「危機管理」並提，然其指涉是否相同，卻有爭議。

首先，中國大陸學者對應急管理概念之解讀，或從公共安全角度出發；或從風險事件演化進程觀之；或運用危機管理理論論述，由於檢視之角度不同，提出之見解亦異，儘管如此，其所處理之客體鹹係「突發事件」則為一致，而中共官方處理各類「突發事件」乃統一使用「應急管理」一詞。

其次，筆者較贊同「危機管理」包括「應急管理」的觀點，但不贊成兩個概念最大的區別在於，突發事件的發生並不一定導致危機，而危機則可能是一個或一系列突發事件所導致的結果。反而，筆者認為，突發事件的發生就是一種危機，危機的定義本來就包含突發性，與其說應急管理是風險管理（危機管理）的高級階段，倒不如說應急管理是危機管理的最後階段，危機管理理論從 1962 年古巴危機算起畢竟已存在五十年了，現在所需要的是如何把「應急管理」理論補充進危機管理理論，讓知識能夠有效的累積。

²⁸陳安、李銘祿、劉洋、李華，〈突發事件與應急管理：機理與階段〉，《工程與哲學》，第 1 卷，2007 年 6 月，頁 134-142。

²⁹陳安、趙燕，〈應急管理：進展與趨勢〉，《應急管理匯刊》，第 2 卷，第 5 期，2007 年 5 月，頁 5。

³⁰同註 80，頁 24。

參、突發公共事件

應急管理是和突發事件緊密相關的一個概念。³¹且中國大陸之「應急管理」即係處理「突發事件」，故瞭解「應急管理」之同時，應併就「突發事件」加以認識。「突發事件」在各國名稱不一，類似的還有「緊急事件」、「緊急狀況」、「非常狀態」、「戒嚴狀態」等，在各國法律上的描述也不盡一致，但內容其實相似。「突發公共事件」是指突然發生、危及大眾利益、影響社會秩序、不期望出現並需要儘快制止的事情。³²「突發事件」是一種已經發生了的、迫在眉睫的危險局勢，影響到眾多人群，對整個社會的正常生活構成威脅。³³

「突發事件」係指突然發生，對國家安全和法律制度、社會安全和公共秩序、或人民生命和財產安全等，造成或可能造成重大威脅與損害的緊急事件。³⁴從狹義上來講，突發事件是指在一定區域內突然發生的，規模大且對社會產生泛負面影響的對生命和財產構成嚴重威脅的事件和災難。從廣義上來講，突發事件是指在組織或者個人原定計畫之外或者在其認識範圍之外突發的，對其利益有損害或存在潛在危害性的一切事件。³⁵

依據「中華人民共和國突發公共事件總體應急預案」所稱「突發公共事件」乃指突然發生，造成或者可能造成重大人員傷亡、財產損失、生態環境破壞和嚴重社會危害，危及公共安全的緊急事件，並根據突發公共事件的發生過程、性質和機理，突發公共事件主要分為自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件等 4 類。

³¹王茂林，「全國人大法律委員會關於『中華人民共和國突發事件應對法（草案）』修改情況的匯報」，北大法律信息網，2007 年 6 月 24 日，<http://big5.chinalawinfo.com/law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=bleg&Gid=553650251>，頁 10。

³²張沛、潘鋒編著，《現代城市公共安全應急管理理論》（北京：清華大學出版社，2007 年），頁 7。

³³陳安、李銘祿、劉洋、李華著，〈突發事件與應急管理：機理與階段〉，殷瑞鈺主編，《工程與哲學》第 1 卷，（北京：北京理工大學出版社，2007 年），頁 134。

³⁴薛瀾、鍾開斌，〈突發公共事件分類、分級與分期：應急體制的管理基礎〉，《中國行政管理》，第 2 期，2005 年，頁 102。

³⁵計雷等人編著，前揭書，頁 19。

《中華人民共和國突發事件應對法》定義之「突發事件」係指突然發生，造成或可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件³⁶。第3條對突發事件的界定，應符合突發性、危險性、緊迫性、不確定性等要件。³⁷，它直接對應到西方國家遍使用的「Emergency」，在公共安全領域，翻譯為「緊急事件」。³⁸「Emergency」基本上與中國習慣語「突發事件」一詞含意基本相同。³⁹

