



國防智庫籌備處

戰略與評估 第一卷第三期

Vol.1, No.3 September/October 2010

國防部 國防智庫籌備處



第一卷第三期
Vol.1, No.3
September/October
2010

書介

7 Deadly Scenarios:
A Military Futurist
Explores War in the
21st Century

Wired for War: The
Robotics Revolution
and Conflict in the
21st Century

Cyberdeterrence and
Cyberwar

Yalta 1945: Europe
and America at the
Crossroads

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

〔本資料僅供內部參考，禁止對外發表或運用〕

專題 災害防救

汪毓璋

災害防救對我國防事務之影響

朱蓓蓓

911 事件後美國緊急應變機制之
轉變與挑戰

陳欣之

東協國際救災體制的發展與啟示

董立文

中共應急管理體制對我國的啟示

國防部 國防智庫籌備處 出版

「戰略與評估」雙月刊

中華民國九十九年九月 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 1, NUMBER 3, September/October 2010

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：「戰略與評估」雙月刊編輯部

編輯委員：楊念祖（國防部副部長）

金乃傑（國防大學校長）

廖榮鑫（國防部整評室主任）

丁忠武（國防部整評室副主任）

趙永生、馬振坤、曹雄源

韓岡明、王凱珩、唐明華

瞿岳華、諸葛雲、劉泰益

執行編輯：簡燦重、彭憲倉、劉振安

史奇良、趙繼綸、張立德

林柏州、黃惠華、林子喬

林佳蓉

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：ods.thinktank@gmail.com

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年一、三、五、七、九、十一月出刊。本刊

歡迎學有專精之學者、國軍官兵、同仁踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。
- （二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。
- （三）區域軍事同盟與區域穩定。
- （四）非傳統安全威脅與我方因應之道。
- （五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。
- （六）南海之中共動向。
- （七）中共解放軍之 C4ISR 能力。
- （八）中共解放軍之軍文關係。
- （九）中共解放軍之軍事教育。
- （十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要，及四至六個關鍵詞。

文長以一至二萬字為宜。來稿請附文字檔磁片。來稿請一併示知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，另本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 台北市中山區北安路 409 號 5 樓『國防智庫籌備處』編輯部」或 Email 至 ods.thinktank@gmail.com。

戰略與評估雙月刊

第一卷第三期

目錄

專題分析：災害防救

災害防救對我國防事務之影響	汪毓瑋	1
911 事件後美國緊急應變機制之轉變與挑戰	朱蓓蕾	25
東協國際救災體制的發展與啟示	陳欣之	45
中共應急管理體制對我國的啟示	董立文	69
書介	編輯部	93

7 Deadly Scenarios

Wired for War

Cyberdeterrence and Cyberwar

Yalta 1945: Europe and America at the Crossroads

活動資訊	編輯部	97
------	-----	----

作者簡介

- 汪毓璋 國立政治大學中山所法學博士。現任中央警察大學國境警察學系教授兼主任。研究領域為恐怖主義、危機管理、美國外交國防政策、傳統/非傳統安全、情報暨反情報、國家安全與戰略、中共安全法制等。
- 朱蓓蕾 中國文化大學中山所法學博士。現任中央警察大學公共安全學系助理教授、兼任公共關係室主任。研究領域為研究中共研究、兩岸關係、區域研究與情報理論與實務等。
- 陳欣之 法國巴黎第一大學國際關係史博士。現任國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所副教授。曾任美國哈佛大費正清東亞研究中心訪問學人。研究領域國際關係理論、國際關係史與東亞區域問題等。
- 董立文 國立政治大學東亞研究所博士。現任中央警察大學公共安全學系副教授，曾任歐亞基金會研究部主任、副執行長，台灣民主基金會副執行長。研究領域為中國大陸研究、兩岸關係等。

專題分析

災害防救對我國防事務之影響

汪毓瑋

中央警察大學國境警察學系教授

兼恐怖主義研究中心主任

摘 要

莫拉克颱風之救災過程中，民眾對政府整體救援能力不滿，間接引發對國軍救災緩慢與能力之抨擊。而接續之政策指示、修法等均要求軍方改變以往被動作法，而反映出軍方必須投入更大資源從事災防工作，才能滿足各方之期盼。但在賦予軍方更大與以往不同責任及要求投入更多資源時，則是否因此而模糊了軍人以作戰為本務之主軸必須慎思。軍方雖應支援災防，但不可耗盡全動體系能量。

關鍵詞：氣候變遷、災害防救、復原、軍事動員準備

壹、前言

氣候變遷已是各國政府共同關注之問題，因此而引發之災難近期特別彰顯於亞洲地區因為天候異常所帶來之乾旱、豪雨、水災與土石流等，且由於災難範圍與救援難度不同於以往，致常需要出動軍方協助否則無法迅即復原。就我國言，莫拉克颱風引起「八八水災」之救災過程中，民眾對政府整體救援能力不滿，間接引發對國軍救災緩慢與能能力之抨擊。因為軍方有最大動員能量與各式機具及訓練良好的部隊，卻未見主動投入救災。致接續政策指示、修法等均要求軍方改變作法，而反映出軍方必須投入更大資源從事災防工作，才能滿足各方之期盼。

誠然氣候變遷的不確定性而可能引發是否與如何行動之質疑，然而從「預防安全」途徑思考，安全議題從來不能像行政事務一樣的等待事件發生後再進行處理，而必須及早因應。且當國家間因為敵對而引發戰爭之可能性大為減低、但同時含自然與人為災難之非傳統安全威脅越趨嚴重之情況下，軍方必須調整其任務與重新檢視各項準則，並進行相應演訓與採購必要裝備。特別是「911 事件」後，如何結合軍方更多投入「國土安全」之相應工作，亦是目前各國持續檢討重點，我軍方必須正視才能掌握動變之安全重心，然而亦不能因此而影響作戰本務。

文本先從氣候變遷已衝擊國防事務來進行檢視，指出軍方必須思考如何因應不同以往的氣候極端地區或是行動環境下進行各式不同行動，及正視氣候變遷之挑戰；其次，則以莫拉克颱風具體事例，綜整各方對於當時國軍救援能力質疑之相關論點及本質上實已衝擊到國防事務之規畫；接著探討國軍應如何強化災防能力；並相對從「復原」觀點，檢視國軍進行災防之投資，若政府沒有額外編列預算或更多資源，則軍方為因應社會期盼與政策要求而就現有資源重新分配，可能會稀釋原有之國防任務；並進而論述軍方應支援災防但不可耗盡全動體系能量。

貳、氣候變遷對於國防事務之衝擊

氣候變遷引發之影響將衝擊到人類生存，且隨著美國前副總統高爾（Al Gore）《不願面對的真相》（*An Inconvenient Truth*）影片之放映，更引發了全球之關注與深思。加諸美、英等國政府之重視，並有多份官方正式報告不斷警告與提醒氣候變遷對於國家安全可能之衝擊及應如何回應，致已不再是如何評估氣候變遷威脅，而是應該如何進一步主導與協調相關國家共同合作，以減少氣候變遷可能造成之危險。

然而並不是所有國家均認為氣候變遷是即時威脅；加諸「聯合國跨政府氣候變遷小組」（IPCC）承認 2007 年氣候變遷報告之部分資料引用不實，¹雖強化「氣候門事件」（Climategate）醜聞，²但無礙於對氣候變遷應及早因應之較多共識。從防衛角度言，氣候變遷已被視為是未來戰爭的可能來源，且從「預防安全」途徑思考，安全議題不能像行政事務一樣等待事件發生後再處理，而必須及早因應。

理想上，軍事作戰或是一般行動的前題條件之一，就是相關預警必須「確定」（certainty），但此原則不適用於氣候變遷，因為氣候變遷本質上就不像敵國軍事行動般的有所謂「規律」可循；且即使氣候變遷不明確，但是一旦發生，則其預想情節之趨勢及其嚴重後果，則是非常清楚的。因此，美國陸軍前參謀長蘇魯汶（Gordon R. Sullivan）指出，我們從來就沒有百分之百的確定，若要到此程度才行動，則戰場上早已發生不好事情。因此，經常是在不充分的資訊下行動，亦即真實情況下，行動經常是根據趨勢與直覺，³更何況氣候變遷之威脅趨勢更實在。

¹ Anthony Watts, Scientist Admits IPCC Used Fake Data to pressure policy makers, Wattsupwiththat.com, Jan. 23, 2010. <http://wattsupwiththat.com/2010/01/23/breaking-news-scientist-admits-ipcc-used-fake-data-to-pressure-policy-makers/> (accessed on Feb. 20, 2010)

² 「氣候門事件」的醜聞開始於 2009 年 11 月，數千封來自東英格蘭大學（University of East Anglia）氣候研究組的電子郵件，洩露了因為權威氣候科學家扣留了科學資訊，致誤導了氣候變遷之預判。

³ “The CAN Corporation, National Security and the Threat of Climate Change,” April 2007, p. 10, <http://securityandclimate.cna.org/report/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf> (accessed on June 20, 2010)

在氣候變遷已是未來主導威脅之趨勢下，必然展現於對國防事務之重大影響，特別是三軍部隊可能需要在氣候極端的地區或是與以往不同的環境下進行各式不同之行動。因此，在國防上必須確保已將調整能力納入到政策規劃、設備與相關之演訓之中，才能因應來自氣候變遷的挑戰。且近來氣候變遷對於天氣影響已更明顯，希望軍方協助因應此等災難之需求亦更加殷切，此等情勢不僅見諸於美國卡崔娜颶風之救援，亦見之於我國歷次水災、特別是莫拉克颱風之相關檢討。

參、莫拉克颱風引發國軍災防能力之檢討

一、學者與媒體評論

雖然災區無法通聯，但亦抨擊國軍動員救災速度、部署和效能太差。整體救援指揮系統混亂，救災事權未釐清；救災組織人員編制不足，災害救援能量有限；災害預警及通報系統未臻健全等。並建議成立直屬行政院之中央災害防救部門，提昇國家災害救援效果；擴大地方消防救災單位之組織人員編制，落實基層災害預警及通報系統；促使民防力量投入救災工作，強化民間救災團隊之訓練等。⁴

二、政府有關部門認知

軍方可動用之救災人力與資源並未公開，因此難以整體調度；災害防救區域資源整合協調調度指揮機制仍有待建立；軍方負責之支援調度組未能發揮期盼的整合功能，將相關部會，例如內政部營建署重機械工程機具、內政部消防署各式救災車輛與橡皮艇、及民間救難裝備等救災資源予以有效整合，並能夠及時的提供救災指揮官在決策時參考運用；地區後備指揮部兵力不足，卻未主動立即反應；且當大規模之巨型災害發生，且地方無法掌握災情及求援時，軍方主動介入之機制不足。⁵

⁴ 裴晉國，「從颱風災害問題探討我國災害防救機制之革新」，國政評論，內政(評)097-100 號，2008 年 10 月 8 日。<http://www.npf.org.tw/post/1/4761>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

⁵ 人命救助雖然是黃金 72 小時，但國外多以 24 小時全員救出為目標，規劃整備有關

國軍救災專業能力不足，國軍編組係因應防衛作戰需求，救災能量及訓練皆不足以因應大型天然災害之處理。⁶行政院前九二一震災災後重建委員會執行長陳錦煌表示，在內政部底下成立災害防救署，層級太低，恐怕成效不彰，一定要提高到院的層級；前消防署長趙鋼認為，「防災」重於「救災」，除非提升層級，否則難以發揮監督功用。從災後搶救言，事前的「防災整備」、「預防減災」，更重於事後「救災」，這些涉及部會間平日聯繫，而非內政部下轄機構能負擔的。⁷

肆、國防事務應強化災防能力之思考

一、檢討之反思

（一）指揮體系與權責明確部分

我國與美國對於災難救助不論是法制、體制與運作均有運作多年之機制，且形式上有完善之設計與規劃。例如在法律授權方面，依於 1988 年且其後在 2000 年 10 月經過修正之《史丹福災難救援與緊急事件援助法》（The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）

救援能量；不考量連續勤務時間，也不考量鐵路出軌翻車或百貨商場、車站等可能發生大量傷病患及受困人員時，每棟倒塌建物之救援以約需 10 名救助隊來估算（日本之基準）；消防單位目前救助隊共有 52 隊 810 人（具救助資格人數 2981 人），救援能量並非充裕，災害規模無法因應時的整備措施，要預先擬訂計畫推動建置擴充，並協同警察及軍方共同來強化救援量能。陳文龍，《98 年消防與災害防救學術研討會論文集》，2009 年 12 月 3 日，頁 22、24。

⁶「莫拉克颱風防救災應變檢討改進會議決議事項辦理情形一覽表」，2009 年 10 月 8 日，<http://www.tffd.gov.tw/tffd/admin/UpLoad/2009100814115010869724.doc>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

⁷「馬含淚道歉下月懲官員」，《蘋果日報》，2009 年 08 月 19 日，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31873065/IssueID/20090819（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。「災害防救署隸內政部，藍綠憂換湯不換藥」，《中國時報》，2009 年 8 月 18 日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Content/0,4526,110110+112009081802337,00.html>（檢索日期 2009 年 12 月 5 日）。「災防署 前消防署長：層級不升難奏效」，中央社，2009 年 8 月 18 日，<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=257289&type=%E6%94%BF%E6%B2%BB>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。「八八水災／馬要成立「災害防救署 李鴻源：效果有限」，今日新聞，2009 年 8 月 18 日，<http://www.nownews.com/2009/08/18/91-2493624.htm>，（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

之內文，明白授權聯邦政府必須協助地方政府減緩由災難引起之損傷與痛苦。⁸此外，尚有《2006 年後卡崔納緊急事件管理改革法》(Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)、⁹《5 號國土安全總統指令》(Homeland Security Presidential Directive-5)、¹⁰《8 號國土安全總統指令》(Homeland Security Presidential Directive-8) 等法案授權。¹¹另據以行之的救災體制與運作，形式上亦結構完整而及於中央與地方的每個層面。¹²

我國軍從事災難救助之法源依據主要是《災害防救法》、《民防法》、內政部所訂定「防災作業手冊」、《申請國軍支援災害處理辦法》等。¹³且 1992 年 4 月 1 日即正式成立編組「國軍搜救協調中心」；¹⁴訂頒「國軍搜救協調中心作業手冊」。且一旦啓救災，則災區將成立「國軍救災指揮中心」、「救災前進指揮部」，國防部層級成立「國防部災害重建協調支援小組」，陸軍總部成立「國軍災後重建指揮部」；且三軍會以災區為單位劃分責任區域，規劃災民收容中心，「外科緊急醫療小組」進行災民救援；憲兵與警察成立「憲警聯合治安管制中心」，設置管制哨，進行交通管制及治安維護；後備司令部視需要徵調租用民間車輛、特種裝

⁸ “Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act as amended by Public Law 106-390,” Disastersrus.Org, browsed on July 24, 2008. <http://www.disastersrus.org/FEMA/Stafact.htm> (accessed on Nov. 4, 2009)

⁹ Public Law 109-295, Oct. 4, 2006.http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_public_laws&docid=f:publ295.109.pdf(accessed on Nov. 4, 2009)

