

台湾大学中国大陆研究中心
两岸学术合作丛书 ③

公共行政、灾害防救与 危机管理

Public Administration,
Disaster Relief and Crisis Management

赵永茂 谢庆奎 张四明 徐斯勤 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

赵永茂 谢庆奎 张四明 徐斯勤 / 主编

公共行政、灾害防救与 危机管理

Public Administration,
Disaster Relief and
Crisis Management



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共行政、灾害防救与危机管理/赵永茂等主编.
—北京:社会科学文献出版社, 2011. 8
(台湾大学中国大陆研究中心两岸学术合作丛书)
ISBN 978-7-5097-2438-5

I. ①公… II. ①赵… III. ①灾害管理 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 109630 号

台湾大学中国大陆研究中心两岸学术合作丛书③ 公共行政、灾害防救与危机管理

主 编 / 赵永茂 谢庆奎 张四明 徐斯勤

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 徐小玫

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 孟赤萍

项目统筹 / 邓泳红 徐小玫

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 17

版 次 / 2011 年 8 月第 1 版 字 数 / 292 千字

印 次 / 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2438-5

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

导 论

张四明*

1999 年，台湾发生里氏 7.3 级大地震，重创台湾中、北部分地区；2008 年四川汶川大地震，亦造成严重的人民生命财产损失；次年（2009）莫拉克台风带来极端的降雨量，造成台湾南部山区满目疮痍、小林村被掩埋及屏东林边严重淹水；2011 年，日本 3·11 大地震连动引发大海啸与福岛核灾一连串事故，更是显露大型复合式灾难无坚不摧的惊人威力。

随着全球极端气候发生的频率愈来愈高，灾害规模亦屡创新高，投入灾害防救与危机管理的研究越显得有其迫切性与重要性；然而，长期以来有关灾害防救议题的探讨向来偏重防灾科技与工程技术面，相对忽视人文、社会与心理层次有关议题的深度关怀。科技至上的思维与政府预算分配模式，虽然让一些国家在防灾科技与硬件工程建设获得日新月异的进展，但诚如“科技始终来自于人性”广告语的启示，以及日本 3·11 大地震粉碎人定胜天的神话，灾害防救与危机管理的研究终究不能忽略人为因素、政府与非政府

* 张四明，台北大学公共行政暨政策学系教授兼系主任，e-mail: chang107@mail.ntpu.edu.tw。

组织的角色分析，特别是从公共行政观点切入的研究更有其必要。

有鉴于此，2010年8月，台北大学公共行政暨政策学系偕同台湾大学社会科学院中国大陆研究中心，假台北大学三峡校区举办“两岸公共治理论坛：公共行政、灾害防救与危机管理”学术研讨会，邀请海峡两岸专家学者就两岸共同面临天然灾害威胁之灾害防救与危机管理议题进行两天的研讨，成果至为丰硕。本专书精心挑选研讨会中发表的14篇论文，经由原作者参考点评人提出之建议与会中交流意见再次润笔修改，最后集结成《公共行政、灾害防救与危机管理》专书。依照探讨议题的属性及研究对象，本书内容区分为以下三大部分。

第一部分：台湾灾害防救组织、灾难管理机制与个案研究，共计有5篇论文。熊光华、吴秀光及叶俊兴尝试从“全灾害管理模式”（All Hazards Approach），探讨台湾灾害防救体系之变革分析，以便强化政府整体灾害防救之效能；其次，章光明等人以台湾八八水灾为例，分析在投入灾害防救过程“中央”与地方政府的职能与角色；再次，邱志淳及杨俊煌也从八八水灾个案，深入检视台湾灾害管理机制的运作缺失，并探讨他国的运作机制及学者专家意见，期能建构出适合台湾情境发展应用之灾害管理机制；又次，张四明及王瑞峰从组织间协调合作及网络治理观点，深入剖析台湾红十字会发展灾变服务整合平台的历程经验，发现网络开拓者（network spanners）的联结角色、共同理念与互信、资源与信息分享，都是历次灾变服务联盟成功运作的关键因素；另外，赖育宏从跨部门协调合作模式的观点，比较台湾红十字总会参与2008年汶川大地震及新加坡红十字组织参与2004年南亚海啸的救灾行动，对于救灾资源的管理与动员机制，以及如何善用组织创新机制让救灾资源获得合理的配置运用。

第二部分：媒体的角色与危机管理中的社会参与，亦包含5篇论文。首先，王骚及苏芳认为主流媒体在公共危机管理中扮演多种类型的社会角色，从公共危机管理的系统过程出发，主流媒体不仅

