

911 事件後美國緊急應變機制之轉變與挑戰

朱蓓蓓

中央警察大學公共安全系副教授

兼公共關係室主任

摘 要

911 事件後，全球各地重大且非預期性的非傳統性安全威脅日趨蔓延與惡化，其中包括自然災害與人為災難，氣候變遷已被視為非傳統安全領域中的重大議題，因其威脅人類的生命財產安全，是攸關全人類生存與發展的重大課題。2001 年 911 事件和 2005 年卡崔納颶風，除了對美國造成衝擊與挑戰之外，更影響美國國土安全戰略作為以及其對緊急應變的態度和制度。從美國國土安全部實踐經驗與學界研究發現，其國土安全從前期著重反恐，到卡崔納颶風後轉向重視災害防救，適時提出制度改革，強調各組織間之聯繫整合。任何一國的國土安全問題、任務及所追求的目標不可能完全一致，但在追尋的過程中可能會遭遇相同的問題，而其中的改革模式、組織變革或檢討報告都可作為自身改進缺失的借鏡。秉持「他山之石，可以攻錯」，希望藉由美國國土安全部緊急應變管理總署（FEMA）的改革過程獲得改進之動力。

關鍵詞：緊急應變、災害防救、國土安全、氣候變遷、非傳統安全

壹、前言

由於冷戰結束後，各國相對於過去面對外來的威脅感降低，在兩極國際體系瓦解後，各國外交政策取向有了很大的轉變，轉為以議題取向的國際合作，強調經濟合作發展為主。非傳統安全的出現代表著國際關係中安全研究的新的典範產生，呼應冷戰結束後時代的特點，安全研究期待解決新威脅所帶來「不安全」。¹所謂非傳統安全領域是指涉不屬於傳統安全領域都是非傳統安全所探討的部分。²邁入 21 世紀，尤其是 911 事件之後，全球各地重大且非預期性的非傳統性安全威脅日趨蔓延與惡化，其中包括由大自然所引發的自然災害及次國家行動者所造成的人為災難，氣候變遷已被視為非傳統安全領域中的重大議題，因其威脅人類的生命財產安全，是攸關全人類生存與發展的重大課題。

非傳統安全環境是一個國家評估外在非傳統安全傳威脅的重點，但當非傳統安全威脅進入一國之內時，而轉變為具體的危害時，此時則有國土安全（Homeland Security）概念的產生，從美國國土安全部實踐經驗與學界研究發現，國土安全的重點前期著重於國內反恐，但當反恐情勢趨於和緩後，轉而重視面對國內所產生的災害防救為重點，進而討論各組織間如何協調聯繫整合。³有著如此的轉變，其中的原因：一是，外在環境情勢的改變；二是，近期重大自然災害發生後，政府施政措施及政策重點轉向；這也不難看出國土安全問題具有變動性與議題多元性

¹ 王逸舟主編，《全球化時代的國際安全》（上海：上海人民出版社，1999 年），頁 11-14。

² 朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統安全》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2005 年），頁 55-81。

³ 陳佩修，〈九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢之影響〉，《全球政治評論》，第 5 期（2004 年），頁 93-115；張中勇，〈新安全威脅下國土安全體系發展與趨勢〉，《執法新知論衡》，第 3 卷，第 1 期（2007 年），頁 1-22；朱蓓蓓，〈從國土安全論美國緊急應變機制之變革〉，《2007 年第一屆國土安全學術研討會論文集》（桃園：中央警察大學出版社，2007 年），頁 20-43；汪毓璋，〈未來我國國土安全機關組織與人力資源整合之研究〉，《國家精英季刊》，第 3 卷，第 2 期（2007 年），頁 51-82；劉世林，〈美國國土安全部對建立我國國土安全組織體系的啟示-Porter 價值鏈模式在國土安全組織策略上的應用〉，發表於「國土安全學術研討會」（桃園：中央警察大學，2008 年 9 月 11 日），頁 III-XV I。

的特點。此外，各國政府也必須配合國土安全議題的轉變、影響與擴大，做出制度調適與組織變革以及相對應的政策措施。

本文擬從國土安全的觀點，探討 2001 年 911 事件和 2005 年卡崔娜颶風，除了對美國造成衝擊與挑戰之外，更影響美國國土安全戰略作為以及其對緊急應變的態度和制度。任何一國的國土安全問題、任務及所追求的目標不可能完全一致，但在追尋的過程中可能會遭遇相同的問題，而其中的改革模式、組織變革或檢討報告都可作為自身改進缺失的借鏡。秉持「他山之石，可以攻錯」，希望藉由美國國土安全部緊急應變管理總署（FEMA）的改革過程，獲得災害防救機制調整之改進之動力。

貳、國土安全與緊急應變

一、國土安全的內涵

冷戰落幕後，非傳統性安全威脅日益受到重視，國土安全概念實乃此一時期之新興重要議題。然而，國土安全之定義與內涵，端視各國國情之需要而定，其內涵迄今尚未取得共識，仍有待釐清。

美國政府早在 1995 年，就相當重視國土安全問題；⁴但是，在 911 事件之前，美國政府並未將國土安全視為國家安全的首要議題，也未將國土安全政策置於國家安全戰略層次考量。⁵「國土安全」一詞正式出現於 2001 年 2 月所公布之《21 世紀國家安全全國委員會報告》（*The Report of U.S. National Commission on National Security in the 21st*