¹⁰Department of Homeland Security, “Homeland Security Presidential Directive 5: Management of Domestic Incidents,” Feb. 28, 2003.http://www.dhs.gov/xabout/laws/gc_1214592333605.shtm (accessed on Nov. 4, 2009)

¹¹Department of Homeland Security, “Homeland Security Directive 8: National Preparedness”, Dec. 13, 2003.http://www.dhs.gov/xabout/laws/gc_1215444247124.shtm (accessed on Nov. 4, 2009)

¹²此部份論述請參考汪毓瑋，「美國國土防衛之危機應變機制及面臨問題之探討」，《非傳統安全威脅研究報告》(第五輯)，中華民國 95 年 2 月，國家安全局，頁 39-91。

¹³此外尚有《結合全民防衛動員體系執行災害防救應變及召集實施辦法》、《後備軍人組織民防團體社區災害防救團體及民間災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法》、《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》等。

¹⁴賀忠文，《國軍參與災害防救之研究-危機管理理論之研究》，國立中山大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文，中華民國 93 年 6 月，頁 139-141。該中心配有陸軍之 2 架 UH-1H 通用型直昇機、海軍之搜救艦 2 艘與托救艦 1 艘及空軍之 3 架 S-70C 救護直昇機。

備，開設前進補給站；且通信兵、工兵、化學兵等兵種之專業技術支援。

15

又之前「行政院國家搜救指揮中心」已成立，¹⁶從整全之救災體制思考，國軍救災依據《中央災害應變中心作業要點》第 13 點規定，中央災害應變中心下設 13 個功能分組，其中「支援調度組」係由國防部主導，經濟部、交通部、內政部營建署、內政部消防署配合參與，辦理結合全民防衛動員整備體系及支援調度事宜。縣市災害應變中心由國防部後備司令部派員進駐，地方政府有救災需要派遣兵力支援時，則需依程序向國防部申請調派各地軍團支援。¹⁷亦有「國軍派駐地方政府災害應變中心連絡官作業暨工作執行要項」等，¹⁸因此，學者媒體所抨擊的救援指揮系統混亂等問題是造成救災不力之主要原因，仍然有待更多證據佐證。

（二）國軍啟動救災之主動與被動檢討部分

依據現存之救災記錄顯示，國防部確實已在第一時間啟動救災應變機制，但為什麼沒有到位而發揮立即救援功能？主要問題可能是軍文間之協調不足。又真的如此主動與有效率，則若救災指標可據以衡量作戰

¹⁵同前註，頁 149-150。

¹⁶今（2010）年 7 月 13 日，立法院臨時會三讀通過災害防救法修正案，在中央災害防救委員會下設置災害防救辦公室，執行災害防救；內政部消防署將轉型為災害防救署；國軍在重大災害來臨時，須主動投入救災。並由災防會設國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故搜救及緊急救護等任務。

¹⁷陳文龍，《98 年消防與災害防救學術研討會論文集》，2009 年 12 月 3 日，頁 22。

¹⁸其中四大工作內容包括：一、**支援救災項目**，主要項目計有人員疏散（搶救）、埋困救助、災民安置、砂包堆放、毒化災應變及淹水地區積水清除；次要項目計有道路清理、環境消毒、道路橋樑搶修、（含便橋搭設）及巨石爆破。二、**救災時空因素**，計有連絡官：接獲申請後，30 分鐘內完成兵力申請、調派及回報；救災部隊，接獲救災命令後 10 分鐘內出發，車型移動速度每小時以 12 公里計算。三、**先期整備階段**，連絡官應先期確實掌握轄內可徵調（用）救災車輛、工程重機械、動力舟、艇及抽水機具等編管資料暨人員聯絡電話，以協助地方政府災害應變中心執行救災車、機具、物資徵（租）用緊急應變處置作業；各作戰區（防衛部）應主動提供連絡官救災兵力統籌預劃分配。四、**災情評估作業**，各作戰區（防衛部）旅級單位平時應蒐整責任區各種可能災害（難）發生來源，瞭解地區特性及威脅性質，預判淹水、土石流潛勢位置，並建立相關救援參數與能力。陳文龍，《98 年消防與災害防救學術研討會論文集》，2009 年 12 月 3 日，頁 23。

之效能，則如何可以說國軍沒有戰力，又怎能如此草率的論證可能在開戰的初起就被中共解放軍打敗呢？¹⁹

動員太慢的原因，雖可能源於參謀本部與戰區執行單位在解讀「不待命令、主動救援」之認知不同，此部份確實有待檢討是否授權足夠，致戰區指揮官不敢下決心。又雖然第一時間沒有接獲災情慘重資訊通知，但既然參謀本部已傳達主動救援指令，戰區指揮官就應主動蒐整災情資訊並據以研判而不是被動接受。又雖然地方政府可能尚未提出需求，但揆諸當時災情已漸趨惡化，就應該主動循救災體系詢及地方政府有無支援需求，若果如此，則救災速度和效率怎能不提升。

（三）結構之統一或位階提升是否就是萬靈丹

政府應對大型事件發生之檢討，特別是與以往類似經驗但卻完全不同結果之處理，且遭受人民有更佳改善之期盼壓力下，首選之改善方案就是先從部門之結構改變著手。因為此種作法明顯，可具體看出政府之努力；且重新分配資源及職缺調升，有助後續工作人員之士氣提升。致以往討論多年卻遲未決定之成立取代消防署之災害防救署被立即定調，但仍遭受抨擊認為置於內政部下之位階不夠。

但檢討現有結構真的是不完善，還是因為協調，聯繫不夠？又授權不足是否一定要重新結構化才能取得？且災難事件之性質、種類不同，是否統一結構並強化推動之「一種方法」就可解決所有問題；是否反而可能加深「本位主義」而缺乏彈性；可能舊的問題沒有完全解決，新的問題又隨即產生。相關檢討例如前述集中資源、統一調度原則，是否真的有利營造軍方主動派遣支援兵力之環境。²⁰

¹⁹解放軍在汶川大地震之救災中，亦有多項缺失不及救災標準要求。此部份檢討可參考汪毓璋，〈中共應急處突動員管理體系運作之研究〉，《中華戰略學刊》，97年冬季刊，2008年12月，頁80-128。

²⁰此等結構問題之檢討，請參考汪毓璋，〈美國國土安全部面臨問題與未來可能發展之探討〉，《國境警察學報》，第10期，2008年12月，頁1-58。汪毓璋，〈未來我國國土安全機關組織與人力資源整合研究〉，《國家精英季刊》，第10期，2007年6月，頁51-82。

二、強化國軍災防能力之努力方向

2009 年 10 月公布的《中華民國九十八年國防報告書》第七章堅實戰力部分，提及要落實全民防衛，²¹並將周延災防整備列為國軍的中心任務之一，除欲將災害防救的角色由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」外，並強調整合預警機制；預置兵力部署；研修法令規定；發展準則教令；強化救災演訓及籌購救災機具等七項重點工作。²²且國防部為了因應今（2010）年 7 月 13 日立法院通過之《災害防救法》第 34 條第 6 項條文修正，已於 7 月 19 日預告訂定《國軍執行災害防救辦法草案》，其內容概是以《申請國軍支援災害處理辦法》為基礎，²³另亦將研修《兵役法》第 37 條，以取得運用應召後備軍人支援災害防救任務的法源依據。

²¹其中有三項工作：一、包括強化動員機制，確實建構全民防衛動員體系，以達平時支援災害防救，戰時支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要的目標；二、完備動員整備，依年度「漢光演習」想定架構，採全島分區同時方式，動員各類型後備部隊及輔助軍事勤務隊，驗證動員機制與後備部隊整備成效；三、深化全民國防共識，貫徹政府「傾聽人民心聲」政策，加強與地方行政首長及民意代表的溝通與交流，爭取民意認同與支持，並充分運用國家整體資源，結合有形與無形的力量，以達確保國家安全的最高目標。「98 年國防報告書摘要報導七：建構現代化武力 落實自我防衛」，《青年日報》，2009 年 10 月 21 日，第 6、7、8 版。

²²相關內容：一、對於災害防救的角色由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」，將全面精進災害防救等非戰爭軍事行為能力；二、整合預警機制，透過跨部會的機制整合，將預警情資及通資設備建置於國軍各作戰區，使災害發生時，國軍能掌握應變時機，動員適切兵力及機具；三、預置兵力部署，災害防救以各作戰區為主，結合區域聯防編組畫分責任區塊，並依災害類別、地區特性與威脅等級，統一規畫運用各專業部隊；四、研修法令規定，現行國軍與災害防救相關法規，如「國防法」、「兵役法」、「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」等多項法規均已納入通盤檢討研修，以肆應未來災害防救任務需求；五、發展準則教令，為使救災任務能快速應變與專業救援，汲取國際專業救難知識與技術，並結合國軍編裝任務特性，分別發展制定針對不同災害防救之準則與教令；六、強化救災演訓，將救災納入年度「聯合搜救」、「萬安」、「漢光」演習兵棋推演研討及重大演訓流路，並有效整合災害防救與全民防衛動員體系編管資源；七、籌購救災機具，將陸軍「多功能工兵車」、「堆高機」、「核生化防護與應援裝備整備」及海軍「特種作戰用橡皮艇」等四案提前納入民國 99 年優先執行項目。「98 年國防報告書摘要報導七：建構現代化武力 落實自我防衛」，《青年日報》，2009 年 10 月 21 日 第 6、7、8 版。

²³國防法規資料庫，預告訂定《國軍執行災害防救辦法》草案。<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=3711&flag=s> (accessed on July 20, 2010)

國防部長出席立法院外交國防委員會，進行「國防部九十九年度施政計畫及主管預算案報告」時亦表示。國防部依整體安全理念，配合政府政策，以軍事危機處理為主軸，藉國軍聯合作戰指揮機制的運作，嚴密掌握危安因素，戮力達成預防危機，緊急應變的要求；而為精進災害防救與整備能力，國軍將透過兵棋推演、救災專業訓練及籌購救災裝備等作為，以強化整體救災能力。²⁴此等政策性之宣示有其必要，因為可明確未來努力方向，但更重要的是如何解決現存問題。

（一）有關部門建議

（1）災害應變中心協調方面

建議由軍團與後備指揮部，共同進駐縣市災害應變中心。

（2）國軍救災能力方面

建立國軍救災編組常態化機制及提升國軍救災專業能力，例如國軍應該將災害防救納入中心任務；強化國軍防救災教育訓練；強化國軍預警情資蒐整；規劃災害潛勢區預置兵力部署；籌購災害防救機具裝備，各項裝備器材及訓練將因應地震災害搶救，予以納入規劃；強化國軍與中央及地方政府之平時與災時協調聯繫機制；針對《兵役法》等勤務與召集事項進行檢討，以增加人力能量。

（3）支援應變部隊方面

由國軍組織第一及第二即時應變隊，平時接受防救災組合訓練，災時則依據指揮官調度執行救災任務。第一即時應變隊應於接受命令後，10 分鐘內出勤；第二即時應變隊應於接受命令後，3 小時內出勤。同時

²⁴ 「高華柱：加速三軍聯合作戰，強化國防武力」，軍聞社，2009 年 10 月 22 日，<http://n.yam.com/gpwb/life/200910/20091022912149.html>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

訂定國軍協助救災派遣作業規定，明訂指揮權責、派遣程序等，以為實際救災調度之參據。²⁵

（二）增進國內重大事件之回應能力

軍方對於國內重大事件的回應能力，主要是由三個要素組成，即人員、訓練與設備。亦即要有適當數量、可立即動員之救援人員；且在常態之作戰訓練外，亦必須有機會接受專業之救災訓練；及不同作戰需求之各式救難設備。然而若嵌入更現實之救災情境下，此三組要素要能夠發揮作用，可能更有賴於及時的情勢警訊、可調整之指揮體系、及更彈性之模組編裝與人力等支撐。

（1）掌握及時的情勢警訊

此次災難初起之所以沒有受到注意，主要是災區之警訊無法外傳，導致我中央政府官員誤判，軍方被抨擊未能主動救援。因此若無法掌握動態之情勢發展，則再堅實之法源依據、已更完善之救援體系、及更靈活之運作均將處於無用武之地。因此，未來必須及時、有效的掌握情勢警訊。其分類計有災害可能或發展之嚴重情況；持續可供應之救援物質、設備；及需要軍文部門藉以評估回應之資訊等。例如使決策者可掌握救援需求之資訊，包括傷亡人數、醫院之病患、疏散人數、避難所及食物與水之供應等；不同類型之基礎設施結構損害情況，例如通訊與運輸網絡、公用設備及醫院等；藉機滋生之犯罪活動及災區之公共衛生等。²⁶

（2）適切的指揮與控制結構

現役軍人與後備部隊必然投入國內災難救助，但若沒有適當的規劃、合用的設備與有效的通訊，及適切的指揮與控制結構，就要軍方極

²⁵陳文龍，前揭文，頁 24。

²⁶Lynn E. Davis, Jill Rough, Gary Cecchine, Agnes Gereben Schaefer, Larunda L. Zeman, *Hurricane Katrina: Lessons for Army Planning and Operations* (CA: RAND Corporation, 2007), pp. 77-78.