中國「突發公共事件總體應急預案」根據突發公共事件的發生過程、性質和機理，將突發公共事件分為「自然災害」、「事故災難」、「公共衛生事件」和「社會安全事件」等四類。各類突發公共事件按照其性質、嚴重程度、可控性和影響範圍等因素分為四級：一級（特別重大）、二級（重大）、三級（較大）和四級（一般）。另外預警分級依可能造成的危害程度，分為一級（特別嚴重）、二級（嚴重）、三級（較重）和四級（一般），並依次以紅、橙、黃、藍色表示。

肆、應急預案

所謂「應急預案」，有時也簡稱為「預案」，英文一般使用Plan這個詞來表示，和計畫同義。⁴⁰「預案」一詞，係中國大陸用語，概念相當於「災害應變計畫」或「方案」，該詞源自1998年安徽省的抗災救災經驗，1998年該省訂了幾條規定，名稱就叫「預案」，規定長江流域怎麼辦、淮河流域怎麼辦，保證大洪水來後，大家能有所準備，故當年無人死亡。⁴¹

³⁶ 中華人民共和國突發事件應對法第3條。

³⁷ 汪永清，前揭書，頁8。

³⁸ 戰俊紅、張曉輝編著，前揭書，頁185。

³⁹ 汪永清主編，《中華人民共和國突發事件應對法解讀》（北京：中國法制出版社，2007年），頁187。

⁴⁰ 陳安，〈特大自然災害的應急處置策略〉，《全國特大自然災害應急處置研討會專刊》，2008年6月3日，頁16。

⁴¹ 王振耀，前揭書，頁9。

「應急預案」又稱「應急計畫」，是針對突發公共事件所制定的應對方案。⁴²是針對可能的重大事故（件）或災害，為保證迅速、有序、有效地開展應急與救援行動、降低事故損失而預先制定的有關計畫或者方案。⁴³應急預案的核心思想之一就是以確定性應對不確性，化應急管理為常規管理。⁴⁴

「應急預案」也是政府或企業為降低突發公共事件後果的嚴重程度，以危險源評價和事故災害後果預測為依據而預先制定的事件控制和搶險救災方案，是突發事件應急救援活動的行動指南。這些預案通常是以紙質文本或電子文本的形式存放於檔案櫃或電腦儲存介質中。一旦發生突發公共事件，由這些預案規定的流程和處置措施便是第一處置行動的主要依據。⁴⁵

至少在 94 年白皮書內，還沒有看到應急管理概念、災害救助應急與應急預案這三個名詞成系統的出現，而在 2005 年 5 月起陸續頒布「國家突發公共事件總體應急預案」、「國家自然災害救助應急預案」等 4 大類 25 件專項應急預案，並相繼發布 80 件部門預案和省級總體應急預案，2007 年 11 月又頒佈施行《中華人民共和國突發事件應對法》，採取分部門、分災種、屬地原則之管理模式。

伍、應急管理體制

⁴²張沛、潘鋒編著，前揭書，頁 66。

⁴³計雷等人編著，前揭書，頁 109。

⁴⁴詹承豫、顧林生，〈轉危為安：應急預案的作用邏輯〉，《中國行政管理》，第 5 期，總期第 263 期，2007 年 5 月，頁 89。

⁴⁵袁宏永、蘇國峰、李藐，「論應急本文、預案、數字預案與智能方案」，廣東省人民政府應急管理辦公室網站，2007 年 11 月 26 日，http://www.gdemo.gov.cn/yjyj/llyj/200711/t20071126_35143_5.htm。

應急管理體制，學術界目前還沒有一個公認的統一定義。有的學者認為應急管理體制是與應急管理運作機制相並列的概念；也有學者將應急管理體制看作是政府應急機構的設定；還有學者認為是一種面向突發事件的組織架構。也有人否定這些看法，認為應急管理體制包括：行政責任與社會責任系統、事件響應與評估恢復系統、資源支持與技術保障系統、防禦避難與救護援助系統等四個系統。⁴⁶

一般認為，應急管理機制是行政管理組織體系在遇到突發公共事件後，有效運轉的機理性制度。也是為積極發揮體制作用服務的，同時又與體制有著相輔相成的關係，建立統一指揮、反應靈敏、功能齊全、協調有力、運轉高效的應急管理機制，既可以促進應急管理體制的健全和有效運轉，也可以彌補體制存在的不足。⁴⁷