⁴ 自 1995 年起，美國政府對大規模毀滅性武器攻擊、核武擴散以及網路攻擊等國土安全威脅已頗為關注，並陸續制定有關的國土安全政策，建立相關應急機制。迄至 1997 年，「國土防衛」（Homeland Defense）與「國土保護」（Homeland Protection）更常見於軍方文件與國會聽證。1998 年起，軍方將其主責之「國土防衛」及「民務支援」（Civil Support）和「國土安全」加以區隔，並將後者定位於「針對美國領域、主權、人民、基礎建設之侵犯，所進行之危機管理與災後處理」，「國土安全」概念及用語自此廣為智庫學界所引用。

⁵ 朱蓓蓓，〈全球化下移民對國土安全之影響〉，《「國土安全與國家安全」學術研討會論文集》（桃園：中央警察大學出版社，2006 年），頁 50。

Century) 之中。911 事件之後，美國布希總統在 2001 年 9 月 20 日 以行政命令成立「國土安全局」(Office of Homeland Security, OHS) 與「國土安全委員會」，將國土安全提升至國家安全戰略首要優先議題，並在 2004 年《情報改革暨防制恐怖主義法》(The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, IRTPA) 中，亦有專節規範應強化的相關工作，⁶制定一系列加強美國國土安全的新措施。

美國實踐經驗中所發展的國土安全，在各國的實踐情況有別，重視的議題與負責的組織單位亦有所差異，如歐洲社會慣用「社會安全」、「國內安全」來代替國土安全。此外，許多國家並未仿效美國成立國土安全部來專責國土安全事務。然而，從各國所重視的議題層面與範圍觀察，則在重點與發展趨勢方面趨向一致，這也說明國土安全的定義在各國雖不一樣，以及擁有不同的名稱，但從範圍內容及實踐成果來看，則有較一致的表現。

美國在成立國土安全局後，隨後訂出較為具體的策略，2002 年 7 月 16 日國土安全局公布《國土安全國家戰略》(*National Strategy for Homeland Security*) 報告，作為資源動員及機制建構的重要指導，確保美國本土免於恐怖主義之攻擊與威脅，對美國國土安全政策作出戰略性規劃。該報告明定美國國土安全的戰略目標為「統合協調全國作為，防範美國境內之恐怖攻擊、降低美國對於恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害、並儘速於攻擊後進行復原。」⁷政府除應保障人民生命及財產安全無慮外，亦需護衛民主，自由、安全、經濟、文化等五大核心價值，並以此作為指導美國政府增強國土安全的戰略思維。⁸此即美國對國土安全之定義，揆諸其內涵，此時期由於美國遭受 911 事件的衝擊，因此有關國土安全的定義較偏重於對恐怖主義的預防與降低攻擊傷害

⁶ The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_cong_public_laws&docid=f:publ458.108.pdf.

⁷ Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*. 張中勇，〈『九一一』事件後美國國土安全政策之思考〉，《警學叢刊》，第 33 卷第 6 期（2003 年），頁 57。

⁸ 張中勇，〈第五章 國土安全〉，丁渝洲主編，《台灣戰略安全評估 2004-2005》（台北：遠景基金會出版，2005 年），頁 128-129。

等層面。

2002 年美國《國土安全國家戰略》報告歸納國土安全任務為六大類：(1) 建立優良的情報與預警系統；(2) 改革邊界和運輸安全系統、移民機構、建立「智慧邊境」(smart borders)；(3) 加強美國本土反恐怖主義措施，將防制恐怖份子在美國境內活動訂為執法部門的首要任務；(4) 保護關鍵基礎設施和重要資產，制定重要基礎設施保護計劃，並確保網路的安全；(5) 預防核生化災難性威脅；(6) 建立統一的全國緊急反應體系。⁹

在 2007 年更新的《國土安全國家戰略》報告中，則是指出四項重點包括：(1) 預防瓦解恐怖攻擊；(2) 保護美國人民、保護關鍵基礎建設及重要資產；(3) 從重大事件中回應與恢復；(4) 確保長期的勝利。¹⁰這兩份報告所談論的戰略目標大略一致，但威脅環境更為複雜。

美國於 2002 年 11 月整併設置國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)，定位在國家階層而非聯邦階層，其任務不僅作為有效運用與調度國家資源，以預防並抵抗未來恐怖攻擊之重要環節。該部揭櫫美國國土安全範疇，涵蓋邊界與運輸安全、資訊分析與基礎設施保護、防制核生化恐怖攻擊，以及緊急準備與應變等四大領域。¹¹

若從美國的組織設立與組織目標戰略來探討國土安全，首先，在討論國土安全問題時，如同國家安全一般，必須先就威脅環境做一評估，並以威脅議題的嚴重性做一優先次序的排列，以此作為劃分國土安全之涵蓋部門與組織權責區分。從前期的美國國土安全實踐經驗中，反恐是作為國土安全中的重心主軸，此外在前述提及的美國國土安全四大領域中，包括邊界與運輸安全、資訊分析與基礎設施保護、防制核生化

⁹ Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*, pp.3-6.