大化的參與多部門之協調性的災難管理是不切實際的。因為接續軍方投入國內災難救助之三種不同行動，第一、藉由直昇機、挖土機等各式載具之立即救援行動；第二、提供各種交通載具之疏散行動；第三、污泥清除、公用設備恢復運作等之復原行動等，要能夠及時到位，就在於此指揮與控制結構是否運作良善與是否有足夠之彈性授權。

A、評估設立之關鍵因素

軍方欲設計一個能夠有效因應災難救助之適切的「指揮與控制結構」(C2 structures)，首先要思考的是現存結構之能力與歷史經驗是否滿足需求，其次要考量的是此結構對於潛在災難之有效控制，究應是聚焦於中央抑或是地方主導。

其中可作為評估基礎之關鍵因素：計有「災難規模」，例如涵括之地方大小、可用之地方資源等，以決定是否中央還是地方可以扮演更強的領導角色；「情勢警訊」，假如在中央層級對於此警訊可以有更強與更及時的回應，則中央領導的角色可增強，而一般言地方可能只有立即之回應能力；「緊急事件類型」，例如一時無法說明之災難爆發、大規模化學工廠爆炸等，若地方之前沒有完善的準備，則中央領導將是必然；「可用之武力」，災難式之國內緊急事件，需要現役與後備部隊共同投入，但是誰領導可能要看國防部或地方的承諾程度而有不同選項。

B、應給地方更能自主行動之授權

由於不同與複雜的「指揮與控制結構」，造成協調上之問題。例如美國之國民兵部隊(National Guard)與軍種指揮部有其各自之通訊與管制，通常要透過聯絡官安排後才能協調一致努力，但已延誤救災之黃金時機。且由於國內緊急救難事件與傳統戰爭不同，因此不論是現役部隊或是後備部隊之指控結構可能均必須調整以適應救災需求。亦即國防部如何授權給個別地方軍事單位更自主之高度協調與控制力，可能是有必要的。因為地方災難之發生，可能常沒有足夠預警而必須各級救災部門之快速、多樣與強而有力的回應，因此軍方責任旁貸的必須快速行動，特別是在救援的黃金時期，以極小化人員的傷亡與資產的損失。

C、四種可能之指控設計選項

若以美國軍方為例，未來因應國內救災等緊急事件之指控結構，依於災難性質、規模等而有四種方案，或許有助於啟發國軍未來之相關設計思考。

第一、分開的聯邦與地方之指控結構，即仍由聯邦授權的指揮部統籌所有災難救助之行動控制，地方的國民衛隊仍在此指揮之下。然透過次級聯合指揮部之成立，各州國民兵部隊可協調各自之管轄與重疊的行動區域，而州長經由此指揮鏈來提出需求與展開救援行動，此種指控結構即是卡崔娜颶風時之運作模式；

第二、有共同授權之雙元地位指揮部，強調的是「戰術控制」(tactical control)，亦即在國防部長授權下，州的國民衛隊指揮官亦可作為聯邦部隊指揮官，且在受到災難影響州的州長之授權下，國民兵部隊的指揮官有完全的國民兵部隊指揮權；

第三、由州的聯合武力總部領導，與第一選項不同的是基於戰術控制目的，聯邦指揮部將可動用之兵力授權給次級聯合指揮部領導，而能迅即執行回應行動，但是接受軍令之指揮鏈仍必須符合現存之聯邦法律、規範與政策；

第四、完全由聯邦授權的指揮部領導，雖然州仍有其國民兵部隊的指揮權，但只是基於暫時性之特定時間、地點與任務之戰術需求。²⁷

(三) 軍隊必須轉型而能發揮多樣化功能

美軍認為，地方之每個軍區要有十項必要能力，才可能完成災難前之準備工作：即聯合武力總部；工程能力；民事支援組；維護安全能力；醫療能力；運輸能力；維持能力；後勤能力；空運能力；通訊能力。²⁸同

²⁷ibid, pp.63-67, 67-70.

²⁸H. Steven Blum, "Statement of the Military's Role in Disaster Response: Progress Since Hurricane Katrina," July 19, 2007. http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_ID=99dfeae1-3221-4244-8858-9a6aac3c62d7 (accessed on Nov. 4, 2009)

時，必須輔之以可因應自然與人為災難需求之轉型部隊，即現役部隊之型態必須朝向兩方面設計，一為更具模組式而可彈性運作與相互操作之戰鬥組，可迅速投入各項重大事件；另一是可快速因應特定威脅的遠征軍。且國民衛隊之性質，不應再是要經過數月動員以因應傳統戰爭大型事件之「戰略儲備」(strategic reserve)，而應轉型為可常態性動員以因應國內突發事件與全球行動之「行動儲備」(operational reserve)。²⁹

(四) 建置 e 化網絡及人、物力編管系統

在全民防衛動員準備體系下，依《全動法》與《民防法》等要求，平時應已進行動員物、人力之調查並建檔，然面對如此龐大資料仍須進一步透過無線射頻識別、無線通信、全球定位、掃描等技術和設備，才能將各種資料進行比對、分析，並藉由電腦網路連接，而進行更有效的識別、校正、定位、跟蹤、監控和管理，且同時可發揮網路、電視、手機等連結的傳播優勢。則一旦因應救災需求而啟動動員體系，就能夠更快速與精準的使人力、物力、財力的配置更有效率。³⁰

(五) 激發民間資源主動分擔以強化動員能量

民間資源能夠主動的回應各式動員需求，是全動體系是否有效發揮之基礎，特別是因應救災之緊急需求。因此不僅要有動員民力與後備力量的法源依據，亦要有完善動員補償之相關辦法，才可能激發出民眾的積極能動性。例如在動員準備階段，應思考如何有更完善之參與訓練和任務的補償規定；針對參與相關設備研發生產和承擔動員任務之企業，應採取經濟補償等方式以提高其營運競爭力；在動員實施階段，應針對參與人員擬定可能之福利待遇及制定合理補貼標準。³¹

²⁹Lynn E. Davis, Jill Rough, Gary Cecchine, Agnes Gereben Schaefer, Larinda L. Zeman, op. cit., pp. 48, 50.

³⁰參考「籌畫好物聯網時代的國防動員」一文，並作部分修正。王少亭，「籌畫好物聯網時代的國防動員」，國防報，2010-08-09。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/09/content_4275182.htm (檢索日期：2010年8月5日)。

³¹參考「完善法規制度確保動員回應」一文，並作部分修正。余小明、鍾磊，「完善法規制度確保動員回應」，國防報，2010-08-09。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/09/content_4275181.htm (檢索日期：2010年8月9日)。

（六）積極動員演訓以落實平戰結合

全動體系之功能是否能夠有效發揮，必須依賴平時之演訓設計與落實，才能不斷提升所需之動員能力。因此，演訓時應該區分不同層次，且針對不同之安全環境變化而突出優先重點及相應之課目設計。並且要堅持平戰結合、訓練和動員一致的原則，例如藉由積極參與救災之緊急救援工作，檢驗各式動員方案，提高動員協調能力與落實動員工作，而間接檢證作戰能力。並應經由多樣化背景設計進行推演，且某些情況下應可結合現役部隊進行聯合演練，以縮小平戰差距。³²

（七）其他應記取教訓及改善方向

改善對後備部隊之部署與運用，以支援重大災難事件；軍文部門間平時即須有更多之交流平台，以瞭解彼此優勢與可用工具；強化跨部門間之通訊與聯絡；協助內政部改善領導回應災難事件之能力；扮演首要支援角色，與內政部協調共同規劃與準備災難事件；公布行政命令，要求各指揮部指揮官負更多責任與設計更彈性機制，提供對於民事部門之支援，例如依需求與時間長短派遣國防協調官駐留救災中心、救災中心可使用國防部設施、提供各式救援直昇機、提供偵察機協助災區偵測、功率強大之可攜性通訊設備、可立即到位支援之武力、大量疏散與運輸協助、流動醫療所；簡化提供民事支援各項需求之程序；在颱風期間主動提供規劃參謀官與聯絡官，以協助各項防災之準備工作；建立可立即主動開啓各項協助之相關部門間需求備忘錄，而能使支援立即到位；改善與協調和其它部門之資訊分享，例如影像情報分析、定期聯絡官會議等，均是未來可資思考之方向。

伍、災害防救不應影響國防之作戰本務

³²參考「抓好後備技術兵員動員工作」一文，並作部分修正。許恒友、陳慶賢，「抓好後備技術兵員動員工作」，國防報，2010-08-09。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/09/content_4275180.htm（檢索日期：99年8月9日）。和治偉，「加強國防動員協調機構建設」國防報，2010-7-24。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/02/content_4271010.htm（檢索日期：99年7月25日）。

一、從「復原」觀點檢視國軍進行災防之投資

隨著美國「911 事件」、台灣莫拉克颱風引發之「八八水災」及中國大陸「汶川大地震」等各國系列災難事件之檢討，已彰顯出如何更佳的完善「復原」(Resilience) 工作，已居於維護「國土安全」之優先事項。此亦可見之於美國國土安全部長納波里塔諾 (Janet Napolitano) 在「外交關係協會」(Council on Foreign Relations) 之演說中指出，復原是從四個層面集體回應國土安全之重要一環，及用以定義國家之價值，³³換言之，政府不能完全阻止各類自然災難之發生或成功防堵人為災難，但只要能做好復原工作，即可彰顯出其良好的治理能力。但若將此等責任漸轉移軍方而負擔更大比重，則必會衝擊常態之戰訓本務。亦即若按照復原設計要求，卻沒有投入更多資源，則軍方為因應社會期盼與政策要求而就現有資源重新分配，則原有國防任務或被稀釋，反而不利國家安全維護。

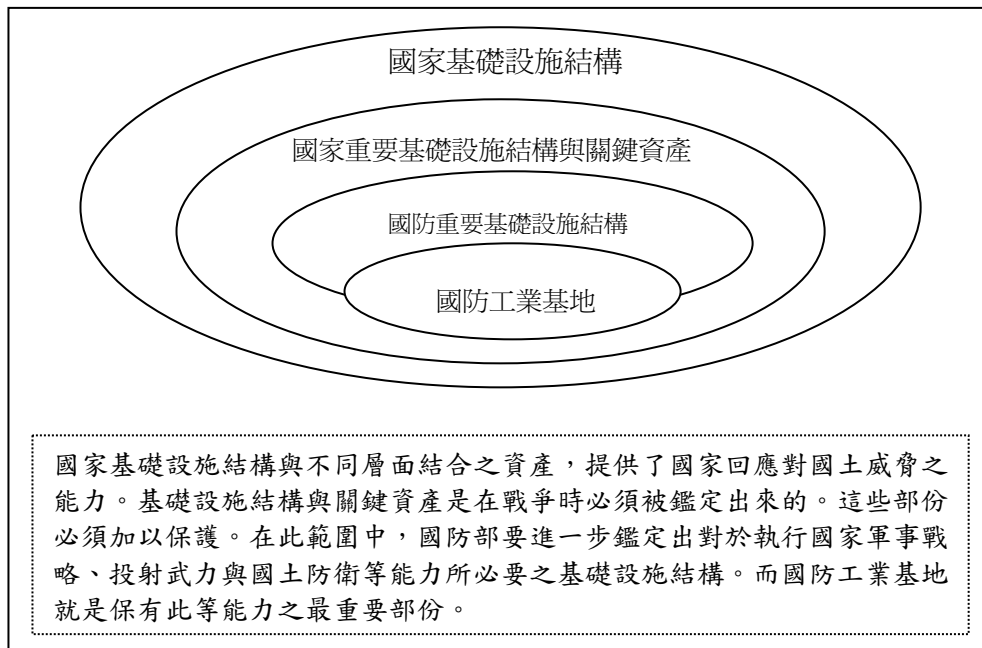
政府欲事先做好含結合私營部門、科技、市民社會、與教育在內之復原規劃的最有效技術，就是要為關鍵體系內之重要功能建立一套「復原面向」(Resilience Profile)，此面向有三個主要變數，即功能、潛在限制、及極小化執行界限。則在災難發生前之準備工作時，就可使用這些面向找出符合成本效益的方法，以整合國土安全任務光譜系中有問題系統之復原能力，且任何解決方案均必須務實且經過測試。³⁴然若僅以重大基礎設施結構言，此關鍵體系包括了四種不同層次且部分重疊之基礎

³³ “Remarks by Secretary Napolitano at the Council on Foreign Relations,” July 29, 2009. http://www.dhs.gov/ynews/speeches/sp_1248891649195.shtm (accessed on Aug. 2, 2010)

³⁴ 例如美國國土安全部之定義，指的是系統、基礎設施結構、政府、企業與市民對抗 (resist)、吸納 (absorb) 之能力，且從可能導致全國重大意含之傷害、毀壞或喪失之不利事件中恢復 (recover) 或調整 (adapt)。Risk Steering Committee, DHS Risk Lexicon (Washington, D. C.: Department of Homeland Security, Sept. 2008), pp. 23-24. 其他有關復原的相關定義亦可參考 Dennis Mileti, *Disaster by Design: Reassessment of National Hazards in the United States* (Washington, D. C.: Joseph Henry Press, May 1999), p.5. Meir Elron, *Israel's Homeland Security Concept: From Civil Defense to National Resilience*, Aug. 4, 2009. Frad Allenby and Jonathan Fink, “Toward Inherently Secure and Resilient Societies,” *Science*, Vol. 309, No. 5737 (Aug. 12, 2005), p. 1034. 轉引自 Justin K. George, “An Operational Framework for Resilience”, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue1 (2009), pp.4-5.

設施結構，如下（圖一），³⁵國防部要先進行鑑定，找出國防重要基礎設施結構且其中最重要的就是國防工業基地，並要思考如何與其他基礎設施結構進行更佳連動與相互安全保證，僅此一項工作可能就須投入更大人力與物力。

圖一、重要基礎設施結構保護架構圖



資料來源：轉引用 Homeland Security: Joint Publication 3-26 報告之資料。

且國土安全範疇下之復原概念，是非常複雜與多面向的，包括許多變化與相互關聯要素。³⁶其有三項目標，分別是對抗（Resistance）、吸

³⁵ Joint Chiefs of Staff, *Homeland Security: Joint Publication 3-26*, Aug. 2, 2005. http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_26.pdf (accessed on Aug. 2, 2010).

³⁶ 例如美國國土安全部之定義，指的是系統、基礎設施結構、政府、企業與市民對抗（resist）、吸納（absorb）之能力，且從可能導致全國重大意含之傷害、毀壞或喪失之不利事件中恢復（recover）或調整（adapt）。Risk Steering Committee, *DHS Risk Lexicon* (Washington, D. C.: Department of Homeland Security, Sept. 2008), pp.23-24. 其他有關復原的相關定義亦可參考 Dennis Mileti, *Disaster by Design: Reassessment of National Hazards in the United States* (Washington, D. C.: Joseph Henry Press, May

納（Absorption）與恢復（Restoration）及與國土安全任務相應原則，其內涵如（下表一）。³⁷此概念在本質上，涉及如何可以更廣範圍之應用，因此從實體的資產、到工業關鍵基礎設施結構、到個人與社群等均包括在內，但面臨的挑戰是如何將此概念落實，因此軍方在因應此等需求時，若不能在現有安排下完成，就必須另行設計與尋找資源。

從硬體言，復原工作所要處理的包括了制度與基礎設施結構，及其相關的結構、技術、機械、網路系統的品質、能力、性能與功能等；從軟體言，關注的是家庭、社區與社會，並聚焦於人的需求、行為、心理、關係與努力等。這些均可視為系統內之功能要素，且雖然軟、硬體復原工作經常是以不同的政策與經由不同的研究社群分開處理，但彼此卻是相互增強的，此等動態情況並可見之於制度與社群之結合以瞭解重大災難事件本質，及在管理結果過程中認知各自之角色與責任。³⁸有關復原工作過程中各要素互動與國土安全任務整合簡示圖請參見（下圖二）。

就此表、圖之內容檢視，若排除因為恐怖攻擊等而來之人為災難，就僅以軍方協助因應自然災難之復原工作言，要思考強化的包括：「對抗」目標中，如何進行災後之協助疏散與救援工作，例如通路阻絕下之強行進入，且欲完善此工作，則之前的相關器械設備應均已備妥，且災防演訓均應已常態化；「吸納」目標中，如何改善災民生活有關之關鍵基礎設施結構之損害與運作，及協助其生活漸次恢復正常，例如架橋、污泥清除等，且欲完善此工作，則國軍現有後備動員及物力與人力之儲備必須確能如計劃般的照表操作；「恢復」目標中，若因關鍵基礎設施結構毀損不堪而須汰換，或因為救災而損害相關設備，則如何能有額外資

1999), p.5. Meir Elron, Israel's Homeland Security Concept: From Civil Defense to National Resilience, Aug. 4, 2009. Frad Allenby and Jonathan Fink, "Toward Inherently Secure and Resilient Societies," *Science*, Vol. 309, No. 5737 (Aug. 12, 2005), p. 1034. 轉引自 Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1(2009), pp. 4-5.