2003 年的「SARS」事件暴露中共應急機制之不健全，自該事件後，中國加速建構其突發事件之應急管理機制。在應急體制上，中共採取國家建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主的應急管理體制。⁴⁸最高行政管理機關是國務院應急管理辦公室。⁴⁹重大災害應急管理模式係依突發事件類別，採單一災種為主，分別由對應的行政部門負責。另依據「中華人民共和國突發事件應對法」及「中華人民共和國突發公共事件總體應急預案」所列之應急管理工作，均涵蓋事件之預防與應急準備、監測與預警、應急處置與救援、事後恢復與重建等應急活動。

在國家層面上成立了「國家減災委員會」，組織協調全國抗災救災工作；此外，國務院為協調救災之便，設立了國家減災委辦公室、全國抗災救災綜合協調辦公室、救災救濟司、國家減災中心等四位一體之機構，以保證綜合協調機制之運行，減災中心實行 24 小時值班制，針對

⁴⁶陳安、上官豔秋、倪慧蓀，〈現代應急管理體制設計研究〉，《應急管理匯刊》，第 3 卷，第 3 期，2008 年 5 月，頁 5。

⁴⁷高小平，〈中國特色應急管理體系建設的成就和發展〉，《中國行政管理》，第 11 期，2008 年 12 月，詳見<http://www.cpaj.com.cn/qkfb/ReadPaper.aspx?id=249>。

⁴⁸「法制辦就『中華人民共和國突發事件應對法』答問」，新華網，2007 年 10 月 30 日，http://big5.china.com.cn/policy/txt/2007-10/30/content_9219598_2.htm。

⁴⁹陳安、上官豔秋、倪慧蓀，〈現代應急管理體制設計研究〉，前揭書，頁 7。

全國災情進行監測，隨時通報和評估災情。國務院 2006 年成立國家級的「應急管理辦公室」，承擔國務院總值班工作，及時掌握和報告國內外相關重大情況和動態，並負責協調和督促檢查各省（區、市）人民政府、國務院各部門應急管理工作等。⁵⁰

中國突發事件之應急管理機制之幾個重要概念如下：⁵¹

一、將社會動員機制列入規範，主要係考量中國大陸突發事件之所以造成巨大損失，重要原因乃社會成員風險意識低，自救互救能力不足，故須實現單一「政府應急」向「全民應急」轉變。

二、當政府部門採取應對措施，可能造成社會危害時，應本於最小侵害原則、比例原則處理。

三、人民解放軍、武警、民兵組織參加應急救援工作，是人民子弟兵之光榮職責，亦為應急工作獲致勝利之關鍵。該法雖提供參加應急救援之法律依據，惟參加之具體條件、情形等則未納入規範，須依照其他如軍事法規、中央軍委之命令等法規。

四、目前所制定之各種應急預案，係參考外國經驗，總結中國以往之經驗教訓，並根據國情予以創新，故具有鮮明之中國特性，當前之預案有部門齊全、種類繁多、可操作性強、具超前性、彌補相關法律不足等諸多特點。

五、應急隊伍體系之建設存有許多問題，縣級以上人民政府普遍無一支可以應對多發事件的綜合性應急隊伍，且救援力量分散，造成有限資源閒置、浪費，另應急救援後備隊伍建設嚴重滯後，此外，救援隊伍之培訓和演練不足。

⁵⁰ 「國務院辦公廳關於設置國務院應急管理辦公室(國務院總值班室)的通知」，中國政府門戶網站，2006 年 4 月 30 日，http://www.gov.cn/zwggk/2006-04/30/content_271547.htm。

⁵¹ 汪永清主編，《中華人民共和國突發事件應對法解讀》（北京：中國法制出版社，2007 年）。

六、規範違反相關行為之法律責任，行政機關違反本法者，由其上級行政機關或監察機關「責令改正」，文中提到責令改正乃中共立法中經常規定之一種處理措施，其不著眼於追究責任，而是關注法律規定是否得到實施；另有關單位違法者，施以責令停業，暫扣、或吊銷營業許可證或營業執照等處分，而所稱之「有關單位」指國家機關之外，具有社會性之各種企業單位，但不含村委會、居委會等群眾自治性組織。