¹⁰ Homeland Security Council, White House, *National Strategy for Homeland Security*, October 2007, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>

¹¹ 參見葉凡美、蕭歡，〈試析美國國土安全政策的變化與影響〉，《現代國際關係》，第 2 期（2004 年），頁 14；劉世林，〈國土防衛〉，《日新》，第 5 期（2005 年），頁 6-7。

恐怖攻擊與緊急準備與應變等都是作為反恐的重要防治措施領域。值得注意的是，國土安全威脅並非僅侷限防制恐怖主義與活動，亦包括各種天然災害與人為災難，以及所有來自國內外，對國家領土、人民生命財產，以及公共基礎設施所造成的威脅與損害。

其次，美國國土安全部的設立是希望達到發揮資訊整合、事權集中、反應快速及統一運用資源之功效，¹²但在設立國土安全部之後也產生一些問題如：（1）國土安全部的設立並未經過長期規劃與討論；（2）整併的組織機構龐大，加上原先部門組織文化及運作模式的差異，增加指揮、協調、運作的困難；（3）某些原獨立運作組織納入國土安全部中，受制於組織層級，導致效率降低等問題；（4）以層級制為特點構建組織結構，不能靈活、有效地應對各種風險；（5）以反恐為核心確定任務、職責，使其他公共安全事件的因應可能遭到削弱。¹³

從美國國土安全的實踐脈絡可以發現，國土安全是由國際關係中非傳統安全的概念轉化而來，為因應國土安全的威脅，美國選擇設立國土安全部作為因應，但設立國土安全部也產生一些困難與問題，國土安全並非僅涉及美國國家範圍而已，國土安全乃是由國際關係中演變而來，因此國土安全如同非傳統安全具有擴散性的效果，每個國家也將面臨某些共同的國土安全議題，並制訂相關國土安全政策及緊急應變機制。換言之，美國國土安全戰略主要以內部安全維護為主軸，並協助維持國家安全與國防戰略之安全環境，更著重針對大規模災害事故「整合性緊急應變管理系統」（Integrated Emergency Management System, IEMS）之建構，以及非軍事性攻擊行動之處置。

二、緊急應變之概念

所謂緊急應變、緊急事件（emergency）學理上迄未達成共通一致

¹² Chris Seiple, "Homeland Security Concepts and Strategy," *Orbis*, Vol.46, No.2 (2002), pp.59-73.

¹³ 宋筱元、張世澤，〈美國國土安全部災害應變機制與能力評估〉，發表於「情報、法制與國家安全學術研討會」（桃園：中央警察大學公共安全研究所，2005年），頁259；馬士元，〈美國國土安全體系發展現況與對我國之啟示〉，發表於「風險社會與安全管理學術研討會」（桃園：中央警察大學，2006年），頁202-204。

的見解和定義，本文僅就學界及美國對緊急應變的概念研究，加以說明。緊急事件通常與危險（hazard）、災難（disaster）、事故（accident）、突發事件（incident）等在層次上有所差別，屬性上亦各具特色，因應防治之道有所共通與殊異；¹⁴主要取決於事件或事態的規模、涉及部門以及相關部門在其各自資源內的應對能力等，深值注意。

（一）緊急事件

通常是指突然、意外發生，具有立即性人爲或非人爲的威脅，須立刻介入處理的事件，以避免傷害繼續擴大；強調帶給人們相當大的驚訝與損失，且事前無預警性，是危機的一環，多隱喻危機的爆發期而言。

美國之緊急應變機制乃舉世公認典範，其對「緊急事件」的涵義和概念界定，賦予法源基礎。2000 年《災難減緩法》（Disaster Mitigation Act of 2000, Public Law 106-390, 亦稱 DMA2K），亦即修正的《史丹福災難救援與緊急事件援助法》（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988），簡稱《史丹福法》，將緊急事件界定為地方管理層級和需要聯邦介入等兩類。第一類是，緊急事件可以在地方層次上得到正常處理的危險事件。第二類是，緊急事件意味著需要總統決定、聯邦政府提供幫助，增強州和地方政府能力，以拯救生命、保護財產和公共衛生與安全，或者減少或防止在美國任何地方發生大災難威脅的任何時間或場合。

綜上所述，緊急事件之涵義概括：

- 1、緊急事件是一種危險事件或狀態。這類事件或狀態包括所有的種類，但無論是何原因所引起，都會危及到人民的生命、財產甚至環境。因此，危險性是其主要特點之一。
- 2、緊急事件的第二個特點是突發性和緊急性，往往出乎人們的意料，予人措手不及的打擊，需要立即採取應對措施。

¹⁴ 詹中原，《危機管理—理論架構》（台北：聯經，2006 年），頁 11。

- 3、緊急事件是政府必須採取應對行動的事件或狀態；這些事件或狀態，在規模和影響方面，已超出社區和居民所能應對的範圍，需要政府（無論任何層級）迅速介入干預應對。以上三點乃構成緊急事件的核心意涵。

（二）災難

意味突然而至的大災禍，是問題的潛伏、舒緩、準備期，問題未妥適處理或紓解所造成的後果。美國聯邦緊急應變管理總署將災難定義為，災難是引起重大的人員和經濟損失，需要超出地方和州資源範疇的危機應對的危險性事件。至於，災難與緊急應變的區別在於要求更高層次的應對。

此外，《史丹福法》將「重大災難」(major disaster) 定義為「『重大災難』指所有在美國任何地方發生的天然的大災禍(包括颶風、龍捲風、暴風雨、漲潮、風捲潮、潮沙浪、海嘯、地震、火山爆發、滑坡、土石流、暴風雪或乾旱)，或者是不論原因的任何火災、洪水或爆炸；在總統的決斷下，認定其引起達到嚴重量級的損失，必須依據本法授權援助增加州和地方政府以及災難救助組織的可用資源，以減輕由此引起的損害、損失、艱難和痛苦。」¹⁵可見，在美國「災難」的嚴重級別高於「緊急事件」，並且更傾向於由氣候變遷等自然災害原因引起的重大事件。

（三）突發事件

突發事件是附隨於某一整個系統之次級系統、成分或單位的分裂情事，尚屬局部影響及衝擊。而事故則是指實質影響整個系統、整個組織或整個事業之意外或偶發事件。

美國國土安全部將突發事件定義為「一種天然發生的或人為原因引起的需要緊急應對以保護生命或財產的事或事件(event)。包括重大災難、緊急事件、恐怖主義襲擊、荒野和城區火災、洪水、危險物質外洩、

¹⁵ Emergency Management Institute, Independent Study IS230, *Principles of Emergency Management*, March, 2003, pp.2-3.