³⁷Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1(2009), pp. 9-14, 17-21.

³⁸例如沒有制度與基礎設施結構，則人們會被迫生活在一種退化、隔離與不穩定之存在情境，若沒有人的介入，則制度與基礎設施結構也會沒有目標且無法永續發展。Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1(2009), pp. 5-6.

源或經費投入以歸墊軍事設備之耗損，若無則如何能促軍方持續進行相關協助。

且復原工作是與國土安全之要求完全相符的，例如在軟體部分之災難回應計劃，亦應是國土安全整體計劃之一部分；硬體部分之關鍵節點與通路從傷害中迅即恢復，亦應是國土安全因應災難救援不可或缺的。因此若就國土安全之「預防」言，軍方如何平時能與地區政府、社群、民眾能有更佳之互動，否則變時之協調與支援就難以達成；就「保護」言，平時與地方政府與社群或非政府組織之溝通或通訊必須正常，否則就不可能達成資訊暢通，則變時之情勢警訊自然無法取得；就「回應」與「恢復」言，如何強化民間資源主動分擔，特別是納非政府組織運作於正式動員機制下進行，以統一調度、統籌資源、有效人力分配，否則就不可能顯現效率反而隱含相互較勁之負面印象。然此等工作之完善，雖是軍方未來必須努力的目標之一，也是因應國家安全環境變化之必然趨勢，但在政府未給軍方更多額外資源下，必然吸收其國防本務之資源，則如何取得平衡仍有待努力。

二、災防不應耗盡全民動員準備體系之能量

「預防戰爭」始終是國防建軍之主流思想，而全民防衛動員就是為了落實全民國防理念，以危機管理與戰爭準備為主軸，藉由全民防衛動員體系統合政治、經濟、軍事、心理、科技等總體力量，以充分掌握政府與民間人力、物力動員資源，平時結合災害防救體系，遇災變時提供適切支援，達成資源共享效果；戰時則迅速支援軍事需求，發揮支前安後與穩定社會功能，以奠定防衛作戰先勝基礎。

隨著國軍在八八水災救援能量之發揮，及「救災就是作戰」等政策指導，運用全民戰力綜合協調會報，動員組織平時積蓄能量投入災援，似已成爲檢討動員防衛機制「平戰轉換」成效、豐富「萬安演習」內容的一項重要指標。並在今（2010）年3月後備軍人教育召集中，首度將「災害防救」納入課表施訓。而隨著《災防法》修正，更明訂國軍主動救災之責，及必要時動員後備軍人救災之法源依據。

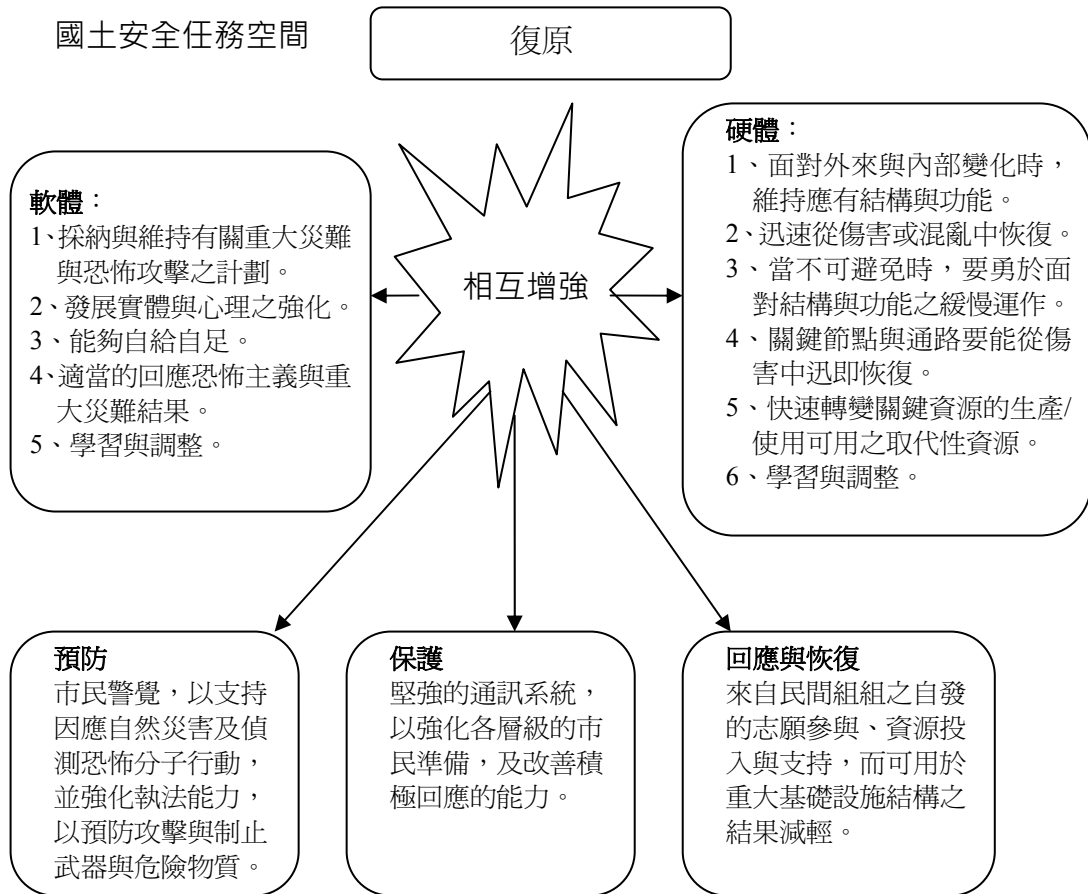
災害防救對我國防事務之影響

表一、復原目標及與國土安全任務相應原則簡示表

項目	內容
復原目標	
對抗(將威脅與危險限縮在最小範圍)	如何最大的限制威脅與潛在的危險傷害。
	可以強化安全的戰略預警與戰術預警，是達成此目標的前題條件。
	積極對抗反制措施 人爲災難：找出與制止具威脅性之個人、團體及其可能使用的武器。 自然災害：要聚焦於避免於因爲疏散，而導致其他的危險擴散。
	消極對抗反制措施 人爲災難：間隔層、圍欄及其他的實體隔離設計，以阻撓或改變人爲行動的破壞方向。 自然災害：一些實體的隔離設計，例如人爲的潮汐或溼地阻隔物、防火線等，以阻檔或改變自然災難之流動方向。
吸納(抵禦內、外壓力的能力與適應力)	面對衝擊結果，結構與關鍵功能如何迅速的從傷害中恢復。
	積極吸納反制措施 要進行傷害控制，維持人員不是在危險發生之前抵達，以加強管控；就是在災難過後，藉由適當方法來限制或減少衝擊之結果。
	消極吸納反制措施 具有限制傷害與忍容傷害之設計，且有備援之相關設施與資源，要極小化關鍵功能無法運作之條件。
恢復(結果減輕，能在自然與人爲災難衝擊下存活與管理這些事件結果)	結構與關鍵功能可以快速重新運作，特別要關注關鍵節點與通路，且運作之質、量亦能達到以往水準。
	積極恢復反制措施 全面整修受到災難影響之系統的所有要素，永久性的重構或取代不適用的要素，且要檢討與檢視針對災難事件而立即回應之所有暫時與快速修復之要素。
	消極恢復反制措施 不是直接針對系統，而是聚焦於支持積極恢復措施的額外資源，例如之前就建立與特定供應商或以契約訂下與其他組織的支援關係；儲備關鍵物質或是之前鎖定有特定技巧之人員等。
與國土安全任務相應原則	
預防	所有災難均是地方性的，要建立與地方政府與非政府組織之夥伴關係，特別是更多的關鍵資產是掌握在私營部門手中，因此關鍵基礎設施結構、社會運作系統等，均涉及預防與復原之連動關係。
保護	不能僅從實體保護本身來進行保護，還必須將社會、社群與市民容納進去共同考量。
回應	不同層面、不同系統之復原過程中，可找出潛在被攻擊之資訊，而有利未來回應工作之執行。
恢復	執行恢復過程之各式行動中，例如如何找到更多適當資源、經費與技術等，常展現政府之角色縮小，此與復原需要更多私營部門涉入與協助之原則相同。

資源來源：參考 An Operational Framework for Resilience 一文之內容，並進行部分修正而製成。

圖二、復原各要素互動與國土安全任務整合簡示圖



資料來源：參考 An Operational Framework for Resilience 一文之內容製成。

誠然全動體系本就有支援災防之功能在內，然而亦不能過於傾斜而可能影響戰力綜合準備之完成及支援軍事作戰之本務。且地方政府居於災防第一線之責任亦不應模糊，此亦可見之於美國在「911 事件」後之災防政策雖是「由上而下」之程序，³⁹但仍先由地方政府與緊急事件管

³⁹Richard Sylves, *Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security* (Washington, D.C.: CQ Press, 2008), p. 171. 另有關美國之國土防衛與危機應

理單位處理，中央政府則是最後訴求。另依《民防法》及民防組織之「在地」等特性，應可擴大救災之更大功能。

且依《全民防衛動員準備法》之內涵與全動機制之設計，其功能絕不能僅是、也不應只是救災而已。然在我國自然災害常態化、且民眾更大期盼國軍能更多與更主動介入救災之「迷思」下，欲回歸全動機制之本務運作，則國防部自身亦須思考「戰力綜合準備」及「緊急危難」等之內涵、對象及類型到底是什麼？若欲使用美國「國土安全」架構下的「國土防衛」概念，則應掌握此名詞有其明確指涉項目，然我們似乎僅是借用卻未能掌握其內涵。例如遍查公布的國防報告書，對於「國土防衛」概念僅止於羅列此四個字。⁴⁰但事實上，當從軍事角度思考，探討軍方因應安全環境變化之國內需求下之軍事任務調整時，常使用「傳統安全」與「非傳統安全」兩個對比概念；但若從國土安全角度思考，則應該使用「國土防衛」與「民事支援」兩個概念且各有其明確定義，並以緊急事件準備與因應作為兩者整合平台，而更凸顯救災僅是全動體系眾多任務之一且不應耗盡其能量。

陸、結論

軍方支援災防不是一個新任務，且如何更佳保護國土，亦開啓軍人在災難管理上更大可能，致已成為整個國家災防體系中不可或缺之一環。尤其當保護國土與毀滅性災難管理相互重疊，若軍人無法介入而協助國內災難管理，則在救災過程中就可能會展現出沒有效率與產生不良後果。且災防法之修正已賦予軍方更多主動救災之責，必要時並可動員後備軍人。但在賦予軍方更大與以往不同責任及要求投入更多資源時，

變機制之探討，請參考汪毓璋，〈美國國土防衛之危機應變機制及面臨問題之探討〉，《非傳統安全威脅研究報告》（第五輯），（台北：國家安全局，中華民國 95 年 2 月），頁 39-91。

⁴⁰若以《九十八年國防報告書》為例，其第三章國防政策部分，只提及「...使國軍能因應傳統與傳統性的安全威脅，與平時天然或人為的複合式災害發生時國土防衛及災害防救的需要」。然若未進一步明確定義何謂國土防衛，則會使人誤認「國土防衛」之任務，就僅是救災而已，則民眾所謂反正平時又不打仗，養兵用於救災亦是理所當然，軍方不能卸責。詳見《中華民國九十八年國防報告書》，http://163.29.3.66/index_01.html (accessed on June 10, 2010)

則是否因此而模糊了軍人以作戰為本務之主軸必須考量。

軍方支援災防必然直接涉及全動體系之運作，然全民防衛動員準備之目的，在於落實全民國防，因此係從戰力綜合準備與災害防救支援之完成，及從支援軍事作戰及緊急危難之實施來進行。然對於軍方強大動員能力之信任與依賴所間接產生之更大以救災為本位之要求，不應忽略全動法與全動體系之軍事目的本質。若觀念上或實踐上過多投入自然災害之救援思考，不僅會使全動體系之軍事本質模糊，且觀念上隱含否認其他非自然威脅，致亦可能危及國家安全之長期規劃。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

災害防救對我國防事務之影響

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長已提出援助請求；
- 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、國土安全部長已經接獲總統指示，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。

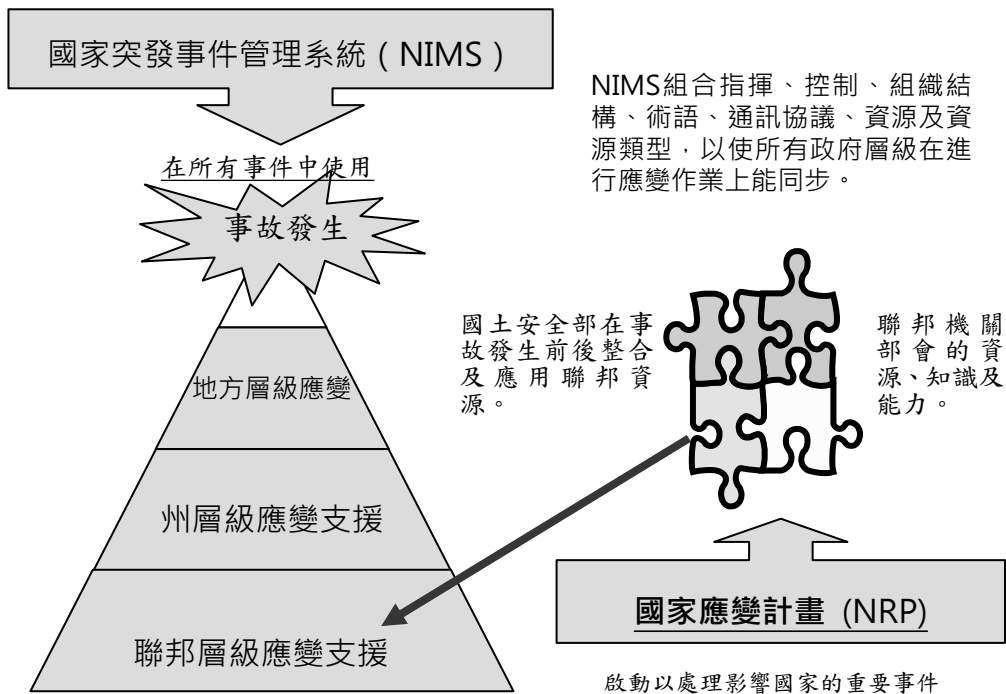
²⁶ 行政院研考會，〈談美國政府在卡翠那颶風（Katrina）之後風險管理〉，<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/842123472371.pdf>。

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）

東協國際救災體制的發展與啟示

陳欣之

國立成功大學政治學系

副教授

摘 要

爲回應東亞地區面臨的天然災害威脅，東協創建區域救災機制，另以此爲基礎，衍生出東協區域論壇救災機制。目前在各國的積極參與下，東協救災體系已擬訂各種必要的災害管理法規準則，更透過舉行救災兵棋演練暨示範操演，提昇救災體系的整體效能。東協創建救災機制的經驗與歷程，將是中華民國政府精進現有災害管理制度的參考範例。