陸、中共的應急管理機制的優缺點

中共的應急管理概念、災害救助應急作為與各種應急預案，顯然係參考外國經驗，總結中國以往之經驗教訓而來，而有所謂的應急管理的「一案三制體系」，非常具有中國特色。「一案」為國家突發公共事件應急預案體系，「三制」為應急管理體制、運行機制和法制。應急管理體制主要指建立健全集中統一、堅強有力、政令暢通的指揮機構；運行機制主要指建立健全監測預警機制、應急資訊報告機制、應急決策和協調機制；而法制建設方面，主要通過依法行政，努力使突發公共事件的應急處置逐步走上規範化、制度化和法制化軌道，⁵² 從中所能看到的優點有下列四項：

- 一、中共從一開始就使用「突發事件」這個廣泛的概念來涵蓋災難，把它定義為：「指突然發生，對國家安全 and 法律制度、社會安全和公共秩序、或人民生命和財產安全等，造成或可能造成重大威脅與損害的緊急事件」。並把突發公共事件分為自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件等 4 類。顯然的，中共的應急管理機制不但有「全災害」的觀念，更用國家安全的高度來對待它。由於有這種自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件四位一體的想法，於是可以「按照條塊結合、資源整合和降低行政成本的要求，充分利用現有資源，避免重複建設」，透過國家最高機關統籌，政府橫向與縱

⁵² 中國管理論文網，「一案三制：中國應急管理體系建設的基本框架」<http://www.paperzhan.com/lwxw-119.html>；「淺談我國應急管理的一案三制體系」，<http://www.powersafety.com.cn/default/Article/yjyy/yjytx/200907/49843.html>

向各機關一體的應對機制產生，這個特色在其「國家突發公共事件總體應急預案」中表現得非常清楚。

- 二、由於，有國家安全的高度，又有國家最高機關統籌，於是其「危機處理」的意識也非常強烈，表現在其應急管理機制上，就是「減災中心實行 24 小時值班制，針對全國災情進行監測，隨時通報和評估災情」。不僅於此，國務院還成立「應急管理辦公室」，承擔國務院總值班工作，及時掌握和報告國內外相關重大情況和動態。換句話說，中共有兩個 24 小時值班制的「戰情中心」隨時監測突發事件，這是雙重保險。
- 三、「國家突發公共事件總體應急預案」中規定的應急預案體系包括：（一）總體應急預案；（二）專項應急預案；（三）部門應急預案；（四）地方政府應急預案，包括省、市、縣、基層政府；（五）事業單位應急預案；（六）大型會展與重大體育文化活動應急預案，可謂在事先預防與準備上，面面顧到。再透過從中央到地方政府的成立「應急管理辦公室」，還負責督導與考核，這種上下一條鞭的應急管理機制於焉成形。
- 四、中共領導階層具有較高的危機意識，帶動政府相關部門的反應能力。在 21 世紀歷次的重大突發事件中，國務院總理溫家寶的反應與表現是令人印象深刻的，大概三天之內，他就會到達災區親自指揮，有最高領導人在場，政府部門的反應能力自然就會提高。最近的案例是今年 8 月 8 日甘肅舟曲發生嚴重洪澇災情，結果一天之內，溫家寶就在趕赴甘肅舟曲災區的專機上，召集隨行的國務院有關部門負責人召開會議，決定成立國務院舟曲抗洪救災臨時指揮部並作出部署。其國家減災委、民政部緊急啓動國家三級救災應急響應。⁵³

至於中國的應急管理機制的缺點，反而是中國官方與學者討論最多的地方，持平的說，這應該是一個優點，因為這反映出中國體制與社會

⁵³新華網，「溫家寶決定成立國務院舟曲抗洪搶險救災臨時指揮部」，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-08/08/c_12421758.htm

中共應急管理體制對我國的啓示

的反省能力，另外，中國大陸持續發生的重大災害，使得其應急管理機制有較多被考驗與修補的機會，這也許也是一個「優點」，本文彙整其缺點有：

國務院法制辦於 2009 年 4 月 9 日全文公佈了《救災條例》徵求意見稿，面向社會公開徵求意見，通知中明確提出中國救災體制中存在的四大問題：⁵⁴

- （一）是救災工作管理體制不順，有關部門職責和權限不清，救災工作效率不高。
- （二）是現行法律、法規大多只適用於單項自然災害，在發生重特大災害時缺乏法定的聯動機制，未形成救災的統一規範。
- （三）是救災準備機制不健全，部分地方在救災資金、物資儲備、技術手段和訊息共享等方面保障不足，重大災害發生後救災工作不力。
- （四）是貪污、挪用、截留、私分或騙取救災款物的現象仍然存在，救災款物的監督管理有待加強。