核子事故、空難、地震、颶風、龍捲風、熱帶風暴、與戰爭相關的災難、公共衛生與醫療緊急事件，以及發生的其他需要緊急應對的事件（occurrences）。¹⁶

美國緊急應變管理（Emergency Management）中，突發事件有級別區分。一般的突發事件可以轉化為「具有全國影響的突發事件」（Incident of National Significance），需要聯邦政府出面應對。¹⁷美國國土安全第 5 號總統命令（Homeland Security Presidential Directive No. 5/HSPD-5）中核定的「具有全國性影響的突發事件」標準係需符合以下要件之一：¹⁸

- 1、履行自己職權的聯邦政府的部或機構對國土安全部部长已提出援助請求；
- 2、州和地方政府的資源已經無濟於事，相應的州和地方政府已經請求聯邦援助；
- 3、已有一個以上的部或機構實質性地參與對一突發事件的應對；
- 4、國土安全部部长已經接獲總統指示，承擔管理某一個突發事件的責任。

據此，911 事件和 2005 年 8 月發生在墨西哥灣各州的卡崔納颶風，皆屬於這類突發事件。

參、美國緊急應變機制之建構

從 1970 年代開始，美國即開始建立符合現代需求，加強整體系統的完整、各部門之間的協調、事前預警資訊的傳遞、事中迅速反應、事後立即救助，朝向以國家安全會議為重大危機決策核心，聯邦緊急應變

¹⁶ Department of Homeland Security, *National Incident Management System*, March 1, 2004, p.130.

¹⁷ Department of Homeland Security, *National Response Plan*, December 2004, pp.3-4.

¹⁸ Homeland Security Presidential Directive/HSPD-5, *Management of Domestic Incidents*, Feb. 2003.

管理總署為國家緊急應變系統擔負承上啓下的工作。歷經 20 餘年的改革與發展，美國的緊急應變管理機制成為相當完備、具有效率的危機處理系統，其經驗成為世界各國借鏡之重要參考。

1979 年美國發生三哩島核能發電廠爆炸事故（the accident at the Three Mile Island nuclear power plant）。隨後，在全國州長協會的呼籲下，卡特總統於同年 3 月 31 日依據總統第 3 號「行政體系重組計畫」（Presidential Reorganization Plan NO. 3）與 12127 號、12148 號行政命令（Executive Order 12127 & Executive Order 12148），成立聯邦緊急應變管理總署。¹⁹總部設於華盛頓特區，下設減災司（Mitigation）、準備訓練與演習司（Preparedness, Training and Exercises, PTE）、應變與復原重建司（Response and Recovery, R&R）、聯邦保險署（Federal Insurance Administration）及消防署（United States Fire Administration），並在全國分設 10 個地區分處，²⁰以作為管理全國性重大天然或人為災難的準備、減緩、應變與重建任務之專責機構。

¹⁹ 卡特總統於 1979 年 3 月 31 日發布總統行政命令第 12127 號（Executive Order 12127），成立聯邦緊急應變管理總署，自商務部移撥國家火災預防與控制署（National Fire Prevention and Control Administration）及若干緊急應變廣播系統功能（Certain Emergency Broadcast System functions）；自住宅及都市開發部（Department of Housing and Urban Development）移撥聯邦保險署（Federal Insurance Administration）業務；自總統辦公室移撥前述以外的其他緊急應變廣播系統功能（other Emergency Broadcast System）。

同年 7 月 24 日發布總統行政命令第 12148 號，再度自國防部移撥民防署（Civil Defense）；住宅及都市開發部的聯邦災難協助署（Federal Disaster Assistance Administration）業務；聯邦總務署的聯邦整備局（Federal Preparedness Administration）與國家氣象服務社區整備計畫處（National Weather Service Community Preparedness Program）；科學及科技政策局之地震危險減緩（Earthquake Hazards Reduction）業務移轉至聯邦緊急應變管理總署。

參見 William Waugh Jr., and Hy, Ronald John. "Introduction to Emergency Management," in Waugh and Hy, eds., *Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters* (New York: Greenwood Press, 1990), pp.5-6. Henry B. Hogue, Keith Bea, "Federal Emergency Management and Homeland Security Organization: Historical Developments and Legislative Options," *CRS Report for Congress*, June 1, 2006, pp. 36-41.