關鍵詞：東協、救災機制、軍民合作行動、災害管理

近年東亞地區普遍受到極端氣候的襲擊，諸如乾旱、洪澇、颱風、海嘯、地震等自然災害對東亞國家造成的傷害，更是不可勝數。相較於全球其他地區，亞洲是自然災害的重創區域。依據 2009 年的統計，全球地質（geophysical）災害的 56.0%，氣候災害的 49.4% 暨水文災害的 40.0%，都發生於亞洲地區，亞洲可謂是全球災害的集中區域。這些災害對亞洲造成嚴重的生命傷亡暨經濟損害，總計 2009 年亞洲因為氣候災害所造成的傷亡人數，高達 520 萬人。¹相較於全球其他地區，亞洲國家十分容易遭受到地震、洪水、颱風暨海嘯等巨災的侵襲。

重大自然災害的發生頻率，更隨著近年氣候變遷的發展而有上昇的趨勢。氣候變遷造成東南亞發生極端氣候的現象在近年快速上昇，例如菲律賓暨越南受到強烈颱風襲擊的次數，都有明顯增加，更造成這些經濟成長國家的重大生命暨財產損失。²展望未來，隨著極端氣候現象日趨顯著，亞洲國家將面臨更多而且更嚴苛的天然災害挑戰。

亞洲近年發生的重大天災，更造成歷史性的傷亡人數，這種大規模的自然災害，已超出一般國家所能因應的能力。例如 2004 年 12 月 26 日印尼蘇門答臘島西北海域發生芮氏規模 9.0 及 7.5 的兩次海底地震，引發印度洋沿岸海嘯（Tsunami）；緬甸於 2008 年 5 月 2-3 日遭受颱風「納吉斯」（Nargis）重創；2008 年 5 月 12 日發生的中國大陸四川省汶川地區地震，都造成十餘萬人的驚人傷亡，以及嚴重的經濟損失。無論是災難救援或災後的重建，均成為亞洲國家所必需正視的嚴重課題。

尤有甚者，絕大部份的亞洲國家都面臨經濟發展相對落後的困境，對國際環境的不確定感與孤立，更造成亞洲國家有效應對天然巨災的政經決策障礙。絕大部份的亞洲國家，尚處於經濟發展的相對落後階段，有限的基礎建設以及國家動員能力，都使得某些經濟發展中國家面對天

¹ Femke Vos, Jose Rodriguez, Regina Below, and Debarati Guha Sapis, *Annual Statistical Review: Numbers and Trends 2009* (Brussels: CRED, 2009), pp. 26-27.

² Asian Development Bank, *The Economics of Climate Change in Southeast Asia: A Regional Review* (Manila: Asian Development Bank, 2009), pp. 28-30.

然災害顯得有心無力，無法進行有效的事前預警、災難救助及災後重建等艱鉅任務。有鑑於絕大部份亞洲國家都無力因應突發的自然災害，有必要從國際社會取得災難救援暨災後重建的各種額外援助。

不過亞洲地區的國際政治氣氛並不和諧，區域內的領土糾葛、歷史經驗暨利害衝突，都削弱亞洲國家接受國際援助應對天然巨災的意願，成為亞洲區域天然災害損失驚人的另一個幫凶。以 2008 年緬甸「納吉斯」風災為例，在緬甸政府救災能力明顯不足的情況下，東協花費好一番工夫才化解緬甸政府接受國際援助的疑慮。³如果能及早接納其他國際救災資源，或許能拯救緬甸人民免於更多的生命暨財產損失。

有鑑東亞地區面臨的天然災害威脅，東亞國家以東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，以下簡稱東協）為倡議核心，自 2004 年印度洋海嘯事件之後，開始思考建構區域救災體系的可能性，其中以東協主導的災害救援合作機制為代表，另外衍生出東協區域論壇救災機制與亞太軍事救災機制。目前在東協國家的積極參與下，東協已擬訂各種救災標準作業程序準則，更舉行救災兵棋演練暨示範操演，邁向救災體系制度化暨法制化的階段。

針對目前東亞地區發展中的國際救災機制，本文將就東亞建構救災準則之發展現況作一簡介；針對東協救災體系之法制化成果，日趨完備的標準作業流程準則，以及即將達成救災機構制度化的現況，進行初步的介紹。最後針對東協救災機制的建構過程，省思中華民國精進災害管理效能的借鏡方向。

壹、東亞建構救災準則現況

目前東亞地區國際救災體制分別有三項路徑，分別是美國國防部下轄的災害管理暨人道救援卓越中心（Center for Excellence in Disaster

³ Julio Santiago Amador III, "Community Building at the Time of Nargis: The ASEAN Response," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 28, No. 4(2009), p. 8, footnote 4.

Management and Humanitarian Assistance, COE) 與聯合國人道事務協調辦公室(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA)，所共同發起的亞太軍事救災行動會議(Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations, APC-MADRO)。其次是東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF) 參與者，依據《東協區域論壇災害救助合作準則》(ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation)，所正在建構中的東協區域論壇國際救災機制。以及東協形塑的東協救災機制。這三項機制的進展成果雖有不同，但都企圖整合國際的軍事暨民間資源，結合國家、政府間國際組織暨非政府組織的各種國際行為者，就運用外國軍事資源進行災害救助的課題，擬定出一套可行的救災計畫準則。

(一) 亞太軍事救災行動會議

亞太軍事救災行動會議之目標，是在 2010 年之前草擬出《亞太區域有關運用外國軍事協助於救災行動準則》(Guidelines on the Facilitation of Foreign Military Assistance to Disaster Relief Operations in the Asia-Pacific Region)，並送各參與國有關當局參考。亞太軍事救災行動會議在 2006 年於新加坡舉行第一次會議，第二次會議於 2007 年在馬來西亞舉行，第三次會議於 2008 年假澳洲坎培拉舉行，2009 年於美國夏威夷舉行第四次會議，預計於 2010 年舉行第五次會議，並且完成準則草案之擬定，交由各參與國作為擬定相關事宜之參考。⁴

目前參與該項準則草擬會議之國家計有來自澳洲、柬埔寨、中國大陸、斐濟、法國、印尼、日本、馬來西亞、尼泊爾、紐西蘭、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、泰國、東加、美國、越南等 17 國代表，以及聯合國等 6 個政府間暨非政府國際組織。⁵

該項會議是由聯合國人道事務協調辦公室主導，專注於擬訂一項亞

⁴ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Third Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations Report," Canberra, Australia, 5-6 November 2008. p. iiiiv.

⁵ Ibid., pp. 71-78.

太區域軍民暨軍事部門間執行災害救援行動之架構，故而主要焦點在於運用外國軍事資源於救災活動所可能面對的問題。不過該項會議的參與國家仍屬有限，而且救災課題牽涉部門暨議題十分廣泛，在依據《奧斯陸準則》（Oslo Guidelines）為出發點的討論中，⁶亞太地區是否適用奧斯陸準則的一些概念仍有待澄清，例如奧斯陸準則揭示，軍事資源是救災行動的最後手段（last resort），但是在絕大部份亞太國家仰賴軍事部門主動救災的需求下，此一概念的內涵成為各與會國代表討論的重點。⁷此外，該項準則並不具備法律強制性，故而即使各國就準則之內容取得一致共識，亦不代表必然成為亞太國家採用軍事資源進行救災行動的通用性準則，而且在參與國不過 17 國的情況下，能否被冠上亞太區域準則的頭銜，亦有待斟酌。

（二）東協區域論壇國際救災機制

東協區域論壇所戮力建構的區域救災準則規劃工作，是目前亞太地區涵蓋國家最而且較有具體成果的軍民協同救災規範。東協區域論壇的參與者（participants）共有汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南、中國大陸、日本、南韓、北韓、蒙古、印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、俄羅斯、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、東帝汶和歐盟（European Union, EU）等 27 方。⁸自 1997 年之後，東協區域論壇就針對救災的課題舉行會期間會議（ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief, ISM on DR），雖然自 2001-2004 年之間此一會期間會議曾經一度中斷，不過自 2005 年發生印度洋沿岸的南亞海嘯之後，此一會期間會議已恢復原有的年度會議（請參見表一），同時針對建構區域性救災準則的相關課題，舉行額

⁶ 該準則之全名為《在救災中使用外國軍事暨民防資源之準則》（Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief），是 1994 年奧斯陸會議中經 45 國代表暨 25 個聯合國相關次級組織暨其他非政府組織所達成的一項行動共識。目前版本為 1.1 版，修正時間為 2007 年 11 月。

⁷ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Third Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations Report,” p.5.

⁸ 歐盟雖不是一個單一國家，卻擁有國際法人（international personality）的地位暨身份。歐盟是以國際法人身份參與東協區域論壇。嚴格而言，東協區域論壇應有 27 個參與者（participants），而非 27 個參與國。

外的各項專題會議，以謀求各參與者的共識。

表一：東協區域論壇各項救災相關會議活動表

會議活動名稱	地點	日期
9 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	夏威夷	2009/09/16-18
ARF Voluntary Demonstration of Response on Disaster Relief	菲律賓中呂宋	2009/05/04-08
ARF Seminar on Laws and Regulation on Disaster Relief Cooperation	北京	2009/04/22-25
8 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	印尼班達 (Banda)	2008/12/05-06
ARF Desk Top Exercise on the Disaster Relief	雅加達	2008/05/01-02
7 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	赫爾辛基	2007/10/11-12
ARF Desk Top Exercise on the Disaster Relief Planning Conference	澳洲達爾文	2007/09/04-07
6 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	青島	2006/09/18-20
5 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	印尼巴東	2005/11/30-12/02
Humanitarian Assistance and Disaster Relief Seminar	新加坡	2002/12/04-06
4 th Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	河內	2000/05/04-06
ARF Train the Trainers Seminar “Towards Common Approaches to Training in Disaster Relief”	曼谷	2000/01/5-28
3 rd Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	莫斯科	1999/04/11-14
ARF Expert Group Meeting on Disaster Relief	曼谷	1999/01/29
2 nd Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	曼谷	1998/02/18-20
1 st Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	紐西蘭威靈頓	1997/02/19-20

資源來源：作者參照東協區域論壇文獻資料整理。

目前東協區域論壇雖沒有指定特定機構擔任救災協調中心的任務，但是隨著東協相關救災規範暨準則的逐步完備，東協區域論壇的救災準則亦已取得一定的成果。目前，東協區域論壇在 2006 年通過「東協區域論壇災難管理暨緊急反應文件」（ARF Disaster Management and Emergency Response），並於 2007 年通過《東協區域論壇就人道救援暨救災合作行動通則》（General Guidelines for ARF Cooperation in HADR

Operations，以下簡稱救災通則)，作為東協區域論壇救災行動的基礎文件。並且於 2009 年擬訂「東協區域論壇救災工作計畫」(ARF Workplan on Disaster Relief)，又以《東協區域論壇人道救援暨救災策略性指南》(ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief，以下簡稱救災指南)為名，擬訂救災行動的標準作業程序，並且於 2010 年的第 17 屆東協區域論壇會議中通過該項文件。另外針對區域性聯合救災行動所涉及的他國軍事人員在救助國的地位課題，秉持各國依其自願選擇是否參考採用的原則，擬定《東協區域論壇在救災中使用外國軍事暨民防資源之自願性定型協定》(ARF Voluntary Model Arrangement for Use of Foreign Military and Civil Defense Assets【MCDA】in Disaster Relief)，供東協區域論壇參與者處理外國軍事人員，在本國進行救災相關行動之地位協定的參照。目前各項救災準則雖已有文本出爐，不過仍強調該文本並沒有任何國際法的拘束力，並且不影響相關國家在聯合國憲章、聯合國有關人員安全公約 (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel) 的責任暨義務，⁹更開放供各參與者進行補充修正。

東協區域論壇參與者救災行動的架構性文件，是《東協區域論壇就人道救援暨救災合作行動通則》。在此文件中，先後針對災害暨救災作出定義，並且勾勒出東協區域論壇參與者在執行跨國救災行動的基本原則，並就救災行動之啟動、救災行動之管理作出規範，更揭示對受援國不增加成本的原則，以及標示該行動通則之本質。

東協區域論壇參與者仍堅持，非必要不動用外國軍事資源進行救災行動的原則。依據救災行動通則，僅有在沒有民間資源可以運用，而且符合緊急人道需求 (critical humanitarian need) 的條件之下，方可以申請軍事資源援助，而且此種軍事救災援助，亦僅有在受援國與援助國達成具體同意協定，包括軍事人員地位協定等協定之後，方能實施。¹⁰東協區域論壇對於動用外國軍事資源進行救災的限制條件十分嚴格，更反

⁹ ASEAN Regional Forum (ARF), "ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation," 2007, para. 6(a); ASEAN Regional Forum (ARF), "ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief," 2010.

¹⁰ ASEAN Regional Forum (ARF), "ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation," 2007, para. 4(d).

映了奧斯陸準則中有關軍事資源乃救災之最後手段的原則暨精神。

東協區域論壇在研擬救災標準作業程序時，透過模擬演練的數據回饋，精緻化相關準則內容。印尼暨澳洲在東協區域論壇的授權下，於 2008 年 5 月 1-2 日舉行救災桌上模擬演練 (Desktop Exercise on Disaster Relief)，以驗證草擬中的東協區域論壇人道救援暨救災標準作業程序，隨後在印尼的建議下，該項標準作業程序被定名為「東協區域論壇人道救援暨救災策略性指南」。¹¹

經由桌上模擬演練，曝露出許多救災過程中的問題，並且豐富擬訂救災標準作業程序的必要考量因素。由澳洲暨印尼所進行的該項演練，其主要目標是強化救災過程中的軍民協作 (civil and military coordination)，該項演練的演習想定是演練救災重要流程【危機發生階段→請求協助階段→穩定階段→災後恢復暨重建階段】的重要決策情境，演練所扮演的角色，分別是受災請求國、援助國、聯合國、非政府組織暨其他國際組織。該項演練發現，在災害發生的初期，受災國在災情的評估暨資訊搜集上遭遇許多困難，有賴整合地方社區、地方非政府組織暨地方災害管理組織的資源，方能有效地作出災情評估。¹²演練更發現，受災國在遭逢災害事件時，可能忙於整理數量龐大的災害情報而未能提出救災請求，突顯事前籌訂相關救災協定的必要性。¹³至於從救災穩定階段向災後重建階段的過渡，亦發生計畫不周全的情況，突顯先期擬定相關準備計畫的重要性。¹⁴

接著在菲律賓暨美國的主持下，東協區域論壇於 2009 年 5 月 4-8 日舉行「自願性救災反應展示演習」(Voluntary Demonstration of Response (VDR) on Disaster Relief)，假想呂宋島中部遭遇颱風侵襲後的救災實況演練，就海陸空之搜救撤離、醫療後送照顧、醫療暨救援物資補給、道路與受損建物修理、飲水、清除瓦礫與公共衛生服務等項目，

¹¹ ASEAN Regional Forum, "Co-Chairs' Summary Report of the ARF Desktop Exercise on Disaster Relief," Jakarta, 1-2 May 2008.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

進行操演。共計有澳洲、歐盟、印尼、日本、蒙古、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、新加坡、南韓、斯里蘭卡與美國派遣人員參與演練；汶萊、中國大陸、寮國、印度、馬來西亞、緬甸、泰國、越南等國派出觀察員。¹⁵此項演習模擬文官主導軍事輔助的多國救災行動，為東協區域論壇建構多國救災標準作業程序，提供寶貴的參考資料。

軍事暨民防資源可以對救災行動提供可觀的貢獻，不過接納外國軍事資源進行救災活動，亦涉及到諸多國際法暨國內法的調適問題。針對此一主題，東協區域論壇於 2009 年 4 月 22-25 日假北京舉行「武裝部隊參與國際救災行動之法規研討會」(ASEAN Regional Forum Seminar on Laws and Regulations in Humanitarian Assistance and Disaster Relief)。雖然各參與者都體認到，軍隊所能提供的能量將對救災行動提供可觀的貢獻，不過某些國家將軍隊作為救災行動的主要角色，而某些國家則是由文官體系主導救災行動，軍隊僅是扮演支援性或是輔助性角色。¹⁶而且各國在使用武裝力量進行救災行動的內國法制化作為，亦有程度的差異。某些國家透過制定法律暨行政規定，指導救災行動中的軍隊運用問題；不過某些國家則透過發展內部的標準作業程序，便利在救災行動中使用武裝力量。¹⁷

此項研討會更揭示武裝部隊在救災行動中的侷限性。東協區域論壇參與者強調，武裝力量自身的能力並不能完全處理救災行動，在救災行動中，武裝部隊有必要與其他政府機構(civilian agencies)密切合作。¹⁸在重申重視現有正在發展的國際相關準則之外，有關使用武裝力量於救災行動所衍生的法制課題，亦成為此項研討會注意的焦點。例如接戰規則(rules of engagement)、是否攜帶武器、以及是否穿著制服等問題。此外還有外交豁免權及飛越權(over-flight rights)、海關、賦稅以及爭

¹⁵ Office of Civil Defense, "Concept Notes of ARF-VDR Table Top Exercise," 21 April 2009.