國務院法制辦公室工交商事法制司幹部張劍輝表示，突發事件應對工作實踐也存在四個問題：⁵⁵

- （一）現行應急管理法規大部分都是就特定的應急管理事項或問題，制定分散、專門的應急管理法規。
- （二）現行的應急管理立法大多只注重解決政府和公民在不同應急管理下的實體問題，而忽視對相應的應急程序予以規範。

⁵⁴ 「評論：自然災害頻發呼喚綜合應對體系」，河南教育網，2009 年 5 月 12 日，轉引自中國青年報，<http://www.henanedu.com/2009/5/12/2009512211657.shtml>。

⁵⁵ 張劍輝，「我國突發事件應對立法的背景和模式」，廣東省人民政府應急管理辦公室，2008 年 4 月 10 日，http://www.gdemo.gov.cn/yjyj/llyj/200804/t20080410_51174_3.htm。

- (三) 應急機制較為分散，這種分散型應急機制不能有效整合不同層級關係和資源，無法發揮整體優勢。
- (四) 現行應急管理立法對公權利保障的規定還比較薄弱。在緊急情勢下，公民基本權利在程度和範圍上更容易受到忽視。

專家學者見解說明如下：

一、學者段華明的看法⁵⁶

長期以來，中國按照計劃經濟的特點，建立了一套按災害種類、條塊結合的減災管理體制，這基本上是分類別、分地區、分部門的單一災害管理，此模式有利於發揮各職能部門的作用，在一般災害和事故管理中體現出較高的效率，但是，現代社會使得災害與經濟社會相互作用的方式越來越複雜，災害種類的日益增多，而且一種災害往往引發出多種災害，有時甚至是一級政府，即使水準再高，能力再強，也難以單獨應對大規模的突發自然災害，以往這種分兵把口、各自為政的減災管理體制，越來越顯露出下列缺陷：

缺乏統一協調：分部門、分災種的單一減災管理模式，表面上看起來各司其職，實則災害來臨時，既不能形成應對的協同力量，也不能及時有效配置分散在各個部門的救災資源，造成消極被動局面，以至部門領導規避責任、相互推諉，集體負責變為集體不負責。

不能有效溝通：沒有信息共享，在災害突發的緊迫關頭，資源、信息的整合在短時間內無法實現，指揮層缺乏強有力的信息體系來支撐科學決策，不僅導致決策層因信息不清決策失誤，也導致多頭指揮現象，而延誤救援時間。

⁵⁶東北財經大學經濟與社會發展研究院課題組，〈重大自然災害的政府應急管理：國際經驗與啟示〉，《發展研究參考》，第6期，總期第82期，2008年，頁32；段華明，「我國減災管理體制的反思」，人民網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49156/5142648.html>，作者是中共廣東省委黨校現代化戰略研究所教授。

難以協同作戰：由於減災管理體制基本按屬地管理，對一個區域來說，只把注意力放在自己的權力管轄範圍內，難免出現自掃門前雪的情況。而作為獨立財政核算，減災資源的歸屬權在地方，使用權不便統籌，限制了現有減災資源的充分利用。

二、學者張繼權等人的看法⁵⁷

與國際上發達國家先進的自然災害風險管理體制相比，中國的自然災害風險及其管理問題研究還存在一定不足之處，主要是：管理體制以分領域、分部門的分散管理為主，缺乏整合和統一的組織協調：

自然災害管理的重點在災害治理和危機管理而不是風險管理，缺乏整合的自然災害風險管理對策。

自然災害風險管理以政府為主，沒有充分發揮非政府組織、學術機構和普通民眾等作用。

缺乏獨立的、常設的綜合災害風險管理機制和機構；整個社會缺乏足夠的自然災害風險管理意識。

缺乏有效的訊息支援和訊息溝通的機制；缺乏統一的災害風險管理體系和缺乏系統化和制度化的災害風險教育和訓練機制。

三、學者張成福、莫紀宏的看法

中國人民大學公共管理學院副院長張成福指出，對於目前中國的應急管理體系來說，「辦公室」已經有了，但是「指揮中心」仍然遙遠。各級應急辦普遍沒有現場指揮的權力和能力，也缺乏專業人員。⁵⁸另莫紀宏亦指出，實際上，雪災應該由應急辦管，但各級政府下屬的專門應急辦公室只是一種協調性機構，還不能真正具有統一組織、指揮和協調