²⁰ 位於西雅圖（Seattle）、舊金山（San Francisco）、丹佛（Denver）、丹頓（Denton）、肯薩斯市（Kansas City）、芝加哥（Chicago）、亞特蘭大（Atlanta）、費城（Philadelphia）、波士頓（Boston）、紐約（New York）。

聯邦緊急應變管理總署成立之目的在於：²¹

- 1、透過組織與功能的合併與重組達到提供各級政府災變管理的聯繫與整合。
- 2、整合聯邦政府各部門與各級政府的災變管理計畫與活動，藉以擴大各級政府在災變準備與反應資源（人力與資金）的使用。
- 3、減緩（mitigation）與復原（recovery）行動納入災變管理政策中，不再將災變管理活動侷限於應變（response）與準備（preparedness），而強調以長期規劃的觀點從事緊急應變管理。

換言之，聯邦緊急應變管理總署的組織任務在 1979 年成立之初，即明確指出從減災舒緩、災前準備、緊急應變、復原重建等方向，提供災變管理指導與支援，建構全面性、以風險管理為基礎的災變管理計畫，以降低國民之財產與生命損失，並保護國家敏感性之基礎建設免於各種型態之危害。因此，該署將緊急應變管理導入多元化目標導向（multi-objective orientation），強調整合各級政府與涵蓋所有災難類型的整合性緊急應變管理體系。

綜上可知，聯邦緊急應變管理總署的組織構想，乃奠基於災害防救、緊急事件處理與民防動員準備等工作，具備高度相似性與共通性的認知，因此聯邦緊急應變管理總署成立後即著手發展「整合性緊急應變管理系統」（IEMS），為一套貫穿不同行政體系的災害防救架構。處理災害問題時，以災變管理、災變演化（Emergency Evolution）的概念，將災害過程分為減災舒緩（mitigation）、風險抑制（risk reduction）、災害預防（prevention）、災前準備（preparedness）、緊急應變（response）、復原重建（recovery）等六個主要階段；在制度上著重對於災害防救設計採取合作伙伴關係，形成全方位、全國性的，從小型單一災變至戰爭層級危機的指揮、控制與預警系統。

²¹ 臺灣環境與災害政策學會、國際水利環境學院，〈大型災害危機管理決策模擬兵棋推演體系建置之研究案〉，《行政院災害防救委員會委託研究報告》，2004 年 12 月，頁 3。

然而，聯邦緊急應變管理總署在成立之初，就遇到出乎意料的挑戰，例如 1980 年代的古巴難民危機（the Cuban refugee crisis）、1989 年洛馬普雷塔地震（the Loma Prieta Earthquake）、1992 年安德魯颶風（Hurricane Andrew）。尤其是，安德魯颶風造成約 155 億美元的損失，以及 25 萬人無家可歸的重大災情，導致聯邦緊急應變管理總署的轉型，亦成為該署之轉捩點，促使柯林頓政府致力推動改革聯邦緊急應變管理總署的組織管理體系與功能。

1993 年柯林頓總統任命第一位具有國家緊急應變管理經驗的專家維特（James Lee Witt）擔任該署署長。²²維特強調改革、簡化重建和救災工作，並著重預防和善後處理事項，實施組織重組，並強化該署和各州及地方緊急應變管理部門的聯繫，與國會、政府各部門、新聞媒體建立良好工作關係，著重於資訊公開，以顧客導向服務為工作理念，成為聯邦緊急應變管理總署轉型之關鍵概念。

聯邦緊急應變管理總署整合原本分散且各自為政的災難管理機構，使能有效處理災難，並提供各種緊急應變的教育訓練計畫等措施。²³該署係國土安全部成立之前美國聯邦政府的緊急應變主管機關。

肆、911 事件後美國緊急應變機制之改革

2001 年 911 事件導致美國國家安全戰略之轉向。事實上，美國政府於 911 事件發生之前即曾規劃整建反恐維安與國土安全機制。911 事件的發生，不僅衝擊美國國家安全與情報體系，更引發美國國家安全戰略思維之轉折，亦即國土安全及反恐提升為國家安全戰略優先目標；並進行相關行政體系的重整，藉由一系列《國土安全總統令》（Homeland Security Presidential Directive, HSPD）的頒布，建構國土安全體系。

首先，2002 年 11 月美國小布希總統簽署《國土安全法》（Homeland

²² 聯邦緊急應變管理總署在該署網頁介紹其機關歷史中，提及下列字句：「在 1993 年，柯林頓總統任命維特（James Lee Witt）為新任的聯邦緊急應變管理總署署長。維特成為第一位有國家緊急應變事務管理經驗的管理者」。The Federal Emergency Management Agency, “FEMA History,” <http://www.fema.gov/about/history.shtm>.

²³ 丘昌泰，《災難管理學—地震篇》（臺北：元照出版公司，2000 年），頁 64-66。

Security Act of 2002)。隨後，國土安全部正式成立併編聯邦政府內隸屬不同部會的 22 個機構的相關單位，其任務涵蓋邊界與運輸管理、資訊分析與基礎設施保護、防制核生化恐怖攻擊、緊急準備與應變等四大領域。

其次，在一系列《國土安全總統令》最受矚目的是，規範國土安全政府組織架構與戰略計畫的《國土安全第五號總統令（HSPD-5）》，揭櫫「為作好對恐怖攻擊、重大災害以及其他緊急情況的預防、整備、應變和重建，美國政府應制定一項全面性的國內事故管理方法。在國內事件方面，美國政府應將危機管理和後果管理作為一項整合性的功能，而非兩項獨立的功能。……依照 2002 年國土安全法，國土安全部部長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」。²⁴