¹⁶ ASEAN Regional Forum, "Co-Chairs' Summary Report of the ARF Seminar on Laws and Regulations on Participation in International Disaster Relief by Armed Forces," Beijing, 2009, para. 6.

¹⁷ Ibid., para. 9.

¹⁸ Ibid., para. 16.

端解決機制等問題。¹⁹

該項研討會的共識認為，救災必需是需求導向（driven by need），只有在受災國政府提出請求後，東協區域論壇參與者才得啓動東協區域論壇所發展的相關救災機制，進行救災行動。研討會更強調，安全是受災請求國的首要責任。²⁰同時該研討會更敦促東協區域論壇參與者，省察其內國相關法令，是否有必要與現存的國際或區域性制度相融。²¹最後，為完備在救災行動中使用武裝部隊的法制化課題，研討會提出數項程序性建議；首先，加速人道救援暨救災行動相關內國法律的法制系統化；其次，發展相關的區域性暨國際性立法作為；第三，建立有法律拘束力或是不具法律拘束力的雙邊協議；最後，強化各國相關法令的合作研究。²²此項有關運用武裝力量於救災行動的法制化步驟，訴求先行完備內國法律體系，再追求建構區域性的國際規範，而且並不要求發展具有拘束力的國際制度，反映了使用外國武裝部隊進行跨國救災行動的敏感性。

歷經數年的研商及實際演練的檢驗，東協區域論壇已擬定救災標準作業程序，提供政府間暨軍民跨國救災行動的參考框架。東協區域論壇在吸納歷屆東協區域論壇相關會議共識的基礎上，於 2010 年舉行的第 17 屆會議正式通過《東協區域論壇人道救援暨救災策略性指南》（ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief）。²³雖然東協區域論壇聲明此項文件並不具備法律拘束性，但是此項文件已經成為東協區域論壇參與者執行軍民合作暨協作程序（civil-military cooperation and coordination procedures）的操作依循，²⁴對減少救災反應時間，有正面的成效。不過東協區域論壇在制度化建構過程中仍停留在精進操作準則的階段，並沒有組建跨國性的救災機關，相較於東協救災體系的日趨完備，東協區域論壇救災體系的成果，仍有美中不足之處。

¹⁹ Ibid., para. 12.

²⁰ Ibid., para. 20.

²¹ Ibid., para. 16.

²² Ibid., para. 17.

²³ ASEAN Regional Forum, “17th ASEAN Regional Forum Chairman’s Statement,” 23 July 2010, Ha Noi, Viet Nam, para. 34.

²⁴ Ibid., para.33.

貳、東協救災機制的完備發展

相較之下，東協所發展的救災機制在法制化、制度化暨組織建構等層次則較為完整。由於東協乃是擁有國際法人（international personality）的區域國際組織，²⁵東協體制內通過的文件規章，擁有一定的國際法拘束力，賦予東協成員國責任、義務暨權利。依據東協相關救災文件之授權，東協開始建構相關救災機構，同時進行救災準則的法制化作爲。

一、東協救災機制的法制化

目前東協已經生效各種救災相關法律文件暨救災準則。東協國家於2005年簽署東協災害管理暨緊急反應協定（ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER），幾經波折後於2009年12月24日生效。東協依據此一協定，設立東協災害管理人道援助協調中心（ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management, AHA）並且擬訂區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序（Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief, SASOP），以在東協會員國地域內發生自然災害時，能夠採取聯合應變反應，減少災害所造成的損失。

東協災害管理暨緊急反應協定是東協國家間相互救災的法律基礎，該協定之目標是提供有效的機制，以大幅減少締約方生命、社會、經濟和環境資產的實質受災損失，並透過一致的國家努力和加強區域及國際合作，共同應對災害的緊急情況。²⁶協定締約國在執行共同救災行動時，應尊重各締約國的主權、領土完整暨國家統一；受助國在其領土內，擁有指揮、協調、控制暨監督救助行動的完整權力；此外，該協定要求，締約國應優先考慮預防和緩解災害，因此應採取預先措施，以預防，監測和減輕災害；協定更要求各締約國應在可能的範圍內，在各級

²⁵ ASEAN, “ASEAN Charter,” 2008, article 3.

²⁶ ASEAN, “ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response,” 2005, article 2.

政策的計畫暨擬定階段，均納入減少災害風險的考量；而且締約國在處理災害風險時，應進行共同體為基礎（community-base）的備災和早期反應作為，動員包括地方社區、非政府組織和私營企業等在內的適當機構。²⁷

東協國家在協定中定義救災的重要概念。依據該協定，災害（disaster）是指嚴重擾亂社區或是社會之運作，造成廣泛的人命、物資、經濟暨環境損失。²⁸災害管理是指在災害發生之前、發生災害期間以及發生災害之後，旨在控制災害，同時提供協助受災人員暨社區，以避免、減少或從災害影響恢復之架構的一系列活動。²⁹另有所謂的危險因子（hazard），是一項造成人員傷亡、財產損失、社會暨經濟擾動，以及環境退化的潛在物質傷害事件、現象或是人類活動。³⁰

東協災害管理暨緊急反應協定同時律定東協國家的一般共同義務，也就是要求東協締約國應進行各項救災合作，包括確認災害風險、監控災害發展、評估暨早期預警系統，監測災害發展情況，救災和應急的待命協定，資訊暨技術的交換，並且提供相互援助。更要求各締約國在其領土內發生災害時應立即反應；當災害可能影響到其他東協會員國時，對其他可能受影響會員國所提出的提供相關資訊要求，應迅速作出反應；締約國更應立即反應求助國的請求；最後，締約國應採取必要的立法暨行政措施，以執行該協定所規定的義務。³¹

在風險確認部份，要求協定締約國應採取適當措施，在其各自的領土內，就自然暨人為災害、災害風險評估、監控災害受損、暨災害管理能力等面象進行認定；要求締約國應確保透過國家聯絡站（National Focal Points），在約定的時限內，向東協災害管理人道援助協調中心，傳達上述資訊；另協調中心亦應將上述資訊，向各國家聯絡站發送分析

²⁷ Ibid., article 3.

²⁸ Ibid., article 1.3.

²⁹ Ibid., article 1.4.

³⁰ Ibid., article 1.9.

³¹ Ibid., article 4.

資料暨風險等級。³²

東協國家更有防災暨減災的責任。東協災害管理暨緊急反應協定要求各締約國應共同或單獨制定救災戰略，以確認，預防和降低危險因子帶來的危害。各締約國應採取措施，減少災害的損失。各國應制定暨實施各項法令，或是各種政策、計畫、方案暨策略，強化國家暨地位的災害理能力，促進公眾防災意識和教育，加強社會參與，並且促進暨利用在地的知識實踐。更要求締約國應合作制定和實施區域性防災和減災方案。³³在平時，各締約國應進行必要的救災物資儲備，擬定反應計畫，更新救災標準作業程序，完備預警工作，監測跨越國境的危害，相互交換資訊，並透過適當的安排，提供早期預警資訊。³⁴經由此種規劃，建構起東協國家間的防災資訊預警網絡。

東協災害管理暨緊急反應協定更為實施跨境聯合救災行動，提供法律基礎，允許各締約國在動員軍事與民間人員、資源、設施暨裝備的情況下，進行跨越國境共同救災行動。³⁵更要求各締約國應針對此種行動，在東協災害管理人道援助協調中心的協調下，預備並提供各種必要的救災資源。³⁶在自願的條件下，各締約國可以指定緊急反應／搜救、軍事暨民用資源、救災緊急儲備、災害管理專業暨技術等，作為參與救災行動的必要資源暨能量，同時通知東協災害管理人道援助協調中心暨其他締約國相關訊息，東協災害管理人道援助協調中心就此資源提供之狀況應即時更新。為便利相關資源之運送流動，各締約國應預先指定援助國救援物資的進入地點（entry point），³⁷在發生災難後，經由受災國之請求，締約國自願提供援助並經受災請求國同意後，得執行聯合救災行動，允許締約國之救難人員、資源、器材設備進入受災請求國境內，在受災國之指揮下，進行救災行動。³⁸

³² Ibid., article 5.

³³ Ibid., article 6.

³⁴ Ibid., article 7.

³⁵ Ibid, article 8.

³⁶ Ibid, article 9.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid, article 11-12.

東協區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序第一章至第五章，亦於 2008 年定稿公佈。該標準作業程序在災害準備階段，揭示國家聯絡站之指定程序與權責，救援能量的儲備與能力建構準則，先置區域網絡（network of pre-designated areas）之構建內容等。針對災害評估與監控課題，則是就災害的確認與狀況之更新，訂定細部的要求。在緊急反應部份，標準作業程序就援助請求與請求的評估，還有援助國如何進行反應的流程，有明確的規範；另外就現地的援助部署與指揮管制，訊息回饋及援助行動的結束、救援團隊的歸建與整體的救援事後檢討，亦都有明確的流程與權責分工律定。³⁹

二、精進軍事資源救災規範

東協在參照過往的區域內救災行動中發現，軍事部門的確是一項能夠及時參與救災行動並且供極大助力的重要資源。但是目前有關在救災行動中使用軍事資源暨能力（Facilitation and Utilisation of military Assets and Capacities）的章節，仍然是東協區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序中的一項空白，有待更進一步的精進。

依據東協災害管理暨緊急反應協定，各締約國在其能力範圍內，應確認並且知會東協災害管理人道援助協調中心，在發生災害時可救助其他締約國的軍事與政府人員、專家、設備器材、與物資。⁴⁰ 啓用軍事暨政府資源向他國執行救災援助行動的國家，經諮詢受災請援國同意後，應指派一員統理監督派遣救援人員及設備。⁴¹但是進行救援行動的援助國軍事暨相關政府人員，不得攜帶武器，⁴²這些軍事暨相關政府人員，在執行公務時，應配載有明顯識別標章的制服。⁴³因此，東協救災體系是允許締約之間相互派遣軍事人員暨器材設施進行跨境的救災行動。

³⁹ ASEAN, “Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP),” 2008.

⁴⁰ ASEAN, “ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response,” article 11.6.

⁴¹ Ibid., article 12.1.

⁴² Ibid., article 12.2.

⁴³ Ibid., article 15.1.

東協救災機制允許，救援國軍事暨相關政府人員使用的飛機與車輛，可以在免稅或不需其他授權同意的情況下，使用其經登記並能輕易識別的原有牌照。而且所有經授權之外國軍用飛機可視為友好飛機，更能獲得災害受援國提供的無線電頻率開放暨敵我識別接收。⁴⁴

不過在救災行動中使用軍事資源的具體標準作業程序還沒有定案，目前仍處於概念溝通的階段。2009 年在泰國舉行的第三屆東協國防部長會議（ASEAN Defence Ministers Meeting, ADMM），通過「使用東協軍事資源暨能力進行人道救援暨救災行動之概念文件」（The Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief）。此一概念文件，揭示東協國家使用軍事資源向其他國家進行救災援助行動的基本原則：

- 一、依據聯合國憲章與東協憲章，應尊重受災國的主權領土完整與國家統一。對在其境內發生災害之主要責任歸於受災國，故而僅有在受災國請求或是同意的情況下，方能提供外來施援。
- 二、援助國必需尊重受災國的法令。
- 三、受災國擁有對其境內援助之完整的指導、控制、協調暨監督權。
- 四、人道。必需專注於人道痛楚，對於老弱婦孺等最容易受到傷害的人群應予以特別關注。必需尊重犧牲者的尊嚴與權利。
- 五、中立性。施予人道援助時，不得介入該國政治、宗教或意識形態的衝突對立。
- 六、無差別性。施予人道援助時不得歧視受災者的族群、性別、國籍、政治意見、種族或是宗教。施予救助時唯有依據受災者之需要，而且要對最迫切之受害者施予最優先救助。
- 七、考量現有的政府資源後，旨在強化人道援助暨救災行動的軍民協

⁴⁴ Ibid., article 15.3.

作(Civil-military coordination)情況下，方啓用軍事資源暨能力。⁴⁵此點反映奧斯陸準則強調的軍事資源乃救災最後手段原則。

依據該項概念文件的精神，東協國家擬定在救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序草案，但其內容仍有待更進一步的精進與批准。2010 年 6 月 27 日於泰國舉行的「東協防衛設施暨民間社會組織有關非傳統安全合作—災害管理」會議(ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-Traditional Security: Disaster Management)，提出在救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序第 6 章草案。該草稿揭示，在救災行動中所使用的軍事單位類型，是來自陸軍、海軍或空軍的醫療、工兵、步兵等單位；參與行動軍事單位的規模，可以是組(unit)、連或營級單位。在救災的部署反應時間上，搜救行動應在接獲援助請求的 0-48 小時內出動；緊急救助的反應時間是 0-5 天；而援救行動是 0-4 週；原則上救援時間不超過 4 週，除非援助國與受災請求國另有約定。⁴⁶派遣軍事資源赴受災求助國執行救援任務的人員，在執行任務時，應穿著有明顯標誌的制服。該項草案建議，在涉及使用軍事資源與能力進行救援行動時，援助國與求助國應簽署雙邊的軍事人員地位協定(status of forces agreement)；同時軍事人員在執行人道援助和救災行動時，均不得攜帶武器；不過求助國與援助國得在軍事人員地位協定內，達成有關規定的例外條款。⁴⁷因此，執行救災任務的軍事人員，在原則上是不得攜帶武器進入求助國，不過求助國與救援國之間仍可透過軍事人員協定，允許援助國軍事人員在求助國內攜帶武器執行救援行動。

東協發展的救災機制在制度規範、機構組建與相關標準作業程式之律定上已有一定成就，不過對於在救災行動中使用軍事資源暨能力一節沒有達成共識，此種發展亦曝露出使用他國軍事資源暨人員在本國境內執行人道救援行動的敏感性。不過由東協所發展出的許多救災行動概念

⁴⁵ ASEAN, "Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief," 2009, article 10.

