



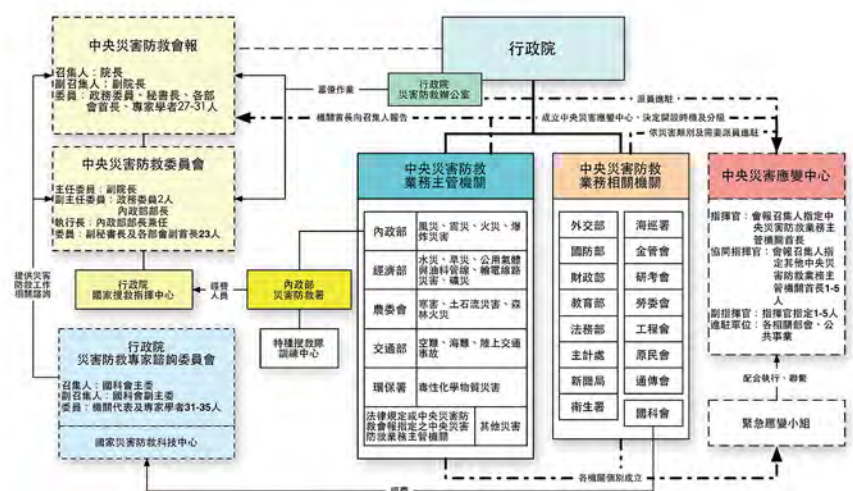
行政院農業委員會水土保持局

初探國內外防救災體系與全災害管理

李苡宣 陳振宇

課題與困境

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



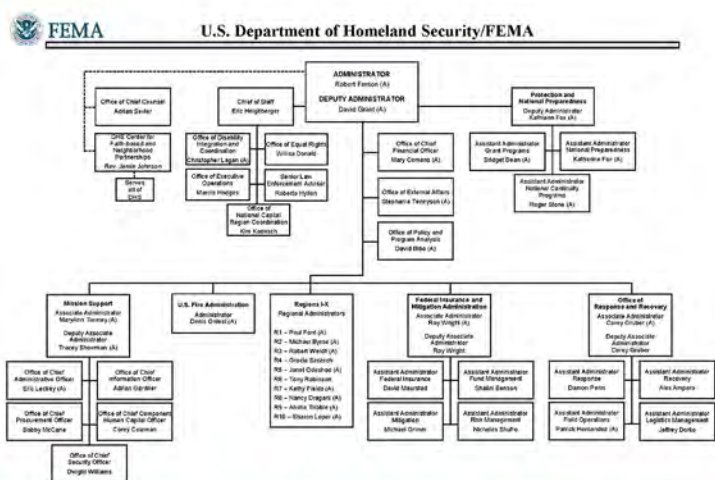
▲ 圖1、台灣現行防災應變機制(內政部消防署)



▲ 圖2、災因管理課題與困境

何謂全災害管理？

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



▲ 圖3、美國聯邦緊急管理總署組織架構(FEMA, 2017)

舉例來說，美國災害防救體系分為三層級：聯邦、州、地方。

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

結論

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



▲ 圖4、全災應變管理預期效益

國內外災害防救管理體系比較

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

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

參考文獻

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



行政院農業委員會
水土保持局

技術研究發展小組
RESEARCH AND TECHNOLOGY DEVELOPMENT TEAM