最後，美國除積極建構國土安全部之外，亦促使其緊急應變管理機制之變革，將聯邦緊急應變管理總署原先著重國內防災救災之工作任務，轉移至國家緊急準備和國土安全防衛層次。

在實際運作方面，國土安全部依據《國土安全第五號總統命令》指示，建構國家事故管理系統（National Incident Management System, NIMS），並編擬國家應變計畫（National Response Plan, NRP）提交國家安全委員會審查，促成國家事故管理系統以及國家應變計畫為美國事故管理的一元化跨出了重要的一步。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，並以全面性災害為對象的計畫。此一計畫的目標是在確認包括聯邦政府部門、軍方、地方政府等所有政府層級、私部門及民眾在面對災害與緊急危害時可以順利的溝通，以確保能順利整合全國的共同力量來協助國土安全。簡言之，HSPD-5 的戰略意圖相當清晰，就是將國內事故管理在國土安全部的指揮下予以一元化。²⁵

²⁴ 陳以鋒，〈911 後各國反恐應變機制〉，《消防月刊》，（2009 年 7 月），頁 91；DHS, *Homeland Security Presidential Directive 5: Management of Domestic Incidents*, http://www.dhs.gov/xabout/laws/gc_1214592333605.shtm。

²⁵ 馬士元，〈從美國經驗談我國國土安全體系之建構〉，發表於「國土安全與國家安全

美國國土安全部於 2004 年頒布國家事故管理系統提供統一性的全國模式，期使聯邦、州、地方及部落政府、私部門、非政府組織等能夠有效率的一起整合工作，針對國內發生之事件，不論其原因、規模或複雜程度（包括災難性恐怖攻擊）進行預防、整備、應變與復原工作。經由建立系統之基本原則，在國家標準、指南、系統、技術及規範發展上提供支援及改善機制。以現有各級政府所使用之事件管理及緊急事件管理系統，整合其中較佳之措施與作法，形成一種廣泛的架構，適用於各事件管理組織進行國內全方位之災害應變（如恐怖攻擊、天然災害或其他緊急事件）。²⁶

911 事件後，小布希政府以國家事故管理系統整合全美國之系統，其對處理國土安全與危機而言，最具改革價值之處在於其核心構成唯一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，在處理國內安全事務時，各行其政且無法有效溝通的困境。

國家事故管理系統的標準化對象共有六大領域：包括指揮及管理（Command and Management）、整備（Preparedness）、資源管理（Resource Management）、通訊及資訊管理（Communications and Information Management）、支援技術（Supporting Technologies）、系統持續管理及維護（Ongoing Management and Maintenance）。²⁷國家事故管理系統主要職責包括：²⁸

- 1、國家突發事件管理系統教育訓練及認知的國家計畫；
- 2、一般教育訓練需求、國家層級訓練標準及課程規劃；
- 3、緊急應變者及事故管理人員資格及認證的國家標準、準則及協議；

學術研討會」（桃園：中央警察大學公共安全學系，2006 年 11 月 30 日），頁 66。

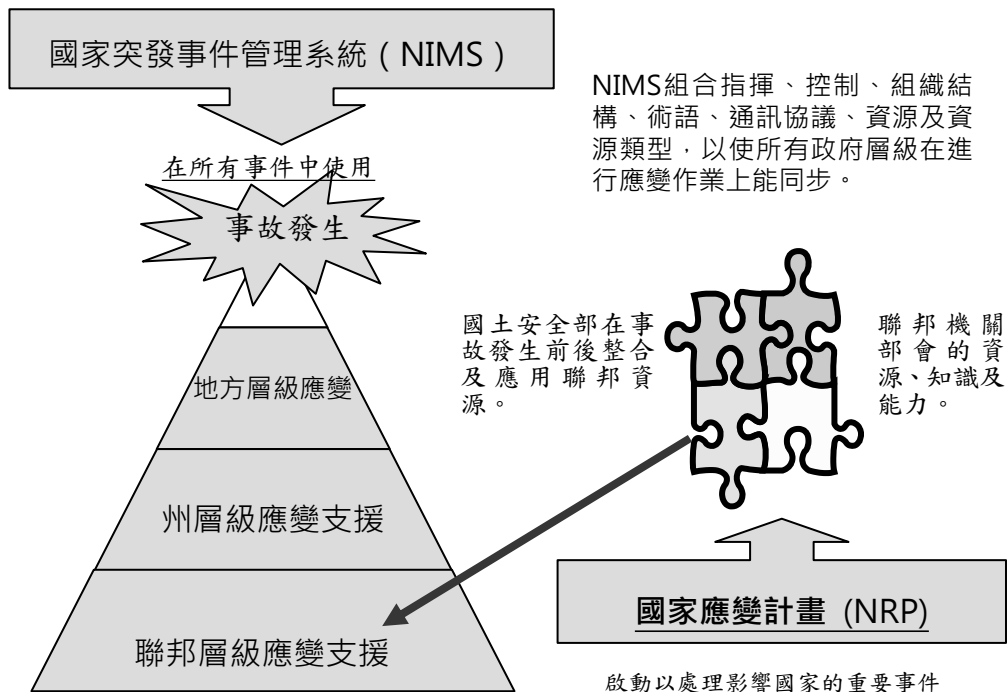
²⁶ 行政院研考會，〈談美國政府在卡翠那颶風（Katrina）之後風險管理〉，<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/842123472371.pdf>。

²⁷ George D. Haddow and Jane A. Bullock, *Introduction to Emergency Management* (UK: Heinemann, 2006), pp160-163.