⁴⁶ ASEAN, "Draft version of SASOP Chapter VI: Facilitation and Utilisation of Military Assets and Capacities," 2009.

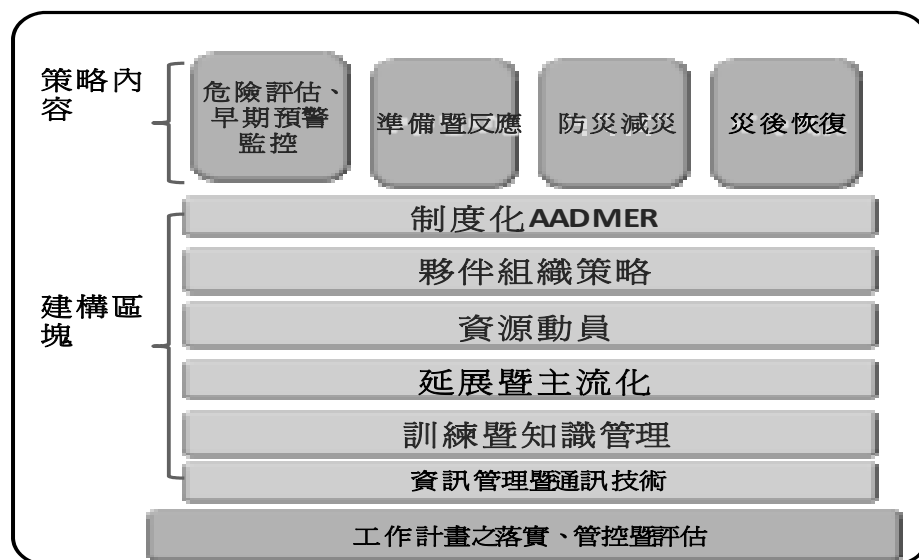
⁴⁷ Ibid.

與準則，已成為東亞建構區域性救災行動準則的基礎。

三、東協救災機制的制度化暨時程規畫

東協救災機制更已進入相關機構的組建階段。在東協階層，設立東協災害理委員會（ASEAN Committee on Disaster Management），更依據東協災害管理暨緊急反應協定，設立東協災害管理人道援助協調中心，更於各締約國設立聯絡點（National Focal Point），進行資訊聯絡與交換協調等工作。

圖一：東協救災機制建構方向



資料來源：參考 ASEAN, “AADMER Work programme 2010-2015,” 2010. 繪製

東協救災體系更於 2010 年正式進入制度化的階段。2010 年 3 月 11-12 日，東協於新加坡舉行東協災害理委員會（ASEAN Committee on Disaster Management, ACDM）第 15 屆會議。通過建構東協災害管理暨緊急反應協定工作計畫（AADMER Work programme 2010-2015），⁴⁸計

⁴⁸ ASEAN, “Report of the 15th Meeting of the ASEAN Committee on Disaster

畫於 2010 至 2015 年間完備東協的救災機制。

東協災害理委員會在該次會議中，針對災害危險評估、早期預警暨監控，準備暨反應、防災減災，以及災後恢復等四個主要策略，指派東協國家成立各專題工作小組，規劃各專題細部內容。並且通過在印尼成立東協災害管理人道援助協調中心的組織協定，規劃該中心預算；通過設立東協災害管理暨緊急救助基金（ASEAN Disaster Management and Emergency Relief Fund）；討論在救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序第六章草案；草擬東協與聯合國人道事務協調辦公室的諒解備忘錄草案；責成印尼於 2010 年 10 月舉行東協區域災害緊急反應模擬演習（ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise, ARDEX-2010）。該次演習，除了將驗證東協災害管理人道援助協調中心運作，以及區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序之外，更將驗證標準作業程序第 6 章有關軍民救災協作的規範。⁴⁹突顯東協國家完備東協救災準則的決心，同時為正式採用救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序，奠定紮實的實務操作經驗。

目前東協救災體系已經接近完成相關法令規範與操作準則的擬定，隨著相關機構的先後組建，還有東協國家依據協議籌組國家聯絡點的完成，東協已逐步建立起東亞地區最完整的區域跨國救災管理體系，建構出從災害預警到災後重建的一系列組織構成，以及相關的法規準則體系。

參、東協救災機制對台灣的啟示

省察東協救災機制的準則內容可以發現，多國救災行動之參與者類型、武裝力量介入人道救援暨救災行動的樣式，軍事資源參與聯合救災行動之界定、以及相關規範之法制化重點，均有值得台灣參考之處。

首先，跨國救災行動是一項涉及多種行為者的聯合行動，包含國際

Management,” Singapore, 11-12 March 2010.

⁴⁹ Ibid.

組織、非政府國際組織、民間組織以及軍事暨民防單位，此種複雜的聯合行動因為外國軍事暨民防機構人員的參與，均增加國家主權、領土完整以及協調管制的複雜性。依據東協區域論壇救災準則之界定，參與者際人道救援暨救災行動之參與者包括：受災國的政府和軍事機關、受災國的民間組織或非政府組織、國際援助機構，如國際紅十字聯合會和紅新月會；以及聯合國與其附屬機構，還有其他國家政府和軍隊。⁵⁰此種多行為者之指揮層級關係，依據目前東亞地區各種救災準則之內容，多強調在尊重受災國主權的情況下，來自不同國家的軍民救災團隊應由受災國政府統一指揮。但是並沒有詳細說明受災國如何指揮來自不同國家以及不同類型之救災團隊，顯然此種狀況有待各國自行詳細劃並完成法制化動作。

因此，在防災演練中納入指揮管制不同國籍之救災團隊，甚或是外國武裝力量的項目，是各國政府所應努力的方向；針對此種複雜狀況，台灣尚沒有納入現有的救災演練與準則規劃之內。東協救災體系架構就敦請各國融合各項內國法、東協規範並同國際法相關救災規範，進行救災法規的融合，預期東協國家將邁入救災法規更新的階段。相較於東協的作為，中華民國政府自 2009 年「八八風災」後雖已針對救災法規採取積極之修法動作，不過在救災標準作業程序中增訂管制暨指揮外國救災團隊的必要規範，將是未來所應努力的方向。

第二，運用軍事資源進行救災行動的行動性質，關係到該行動之指揮暨協調主管單位，還有軍事機關與民間機構間之協調，現行中華民國政府有關「救災就是作戰」的認知，⁵¹背離國際上將救災行動劃歸為非作戰之軍民合作活動的實踐，有必要進行具體的觀念重塑暨反思。

目前，中華民國《災害防救法》規定，中央及直轄市、縣（市）政

⁵⁰ ASEAN Regional Forum, “ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief,” 2007, para. 317.

⁵¹ 唐明華，〈國軍災害防救能力評估報告〉，收錄於國立政治大學國際關係研究中心編，《國土防衛與災害防救學術研討會會議論文集》（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2009），頁 175。

府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。⁵²因此救災應是一項軍民合作（Civil-Military Cooperation, CIMIC）任務，乃是軍事指揮官與政府相關單位（civilian stakeholders）的協調與合作，這些不同機構包括國家之地方當局、國際，國家和非政府性質之組織和機構；軍民合作行動是在特定地域內與政府機構（civilian agencies）建立相互關係的一項軍事功能。⁵³因此軍民合作行動與軍民作戰行動（civil-military operation）有極大區別，軍民作戰行動是支援軍事行動之各種作為；或是在緊急情況下，目標在強化武裝力量或政府行動（civil operation）之效率，同時降低軍事行動對人民影響的各種軍事行動之總稱。所以對武裝力量而言，參與軍民合作行動並不是進行軍事作戰任務，而應是進行非作戰行動或非軍事任務。

東協所創建的救災機制，律定區域內跨國救災行動為軍民合作任務，並依此精神，制定使用軍事資源從事救災任務的標準作業程序。參考東協之作法，建議國軍進行法規暨準則的通盤檢討，在現有為因應戰爭暨反恐等軍事作戰行動為核心的各項法規準則之外，應就非軍事作戰任務進行必要的修正補充。在短期或可以訂定「國軍執行災害防救辦法」或修正軍隊任務操作準則之方式，作權宜式變通，⁵⁴但長期而言，仍應制訂各種特別法較為適宜。例如在國防法內將國防安全之界定予以擴充，區別使用武裝力量的情境，區別軍事作戰任務以及非作戰的軍民合作任務，進而針對不同性質任務擬定特別法，明確揭示武裝部隊的動員、應變、指揮暨協調等各種具體方向，並責成武裝部隊，協同各級地方政府，擬定在各級政府指揮下的具體救災計畫暨操作準則。

第三，亞太地區目前所發展的各項軍民救災準則規範，多強調軍事資源投注到救災行動乃是救災之最後手段（last resort）原則，不過目前中華民國政府之救災先期規劃與實踐救災作為，均與此國際精神有極大距離。以防災為例，國軍部隊在防災計畫作為階段就扮演主導性角色。

⁵² 《災害防救法》，第三條。民國 99 年 01 月 27 日修正版。

⁵³ ASEAN Regional Forum, “ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief,” 2007, para. 231.

⁵⁴ 至 2010 年 7 月 31 日止，《國軍執行災害防救辦法》尚未經行政院正式公告施行。

例如國防部在 2010 年初於立法院進行業務報告時指出，國軍擬「於民國 99 年 3 至 5 月間，區分北、中、南、東部地區，由作戰區主導，統合三軍部隊及邀集地方政府、民間組織實施實兵演練，以提升國軍災害防救應變能力。」⁵⁵在災害發後生的救災階段，國軍更是扮演吃重的救災角色。例如「國軍執行災害防救辦法草案」要求，各作戰區針對救災責任分區易發生土石流及淹水等天然災害地區，應…先期完成預置兵力、機具整備，並於災害預警發布時，依令前推部署，遇狀況立即投入。⁵⁶但實際上，在 2010 年 7 月下旬，國軍第四作戰區為因應南部山區連日大豪雨可能釀成的嚴重災情，先後已主動派遣逾千兵力、上百部各型輪車機具，主動掌握南部各縣市災情較為嚴重地區，配合地方政府採「超前部署、預置兵力、隨時防救」原則，持續待命的預置兵力，於晚間夜宿各預置點，隨時投入救災行列。⁵⁷顯見已將國軍部隊兵力列為第一時間啟動的立即救災資源，而非將軍事資源列為救災之最後手段。此種情況或許反映中華民國政府救災體系資源付之闕如的窘境，但是如果不對此種情況作必要改正，籌建非武裝力量的政府專業救災團隊，長久因循，將會對中華民國的武裝部隊專業養成，造成極大的負面影響，更將疏離國際社會的救災基本原則。

第四，東協救災準則強調軍事後勤支援在救災行動中所扮演的重要角色，但是不認為軍事資源應是救災行動的主導力量，東協現有創建各種救災機關的作為，都在強化政府非軍事部門的救災能量，而非優先挪用軍事資源進行跨國救災行動。相較之下，中華民國政府的救災思維，仍將國軍的人員暨裝備設施，作為救災行動的主力，甚至責成國軍投注資源籌建救災裝備，而非強化政府救災專業部門的救災能力。例如監察院審計部在 2010 年指責國軍災害防救裝備達編率及妥善率偏低，且部分救災急缺裝備，尚未納入軍事投資建案，亟待研謀改善。⁵⁸審計部建

⁵⁵ 檔書底線為作者強調。原文請參考中華民國國防部，「國防部業務報告」，立法院第 7 屆第 5 會期，中華民國 99 年 3 月 15 日，頁 4。

⁵⁶ 中華民國國防部，「國軍執行災害防救辦法草案總說明」，國作綜合字第 0990002178 號，中華民國 99 年 7 月 19 日。

⁵⁷ 軍聞社，「第四作戰區持續預置兵力 工兵全力搶通便道」，2010 年 7 月 28 日。

⁵⁸ 中華民國審計部，「中華民國 98 年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）」，2010，頁甲-21。

議，為增進未來災害防救工作效能，宜將災害防救相關裝備之籌補，納入國軍建軍構想及兵力整建計畫規劃，以提昇國軍整體救災能量。⁵⁹但是全篇報告對於內政部及其他單位籌建救災器材設備之不足之處，則少有著墨。顯見以軍事資源作為救災主力或是唯一資源，已成為目前中華民國政府的成見，但是此種見解與國際趨勢實有極大差距。有關在救災行動中軍事資源之啟動優先順序，是否應與國際同步，或是發展台灣獨有的救災理念，仍有待政府進行檢討與省思。

第五，應對他國災害所造成的跨境影響，或從事跨境國際聯合救災行動，已成為現今東亞諸國在建構救災機制的規劃重點，建議中華民國政府應強化與週邊國家的災害預警與災情資訊交換分享，創設類似東協救災體系的國家災害聯絡站，主動與週邊相關單位國家交換災害資訊，擬定災情申請暨回應機制，就本國發生災情時向國際聲請援助之作業流程與決策程序，以及回應他國救災援助請求的評估暨待命機制，擬訂必要的法規，並且配合必要的模擬或是實兵演練，以驗證操作成效，提昇反應速度，磨練救災決策決心。

第六，東協救災機制要求，各國制定外國軍事人員在本國執行救災任務的雙邊軍事人員地位協定，建議中華民國政府應積極回應此種構想，完備救災應變管理機制。國軍已於 2010 年執行運送救災物資任務馳援海地，同時 2009 年 8 月間亦有美國軍機載運救災物資裝備赴台灣的案例。未來無論是國軍赴他國執行救災任務，或是他國軍事人員與載具開抵台灣救災，尤其是非邦交國軍事人員赴台救災，可能是救災行動的常態。在救災混亂狀態中，將會發生諸多不可預期的非常事故，透過雙邊軍事人員地位協定的簽署，將可以確定軍事人員的司法管轄權與豁免問題，為妥善處理涉及外國軍事人員在台民刑事案件，或是國軍在他國之類似情況，提供一個明確的方向。

第七，受災國之主動請求，乃是東協救災機制啟動跨境救災援助之要件，故而如何在遭遇重大災害後，向他國提出援助請求，不單是降低

⁵⁹ Ibid，頁乙—73。

災情的重要事項，更是尋求國際援助的先決條件。目前中華民國政府僅有受理國際支援之規定，⁶⁰並沒有向國際社會發出援助救災請求的決策規範。此種疏漏，不單是阻絕東協救災機制協助台灣救災的機會，更與違逆目前已發展完備的區域救災機制基本運作原則。實有必要創建相關法令，完備向國際社會申請救災援助之決策暨通報流程。