⁵⁷張繼權、岡田憲夫，多多納裕一，〈綜合自然災害風險管理：全面整合的模式與中國的戰略選擇〉，《自然災害學報》，第15卷，第1期，2006年2月，頁36。

⁵⁸「解讀應急辦：各省應急辦不過10人」，北京新浪網，2008年1月30日，<http://news.sina.com/c/2008-01-30/095814861670.shtml>。

各種突發事件應對工作。在突發事件應對工作中還存在以部門職能爲中心的部門主義傾向，缺少單一的應急指揮組織管理系統。⁵⁹

四、國家減災委首席專家王昂生的看法⁶⁰

中國應考慮成立「減災部」，因爲中國的大部制已初步建成，但在災難方面，仍是「九龍治災」，各自爲政，必須組建一個超越各部門之上的綜合防災機構。中國根據具體災種設立具體防災部門，但缺乏一個超越各部門之上的綜合防災機構。儘管形式上，國家減災委員會由 30 多個部委成員參加，但它主要是一個協調機制，沒有錢、沒有人，也沒有權力。國務院應急辦公室歸在國務院辦公廳下面，級別很高，權力也比以前大，但與國務院總值班室其實是一套班子，其實質上僅相當於一個中轉機構。另外，國務院應急辦公室、中國氣象局、水利部、國家海洋局、中國地震局、民政部、農業部、林業局、環境保護部，現在都是各自爲政。地震局根據震級發出警報，民政部則根據受損情況報災害級別，兩者報的災害級別甚至不一樣。問題出現了，就由一個部門牽頭組建一個臨時機構開始救援。

五、學者陳安等人的看法⁶¹

整體而言，中國應急管理的現狀可以認爲有如下特點：「理論尚不成熟；方法依然傳統；技術趨向集成；工程重硬輕軟；管理百花齊放；應用需求旺盛；體系正在架構；產業小荷初露」。

中國政府體制由於政府職能沒有劃分清楚，許多事項管理上條塊分割嚴重，在這種制度下，地方政府也很難協調各部委、黨政軍系統的關係。從整個體制上看，在危機時刻對一些重大事項誰負責、對誰負責的問題，誰也不清楚。即便中央政府下令，各級政府各個部門之間也可能

⁵⁹ 「反思國家應急體系」，《南方周末》，2008 年 2 月 21 日，<http://www1.nanfangdaily.com.cn/b5/www.nanfangdaily.com.cn/zm/20080221/zt/200802210048.asp>。

⁶⁰ 「專家籲減災納入大部制 防九龍治災各自爲政」，《中國新聞評論》，2008 年 6 月 5 日，<http://www.chinareviewnews.com> 2008-06-05 14:44:33。

⁶¹ 陳安、朱書瑞，〈我國應急管理的背景與發展〉，《安全期刊》，第 28 卷，第 4 期，2007 年 4 月，頁 1-4。

難以有效協調，各管各的。利益拼命爭，責任拼命推，一直推到中央發話才行得通。在這樣的框架體制下，各地政府部門採取的應對措施互不通氣，造成了許多矛盾。行政管理體制的弊端，帶來了腐敗，帶來了各自為政，帶來了互相扯皮，帶來了虛假政績等等其癥結在於：這種多頭管理又職責不清的行政管理體制。⁶²

六、學者張紅分析中國現有各級各類應急預案，發現下列幾個明顯的問題：⁶³

預案體系尚不完整，缺乏必要的預案：以鐵路部門為例，應急預案共 8 項，而本次災害明顯暴露出鐵路部門缺乏災害天氣應急預案的事實。之所以如此，是因為預案制定部門對可能出現的突發事件沒有預見等，更深層的原因是缺乏科學的風險評估制度，也未將風險評估與預案的制定緊密結合。

預案的內容簡單，缺乏可操作性：就內容分析，可清楚看到預案內容簡單，篇幅較短，更多的是頗具原則性的語句，沒有情景描述，不易操作。而檢驗一個預案是否可行，最重要的就是看其是否具有良好的可操作性，否則無法達到制訂預案的目的。

缺乏合作協調：綜觀各級各類應急預案的內容，可以發現預案中的表述本身非常原則性，無法看出各部門之間的合作。故突發事件發生後，仍是靠傳統的會議方式商討應對方案，大大降低應對突發事件的效率。