²⁸ George D. Haddow and Jane A. Bullock, *Introduction to Emergency Management*, p.56.

- 4、事故管理裝備的性能標準、相容性及相互協調性的標準；
- 5、資源類型的國家標準；
- 6、支援國家突發事件管理系統執行及改進的材料及標準模式；
- 7、所有使用者及人員參與國家突發事件管理系統整合中心的行動。

圖一、國家事故管理系統與國家應變計畫的關係圖



資料來源：FEMA，*National Response Framework*，January 2008, <http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>

總之，美國的緊急應變協調機制，主要是由國家應變計畫以及國家事故管理系統所組成，二者之關係請見（圖一）。國家事故管理系統主要是組合指揮、控制、組織結構、術語、通訊協議、資源及資源類型，

以使所有政府層級在進行應變作業上能同步，包括聯邦政府、州政府以及地方政府資訊及通報訊息一致，並依照國家應變計畫（NRP）處理施行緊急應變措施。

伍、卡崔納颶風後緊急應變機制之調整

911 事件之前，天然災害是緊急應變管理的最重要任務。911 事件後的重點則集中在應對恐怖襲擊相關的災害。國土安全部將原屬美國不同聯邦機構中，與恐怖活動造成的災害有關的機構全數納入。事實上，國土安全部的組織形成，其目標與架構似乎是反映 911 事件與後續事件中，所有因素的總和，其必須面對如何整合內部來自不同且複雜的聯邦機構傳統與組織文化。換言之，國土安全部成立後的重點集中在應對恐怖攻擊相關的災害，然而該部並非萬能，如同聯邦緊急應變管理總署成立之初所面臨的問題，包括協調、融合不同的組織文化以及官僚機構內部的紛爭。

美國在 2005 年卡崔納颶風中緊急應變機制失靈，其後有關卡崔納颶風相關應變作為的檢討報告，均陸續出爐，如白宮的《聯邦政府對卡崔納颶風的應變：經驗與教訓》（*Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, February 2006）、²⁹《國會眾議院特別調查委員「倡議失敗」》（*A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee To Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, February 15, 2006）、³⁰參議院《卡崔納颶風：國家仍未準備齊全》（*Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared*）、³¹國土安全部《聯邦緊急應變管理總署應對卡崔納颶風的災害管理行動之檢視》（*A*

²⁹White House, *Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, February 2006, <http://library.stmarytx.edu/acadlib/edocs/katrinawh.pdf>

³⁰U.S. Congress, U.S. House of Representatives committee on Government Reform, *A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee To Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, February 15, 2006, <http://www.gpoaccess.gov/Katrinareport/mainreport.pdf>

³¹U.S. Congress, U.S. Senate. Committee on Homeland Security and Government Affairs, *Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared*, 2006, <http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/katrinanation.html>

performance review of FEMA's disaster management activities in response to Hurricane Katrina) 等。³²以下將各方災難防救檢討如下：

- 1、聯邦政府的責任方面：首先，聯邦政府對防範颶風未有長期計畫，近年來用於防災減災的資金比例呈現下降趨勢。其次，忽視應對災難的預演和基本的防範措施，對颶風災難警告置若罔聞。第三，將聯邦緊急應變管理總署併入國土安全部是重大失誤。國土安全部是以反恐為首要任務的部門，該署併入之後，國內因應緊急災變的職能遭到嚴重削弱。第四，災難發生以後，對災情估計不足，救災力度小，行動遲緩，包括硬體設備及人力資源在內的防災資源無法有效運作。
- 2、州政府職責方面：第一，州政府對市民的滯留問題負有職責，其最大失誤是主要在市民的撤離計畫層面上。第二，州政府和聯邦政府的溝通聯繫工作明顯出現斷層。
- 3、救災過程中反映下列問題包括：第一，災難預警系統不完善，對付高強度颶風缺乏必要的長期準備和應對措施，對災難的程度缺乏應有的估計，是導致救災不力的首要原因。第二，各級部門資訊不暢通，這種溝通失靈的現象，不僅在政府部門之間發生，同時也發生在政府與民眾之間。最後，資源分配和運用不利，政府在重大災變事故中所展開的相關救援行動，常會涉及多層級單位的溝通協調，以及資源的統籌運用。這時相關層級節制及法令規章是否能配合執行，成為救災行動能否成功的重要因素。
- 4、相關搜救、醫療衛生援助、公共安全、軍隊等在緊急應變中的管理、政府層級聯繫協調，以及媒體溝通等都必須進行缺失檢討；此外，聯邦緊急應變管理總署應改進具備全災害危機管理的能力。

如前所述，美國緊急應變機制歷經 911 事件之衝擊而有所調整，聯

³²DHS, *A performance review of FEMA's disaster management activities in response to Hurricane Katrina*, March 2006, http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmttrpts/OIG_06-32_Mar06.pdf .