最後，聯合國人道事務協調辦公室與國際紅十字會等國際非政府組織，是國際聯合救災行動的主要角色，在台灣國際外交突破仍有待努力之際，建議透過非政府組織，與區域性救災機制建立聯絡管道，參與相關活動。目前東亞地區各種正在發展中的國際救災機制，多利用舉辦研討會與模擬演練的方式，精進救災效能。建議台灣相關單位能利用各種政府暨非政府管道，與現今國際救災觀念同步成長，擴大參與機會，學習籌建國家級救災體系法門，進而創造結合區域性救災體系的機會，有效提昇台灣在地的災害管理機制效率，同時向國際社會貢獻台灣在災害管理上的寶貴經驗。

肆、結論

全球氣候變遷引發的巨災趨勢，以及大型災難所產生的跨境危害，都有待國際社會發展有效的災害管理制度，方能降低巨災所造成的生命財產損傷，同時保障全體人類的生存暨發展機會。未來為迎接節能減碳社會的來臨，和平利用核能將是一項不可避免的選項，而如何處理核能事故等人為災害，亦有待進行慎密的規劃。未來天然暨人為災害的影響範圍與規模，都可能超出一般國家的應變能力，構建區域性甚至全球性的救災機制，將是保障國家基本生存的重要需求。

東協創建救災機制的經驗與歷程，將是中華民國政府精進現有災害管理制度的參考範例。東協國家近年飽受天然災害肆虐，故而痛定思痛，籌畫區域跨境救災機制。在尊重國家主權與領土完整的前提下，針

⁶⁰ 中央災害防救會報，「風災災害防救業務計畫」，第 13 次會議核定，中華民國 99 年 4 月 20 日，第二章第十節。

對災害預警與防災救災，進行必要的制度建構與演練驗證。東協國家創建區域性救災體制的成果，已經為籌建涵蓋國家更廣的東協區域論壇救災機制，奠定良好的發展基礎。展望未來，東協現有的救災機制設施與制度準則，將是未來東亞區域救災體系的創設參考基礎。

自從遭逢 2009 年莫拉克風災肆虐後，中華民國政府已採取積極作為，精進現有災害管理制度，不過與國際救災機制的接軌，仍存在諸多有待努力的空間。在觀念上，從台灣現實社會狀況出發，如何對待國際社會將軍事資源列為最後救災手段的想法，仍有待各界進行更周密的辯證。在實際作為部份，現今有關內國救災法令的編修，仍缺乏與國際救災機制銜接的考量，對於如何提出國際救災援助申請、通報跨境災害預警情報，以及管制暨監督外國軍民官方救援團隊，都缺乏完備的籌劃。由於缺乏參與國際聯合救災演練的機會，對於國際社會有關軍民合作執行非作戰任務的精神暨內涵，仍然十分陌生。現有的救災規劃方案，更有待參考其他國家的規劃方向，提昇實際操作的可行性與效率。

應對天然與人為災害，預防災害造成人民生命財產的損失，在發生災害後積極救災，目的在採取有效措施，降低人民受災的痛楚；災後的重建，更是政府保障人民生存暨發展權利的責任。有鑑於目前災難有朝向巨災化暨跨境影響的趨向，經由參考東協國家的經驗，將能精進現有的災害管理機制，與國際社會發展接軌，提昇現有的防災救災效能。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

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

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，諸如體系不完整、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）

書介

7 Deadly Scenarios: A Military Futurist Explores War in the 21st Century

作者：Dr. Andrew Krepinevich (戰略暨預算評估中心總裁)

ISBN：978-0-553-80539-0

出版日期：2009 年 2 月

出版社：Bantam Books

本書作者克里賓維奇 (Andrew Krepinevich) 現為美國智庫「戰略暨預算評估中心 (Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA)」總裁，軍職退役，並獲得哈佛大學碩、博士學位，在華府地區具有權威性與專業性之影響力。

作者以前瞻的觀點，及曾任職於美國國防部淨評估辦公室之經驗，於觀察當前世局後歸納出七個國家安全危機想定 (Scenario)，並藉此提醒美國決策者與國防部等國家安全相關部門，重新思考及審視當今安全威脅的來源及型態，儘早調整政策，以消弭未來變局所帶來的衝擊。

本書內容架構，第一章為理念介紹，後續七章為想定闡述與分析，包括「巴基斯坦的崩潰」、「對美國開戰」、「傳染病」、「末日降臨：對以色列進攻」、「中國的殺手鐮武器」、「來時不巧：全球經濟之戰」、「誰丟掉伊拉克」，包括結論共九章。內容重要性可分數個面向；首先，作者曾任馬歇爾先生 (Andrew Marshall) 所領導淨評估辦公室軍事顧問，累積淨評估相關經驗值得參考；其次，作者認為當代美國軍事安全最大挑戰來自於「非對稱」；第三、為了掌握未來戰爭之特性，必須加強「作戰」層面研究；最後，作者強調：以「想定」研究未來，並不能精準預測未來，但有助於決策者理解，目前就已經存在的各種「驅動力」對未來可能造成之影響。(譯介/ 趙繼綸)

Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century

作者：Dr. Peter Warren Singer (布魯金斯研究院資深研究員暨「21 世紀國防倡議」計畫主任)

ISBN：978-1-59420-198-1

出版日期：2009 年

出版社：The Penguin Press

《為戰爭而生》(*Wired for War*) 作者辛格博士，現職美國智庫布魯金斯研究院 (the Brookings Institution) 資深研究員暨「21 世紀國防倡議」(21st Century Defense Initiative) 計畫主任。本書於 2009 年甫獲出版即受到各界重視，榮登紐約時報非小說類排行榜、英國《金融時報》2009 年之年度選書；亦獲選為美國國防大學、美國空軍、美國海軍以及澳洲海軍軍官閱讀教材；主要內容曾摘錄刊登於美國三軍聯戰季刊 (JFQ) 2009 年第 1 季。

本書主軸在探究：機器人工學與其他現代新科技，對於戰爭、政治、道德以及法律等面向之影響及意涵；內容包括兩部分，「我們正在創造變遷」、「變遷正為我們創造什麼」。

從 2001 年美伊戰爭開始，具備科技優勢的美軍為了減少傷亡，逐漸將空中偵察、排除爆裂物 (IED) 等各類任務交給遙控機器人執行，隨著機器人在戰場上數量逐漸增加，未來軍事科技作戰準則、戰爭道德面向的發展勢必受到衝擊，此即作者所稱「我們正在創造變遷」。

以美國海軍在 2006 年間舉行的某次演習為例，原本 12 架有人戰機被 84 架 UAV 取代後，航艦戰鬥群效能便提升三倍，作戰範圍比 F-35、F-18E/F 更遠。作者因此申論：大量引進各類無人載具，終將導致作戰概念之變化；此即「變遷正為我們創造什麼」之意涵。(譯介/ 趙繼綸)

Cyberdeterrence and Cyberwar

作者：Dr. Martin C. Libicki (蘭德公司資深管理師)

ISBN：978-0-8330-4734-2

出版日期：2009 年 3 月

出版社：RAND Corporation

美軍網路司令部 (U.S. Cyber Command) 於今年 5 月成立運作，中共解放軍總參謀部 7 月 19 日舉行「信息保障基地」成立大會，更標示著世界兩大國已經將網路納為新的軍事領域，如同海軍、空軍、太空的發展進程一般，網路正式被視為具有戰略用途的新途徑。

網路發展無疑是現代社會發展的重要媒介，也是軍隊日常運作不可缺少的基礎建設，但網路攻擊每年帶給美國社會、經濟與軍事的損失卻高達數千億美金，網路防禦成為資訊大國面對的重要課題之一。作者提醒網路攻擊只存在於網路體系有漏洞的時候，而且是順著系統本身所留下的途徑進入破壞。

雖然網路防禦的成本遠高於網路攻擊所需的成本，但作者認為網路戰、網路嚇阻要發揮影響力仍存有侷限性，例如匿名性造成網路嚇阻性的不確定；報復性攻擊所可能衍生的目標錯誤；戰略性網路戰無法作為戰事中的決定性戰役，他提醒世人下一代的網路攻擊將更具組織性與破壞性，美國需及早因應。

本書作者李畢奇博士，曾任職於美國會計總署、國防大學，現為美國蘭德公司資深管理師，負責資訊與安全政策相關之研究，撰寫本書之主要目的，為澄清網路作為嚇阻與作戰工具的混淆觀念，並提醒美軍須著手構思其所屬的網路防禦目標、建設、政策、戰略與作戰模式，俾利適應未來資訊的更大挑戰。(譯介/ 林柏州)

Yalta 1945: Europe and America at the Crossroads

作者：Fraser J. Harbutt (美國艾默利大學歷史學系教授)

ISBN：978-0-5218-5677-5

出版日期：2010 年 1 月

出版社：Cambridge University Press

二次大戰接近尾聲的 1945 年，歐洲戰場大勢底定，遠東地區的戰事仍渾沌，由美英蘇三國領袖所召開的雅爾達會議，試圖儘早結束二戰並安排戰後的世界秩序，然而會議結論無助於和平秩序的到來，緊接著中共、北韓相繼成立、韓戰爆發，冷戰對抗的態勢成形，完全出乎三國領袖的意料之外。

作者將論述置於戰爭時期的環境脈絡，閱讀本書讓讀者仔細理解到當時的會議過程中與會議外，英美蘇三國如何在面對所處的地緣政治現實、既有的過去歷史教訓，以及內部政治情勢的拉扯之間，追求各自的利益。具有強烈「歐洲中心主義」的邱吉爾與史達林，與試圖建立新世界體系的羅斯福，三者的競合關係讓戰後的新和平秩序完全走樣。

作者長期研究二戰與冷戰史，對掌握當時的脈絡結構、地緣政治與傳統衝突的功力，也讓他的過去著作《鐵幕》(*The Iron Curtain: Churchill, America and the origins of the cold war*)獲得美國外交關係史學會 (Society for Historians of American Foreign Relations, SHAFR) 於 1986 年所頒發的伯納紀念書卷獎 (Stuart L. Bernath Memorial Book Prize)。

當代史的研究，美國史學界的主流常忽略歐陸角色、過度突顯美國地位，本書除提供理解冷戰形成的源由，出身紐西蘭的哈布特教授藉重新審視大英與歐陸在戰後秩序安排上所扮演的中心角色，對當時「歐美對峙」的格局進行抽絲剝繭，可讓讀者更瞭解世界由戰爭轉變到冷戰格局之歷史環境，是研究「前冷戰史」不可錯過的好書。(譯介/ 林柏州)

活動資訊

「當代中國大陸問題研討會：台灣與日本學者的對話」學術研討會

主辦：國立政治大學當代日本研究中心、財團法人日本交流協會
時間：99年9月18日(星期六)10:00-12:30
地點：政大國際關係研究中心新簡報室
與會人士：相關專家學者。

民主黨能改變「五五體制」嗎？民主黨執政後日本政治、經濟與外交政策之轉變學術研討會

主辦：國立政治大學當代日本研究中心、財團法人日本交流協會
時間：99年9月19日(星期日)
地點：政大國際關係研究中心新簡報室
與會人士：相關專家學者。

日本民主黨上台後的東亞安全政策

主辦：國立政治大學當代日本研究中心
時間：99年9月20日(星期一)10:00-12:30
地點：政大國際關係研究中心新簡報室
與會人士：日本京都大學法學部教授中西寬

氣候變遷與歐美政策回應

時間：99年10月21~23日(星期五~日)
主辦：中央研究院歐美所
地點：中央研究院歐美所
與會人士：中央研究院歐美所研究員洪德欽

區域安全論壇

時間：99年10月26~27日(星期二~三)9:00-17:00
主辦：國防部整合評估室
地點：四樓講評室
與會人士：華日專家學者。

第四屆國防戰略與台灣安全學術研討會

時間：99年11月3日(星期五)9:00-18:00
主辦：國立中興大學國際政治研究所、國立中興大學全球和平與戰略研究中心
與會人士：中山大學社科院院長林文程，以及李英明、蔡明彥、汪毓瑋、黃奎博、蔡增家、尤本立、李大中、王高成、沈明室等學者專家。

當代日本研究學會「第一屆日本研究年會」

時間：99年11月25~26日(星期四~五)9:00-17:00
主辦：國立政治大學當代日本研究中心、國立台灣師範大學日本研究中心
與會人士：學者專家。

歐巴馬政府與美中台關係學術研討會

時間：99年11月25~26日(星期四~五)
主辦：中央研究院歐美所
地點：中央研究院歐美所
與會人士：中央研究院歐美所研究員林正義、裘兆琳。

書介與活動資訊

國防部國防智庫籌備處

著作財產權授權同意書

本人_____接受國防部國防智庫籌備處之稿約，願意提供本人著作及於相關刊物中發表。茲同意國防部智庫籌備處以任何形式，包括書面、光碟、網路、其他數據儲存、公開播送或傳輸方式，並以非營利目的而為重製、編輯與刊載本人著作。本稿件係自行撰寫，無侵犯他人著作權之情事，如經查獲，願無條件返還所領稿費，並負相關法律責任。

稿約題目：

身分證字號：

住 址：

電 話：

中 華 民 國 年 月 日

註釋體例

- 一、 所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、 所有文獻依中文、英文、其他語文先後排列。中文著作依作者姓氏筆劃排列；英文著作依作者姓氏字母排列，同一作者有多篇著作被引用者，依出版時間先後排列。所有注釋置於正文之後，註釋格式如下：
 - (一) 書籍
 - (1) 中文書籍：作者姓名，《書名》（出版地：書局，年月），頁 X~X。
 - (2) 外文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x~x.
 - (二) 論文
 - (1) 中文論文：作者姓名〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），第 卷 期，年月，頁 X~X。
 - (2) 外文論文：Author's full name, "Title of the article", *Name of Journal* (Place of publication), Vol. x, No. x (Year), or pp. x~x. 如有必要需註月份或日期。
 - (三) 報刊
 - (1) 中文報刊：作者姓名，「篇名」，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 X。（如為一般性新聞報導，可略去作者姓名和「篇名」。）
 - (2) 外文報刊：Author's full name, "Title of the article", *Name of the newspaper* (Place of publication), Date, p. x or pp. x~x.
 - (四) 網頁資料
 - (1) 中文文章：作者姓名，「篇名」，發布日期，網站名稱，網址，最後擷取 年 月 日。
 - (2) 外文文章：Author's full name, "Title of the article", Name of Journal, (Date), URL (accessed year/month/date) .
- 三、 第一次引註須註明來源之完整資料（如上）；第二次以後之引註有兩種格式：
 - (1) 作者姓名，書刊名稱（或「篇名」，或特別註明之「簡稱」），頁 x~x；如全文中僅引該作者之一種作品，則可更為簡略—作者姓名，前揭書（或前引文），頁 x~x。（外文作品第二次引註原則與此同）。
 - (2) 同註 x，頁 x~x。