預案的制定有待完善：首先《突發事件應對法》中要求國家建立健全突發事件應急預案體系，但對於預案的制定程序並未明確規定。實踐中，應急預案的制定遵循的是自上而下的途徑；其次，缺乏聯合制定預案，已有的各級各類應急預案，幾乎都是各單位自行制定，少有關聯部門聯合制定情況。

⁶²周全，「我們應該從抗擊“雪災”中反省什麼」，浙江省委黨校圖書館，2008 年 4 月 14 日，<http://lib.zjdx.gov.cn/zdnews/view.asp?id=1094>。

⁶³張紅，前揭文。

預案的修訂程序欠缺：《突發事件應對法》第 17 條第 4 款規定，應急預案制定機關應當根據實際需要和情勢變化，適時修訂應急預案，但修訂條件和程序，至今無專門規定。

在政府與社會關係上相關的缺失則有：

政府在面對突發事件的時候，仍然是以行政手段為主，這與服務型政府和法治政府的理念是相悖的，而且容易對民眾的合法權益造成損害，引發民眾的不滿情緒，成為社會危機集中爆發的導火索。⁶⁴

一個健全的危機應對體系，應當是由以政府組織為主力和主導、以社會非政府組織為輔助兩大部分組成的。在國外，民間救助組織很發達，出現災難事件，常常是政府還沒趕到，非政府組織已經在組織志願救援了。由於中國與國際接軌的時間還很短，與現代化生活和生產相適應的政府轉型和社會組織建設還處在起步過程，對規模化的民間善舉如何組織還沒有制度性安排，社會自助組織還相當弱小，眾多自願援助的手還不知道伸向何處，「強政府—弱社會」的歷史格局也還沒有從根本上得到改變。⁶⁵

另外，就國家政權的建設而言，中共是一個由上而下單向性與強迫性接合過程，國家只有考慮到政權的存續問題，而未曾真正考量到地方人民的需要。也因此，這種中央政策來消滅地方力量的過程，其結果反而是扼殺了社會的活動力。高度的政治動員是依靠政府的政治權力與意識形態來達成，在高度的動員之後，社會不再擁有自主性的活力。⁶⁶

要進一步健全完善官民合作協調機制，充分調動各種社會資源來應對突發事件。當前我們採取的其實是一種政府主導應急的救災模式，這不僅加重了政府部門的壓力，民眾的積極性往往也得不到充分的發揮。

⁶⁴印海廷，「我國政府在自然災害應急管理中的角色定位」，致信網，2008 年 7 月 1 日，<http://www.mie168.com/manage/2008-07/287624.htm>。

⁶⁵「雪災考驗社會危機應對能力」，南方網，2008 年 2 月 25 日，http://big5.southcn.com/gate/big5/theory.southcn.com/shehuigc/content/2008-02/25/content_4334074.htm。

⁶⁶鄭永年，《朱鎔基新政：中國改革的新模式》，香港：八方文化企業公司，1999 年，頁 57-59。

中共應急管理體制對我國的啟示

究其原因，其中很大一部分正是由於法律沒有釋放給民眾足夠的空間，導致民眾缺乏必要的自救互救意識與能力。⁶⁷

柒、對我國的啟示

歸納中國的應急管理機制的優缺點，對我國的啟示很明顯，在觀念上，首先，很顯然的我國的災害防治觀念過於單薄，大致上屬於「天災」的範圍，不但沒有完整的「自然災害」觀念，更談不上「全災害」觀。假如把自然災害視為突發公共事件的一種，而跟事故災難、公共衛生事件和社會安全事件連結看待，那麼就可上升到國家安全的層次，由國家最高機關統籌，產生政府橫向與縱向各機關一體的應對機制。

其次，由於我國災防法所定義的災害限制在天災的範圍內，局限於以消防署為核心的災害防救體系，缺乏「全災害」觀，政府本身就缺乏足夠的「危機處理」意識，在我國的災害防治機制上，反射出被動反應的思維，等法定的災害發生，才啟動機制，不會想要設立「24 小時值班制，針對全國災情進行監測，隨時通報和評估災情」的機制。至於災害的政治性質就更不會反映在我們的機制上，不會有「救災外交」或「救災政治」的考慮。

在法律上，中國成立後，在防災減災救災領域，制定的法律、法規、部門規章和規範性檔案超過 10,000 件，2006 年以來超過 1,000 件。然而，時至今日《中華人民共和國救災法》的立法仍無結果⁶⁸。中國在防災減災救災領域的立法，一直都是「亡羊補牢」，比如發生洪水了，發現氣象部門預報存在問題，趕緊發布一個部門規章或規範性檔案，但這種打補丁式的立法難以治本。