邦緊急應變管理總署併入國土安全部之後，面對 2005 年卡崔納颶風之襲擊，國土安全部在各方檢討聲浪中，促使美國緊急應變機制之重整，此一轉折使得聯邦緊急應變管理總署蛻變成爲一個更能達成國土安全需求之組織。

2005 年 8 月 30 日，國土安全部部長契爾托夫（Michael Chertoff）指出，卡崔納颶風風災是第一件「全國性重大意外事件」，³³然而處理的過程中，卻檢證聯邦緊急應變管理總署之功能無法有效發揮，且揭露天然災害與恐怖主義整備工作之缺點，因此再次強調必須重整聯邦政府之準備能力。³⁴

2006 年 10 月 4 日，小布希總統簽署《卡崔納颶風後緊急應變管理改革法》（Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006）。該法賦予聯邦緊急應變管理總署更多職權，在國土安全部部內創設且重新調整業務職掌至其他的單位，並且修訂國土安全法，兼以直接和間接方式影響該部內的各個組織與業務職掌。另外，國土安全部在聯邦緊急應變管理總署之外，作出特定的其他組織轉變。這些轉變將強化國土安全部因應全方位災害威脅（All Hazard Threats）之防範、預作準備、維護、應變及復原的能力，上述轉變於 2007 年 3 月生效。

事實上，2007 年 3 月以前，聯邦緊急應變管理總署署長係屬次長位階（Under Secretary），其工作報告程序須先經過副部長（Deputy Secretary），然後才能到達部長（Secretary）。面對各種緊急突發事件，此種程序能否適應緊急應變管理的急迫性，頗值得懷疑。因此，在《卡崔納颶風後緊急應變管理改革法》之下，自 2007 年 3 月起，國土安全部組織重整，聯邦緊急應變管理總署劃歸爲該部直屬單位，該署署長層級提升爲國土安全部直轄的聯邦緊急應變管理總署署長（Administrator of the Federal Emergency Management Agency within the Department of

³³ Keith Bea, "Organization and Mission of the Emergency Preparedness and Response Directorate: Issue and Options for the 109th Congress," *CRS Report for Congress*, September 7, 2005, p. 14.

³⁴ Spencer S. Hsu, "Chertoff Vows to Re-Engineer Preparedness," *Washington Post*, October 20, 2005, A2.

Homeland Security)，雖猶為次長位階，遇有災難，該署署長可逕行向部長進行報告，無需如之前由副部長層轉，更能確實掌握危機處理之時效性與功能性。

卡崔納颶風後，美國國家應變架構（National Response Framework, NRF）於 2008 年正式取代國家應變計畫（NRP），作為美國處理所有災害應變準則，亦即：從單純的地方災害到大規模的恐怖事件或天然災害的詳細準則，這項文件明確的訂定美國國內災害全面性、國家性及所有危害的主要應變原則，同時也規範了國家各層級應變擔任的角色及責任。³⁵此外，學界及國會政府間一直存在 FEMA 是否繼續隸屬在國土安全部下運作的相關辯論。然而，根據美國國土安全部 2009 年 2 月所提出的檢討報告指出，贊成 FEMA 繼續隸屬於國土安全部下持續運作。³⁶

陸、結論

冷戰結束後，國際安全環境比已往任何時期顯得詭譎多變，從 1990 年兩德統一、1991 年波灣戰爭與同年蘇聯解體、2001 年 911 恐怖攻擊事件的發生、2003 年、2006 年 SARS 及禽流感疫情爆發、2008 年底美國次貸問題所引發的全球金融危機以及近期 H1N1 流感擴散防疫問題等，國際體系受到全球化相互依賴（Interdependence）與非傳統性安全威脅（Non-Traditional Security Threat）多樣化的影響，使得安全（security）概念產生轉變，對國際關係和各國生存以及發展利益的影響不言可喻。在此情勢之下，它所帶來的負面效應也隨之擴散，形成了全球風險社會，使得安全議題不再侷限於傳統安全（traditional security）的軍事面向，非傳統性安全（non- traditional security）議題的重要性不容忽視。

21 世紀以來，全球各地非傳統性安全問題日趨明顯，緊急應變領域事故接踵而至，例如：2001 年 9 月美國 911 恐怖攻擊事件、2003 年

³⁵ FEMA, *National Response Framework*, January 2008, <http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>.

³⁶ DHS Office of Inspector General, *FEMA In or Out ?*, February 2009, http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmttrpts/OIG_09-25_Feb09.pdf.

2 月韓國大邱市地鐵遭蓄意縱火事件、2003 年全球嚴重急性呼吸道徵候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）爆發和流行、2004 年 12 月印度洋大海嘯、2005 年 2 月西班牙領事館人質遭劫持事件，以及 2005 年 8 月卡崔納颶風橫掃美國東南四州等各種緊急事件頻繁發生，除了帶來嚴重的災難之外，對全球經濟損失影響甚鉅。因此，世界各國在面對此一不確定年代以及全球風險社會，如何因應來自不同領域的非傳統性安全問題，建立相對完備的緊急應變管理體系，則顯得特別重要、不容忽視。

有鑒於 911 事件之衝擊與挑戰，導致美國國家安全戰略思維之轉向，國土安全成為其國家安全政策之優先議題。事實上，美國的國土安全概念仍著重在預防恐怖主義組織之攻擊。然而，這並不是放諸四海而皆準的概念。國土安全概念會因各國國情之不同而有不同之界定，一般著重在維護國土免於內外在、天然與人為的侵害，無可避免也會發生無可預測的危機。

就美國而言，911 恐怖攻擊事件後，美國的國土安全著重在人為災害的預防，例如強化邊境安全、出入境旅客的偵檢等。但是，面對卡崔納颶風的天然災害之衝擊，喚起美國天然災害的預防與處置同樣會對國土安全形成嚴峻挑戰。凡此皆衝擊到美國的危機管理能力。值此《災害防救法》修定案通過之際，美國緊急應變管理機制之改革經驗，應可以作為我國之借鏡與參考。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）