⁶⁷「雪災暴露應急機制諸多問題公共應急法律需完善」，中國吉林網，2008 年 4 月 1 日，轉引自新華網，http://www.chinajilin.com.cn/content/2008-04/01/content_1202910.htm。

⁶⁸高建國，「評論：自然災害頻發呼喚綜合應對體系」，河南教育網，2009 年 5 月 12 日，轉引自中國青年報，<http://www.henanedu.com/2009/5/12/2009512211657.shtml>。

我國的立法情形似乎相反，《災害防救法》早在 1990 年就制定完成，但是，在 2002、2008 與 2010 年一月及八月共修正四次，我國雖然早有母法，卻也陷入補丁式的修法難以治本。這給我們的啓示應該是，對於災害應變，宜從寬認定、從廣著手、從高開始、鉅細靡遺，現行法律、法規大多只適用於單項自然災害，在發生重特大災害時缺乏法定的聯動機制，未形成救災的統一規範。換言之，法制的建立應該從再怎麼高估也不會過分出發，以免未來修修補補，法治永遠走在事件的後面。

其次，我國的「行政院災害防救辦公室」的法定權責並不明確，是否能向中共一樣，從中央到地方政府成立的「應急管理辦公室」，專門負責要求制訂、督導與考核總體災防計畫、專項災防計畫、部門災防計畫、地方政府災防計畫（包括省、市、縣、基層政府）、事業單位災防計畫、大型會展與重大體育文化活動災防計畫，形成上下一條鞭的災害防救機制，這裡還有疑問存在。

在體制上，最重要啓示的恐怕是：「應考慮成立『減災部』，組建一個超越各部門之上的綜合防災機構。中國根據具體災種設立具體防災部門，但缺乏一個超越各部門之上的綜合防災機構。儘管形式上，國家減災委員會由 30 多個部委成員參加，但它主要是一個協調機制，沒有錢、沒有人，也沒有權力。」，這段話也反映出我國的現狀。假如有這個專責機構存在，那麼應該能解決大多數體制的缺陷，諸如體系不完備、預案（計畫）有沒有可操作性、合作協調、修訂程序等問題，畢竟這些是這個專責機構的法定職責，不容推卸。

在政府與社會關係上，這點是台灣比大陸明顯佔優勢的地方，台灣媒體自由、社會開放與社團多元，民間團體活力十足，的確在救災的部分法律釋放給民眾足夠的空間，但是，我國政府雖然沒有救災腐敗的案例發生，但民間社會藉救災詐騙、帳目不清的案例卻時有所聞，因此，相關的規範與政府介入查核確有所需。

在軍隊救災的問題上，兩岸似乎都陷入「用雙手與圓鋤救災」及「用坦克打蒼蠅」的法治雙重困境中。在中國，《中華人民共和國突發事件應對法》雖提供解放軍參加應急救援之法律依據，惟參加之具體條件、

情形等則未納入規範，《國防動員法》雖說遇到災害，國務院和中央軍委「共同領導」，但是國務院和中央軍委的職能是如何分工、由誰啟動也未明說。

相同的是，根據 2010 年 8 月修正後災害防救法條文第 34 條規定：「直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。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，由國防部會同內政部定之」。

其中模糊的地方是，當直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關提出申請時，由誰來核准？以何種標準核准？該法沒有明訂；而「發生重大災害時，國軍部隊應主動協助」更為有趣，即不經申請與核准，國軍也可以出動，那麼，國軍內部的主動協助的命令由誰下達，法令依據為何？至於，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，由國防部會同內政部定之的規定更是奇怪，由條文來理解的話，內政部怎麼可以對國軍的救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練與救災出勤時限提出意見？為什麼國軍的這些事情要與內政部商量？如果真是如此，最低內政部制約國防部，最高是內政部指揮國防部了。

由於法令不明確，軍隊雖然被賦予救災任務，但在資源分配，裝備準備與人員訓練上都沒有法令依據給予資源，於是就可以看到軍隊「用雙手與圓鋤救災」的窘境；另一方面，由於軍隊被過度期許，於是一有風吹草動，大軍馬上壓到，於是又可看到「用坦克打蒼蠅」小題大作的荒謬情景，過猶不及是兩岸共同的困境。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）