是危机讯息的传播者及社会沟通平台，而且是社会动员者及实战参与者；其次，洪綾君有系统检视以 Web2.0 为名的社会媒体，如部落格（blog）、噗浪（plurk）、脸书（facebook）等，近年来广泛地被网络公民大量使用于灾害讯息的传播现况；赵永茂及左宜恩从公民参与、公私合伙、政府与民间互动关系等理论观点，比较台北市与北京市何以在城市防灾系统的设计与运作中呈现出不同的风貌，并主张藉由扩大社会参与来发展出更具民主性与响应性的公民社会防救灾体系；另外，李宗勋从社会经济脆弱因子分析，探讨如何建立社会或公民参与危机管理的机制；常健及赵伯艳认为，社会组织在公共冲突治理过程中可以扮演多重角色，为实现社会组织化解公共冲突的正向功能，需要政府为社会组织提供其发展的制度条件与资源支持，并赋予社会组织一定的权威和机会。

第三部分：中国大陆危机管理机制与个案研究，包括 4 篇论文。首先，燕继荣描述和考察大陆应急管理和救助体系所存在的问题，指出“大陆针对社会非常事件的危机管理存在更多问题”，现行由上而下、统一领导的制度优势没有发挥作用，而且在既定框架下所形成的特定政策可能成为危机的根源；其次，谢庆奎以京津冀一体化发展为例，主张借鉴整体政府（WOG, whole of government）理论观点，强调政府组织通过联合、协调和跨界的方式实现功能整合，并克服公共组织整并过程中产生的摩擦；再次，余潇枫及廖丹予以杭州市“平时分工、灾时联动”的民防应急救援模式为例，认为推进“防空防灾一体化”为应急管理工作提供了新路径；最后，孙兵分析中国城市危机管理现状的基础，并探讨影响未来城市危机管理发展的若干因素。

目 录

导论	张四明 / 1
----------	---------

台湾灾害防救组织、灾难管理机制与个案研究

台湾灾害防救体系之变革分析

.....	熊光华 吴秀光 叶俊兴 / 3
-------	-----------------

灾害防救：中央与地方职能与角色之分析

——以八八水灾为例	章光明 吴秀光 洪文玲
-----------------	-------------

邓子正 张渊荪 詹立晔 郑阳锡 陈敬华 / 31

台湾灾害管理机制之探讨

——以莫拉克台风事件为例	邱志淳 杨俊煌 / 55
--------------------	--------------

台湾红十字会发展灾变服务整合平台之经验分析

.....	张四明 王瑞峰 / 92
-------	--------------

协调合作网络在跨越边界救灾的角色：台湾与新加坡

红十字组织个案之比较	赖育宏 / 121
------------------	-----------

媒体的角色与危机管理中的社会参与

公共危机管理中主流媒体社会角色的系统分析

.....	王 骚 苏 芳 / 153
-------	---------------

灾害管理 2.0—社会媒体在灾害管理上的应用与现况

..... 洪绫君 / 176

两岸城市防救灾系统中社会参与之比较分析

——以台北市与北京市为例 赵永茂 左宜恩 / 197

从社会经济脆弱因子探讨建立社会或公民参与

危机管理的机制 李宗勋 / 226

社会组织参与公共冲突治理的功能、作用与条件

..... 常 健 赵伯艳 / 249

中国大陆危机管理机制与个案研究

中国大陆应急管理评估 燕继荣 / 269

整体政府的理论及其实践

——以京津冀一体化发展为例 谢庆奎 / 290

应急救险的民防体制研究

——以杭州民防为例 余潇枫 廖丹子 / 303

中国城市危机管理发展的若干趋势 孙 兵 / 321

台湾灾害防救组织、 灾难管理机制与个案研究

台湾灾害防救体系之变革分析

熊光华 吴秀光 叶俊兴*

摘 要：全球气候变迁，极端气候愈趋频繁。以台湾地区来说，公元 2000 年以前发生极端降雨频率约 3~4 年一次，而公元 2000 年以后发生频率增加为平均每年一次，台湾年平均降雨量并无明显变化，主要系降雨天数减少，故降雨强度明显增加。这种现象不仅易造成旱象，同时也威胁到防洪排水之设计及紧急应变。2009 年莫拉克 (Morakot) 台风侵袭，由于其挟带惊人且破纪录的雨量重创台湾南部平地及山区，造成六百多人死亡、经济损失高达新台币数百亿之多。在整个应变处理过程中，凸显出灾情掌握、资源调派及组织运作等问题，让各界深刻体认到灾害防救体系有再次改革的急迫性及重要性。

本文列举美国与日本灾害防救组织变革之原因与重点，二者皆设有一健全之专责单位，以统筹全国紧急应变计划。

* 熊光华，警察大学（台湾）消防科学研究所副教授、台北市政府消防局局长；吴秀光，台北大学公共行政暨政策学系教授；叶俊兴，台北市政府消防局灾害管理科秘书。

相同地台湾近年来虽积极推动灾害防救工作但仍有不足之处,因此特别从法规、组织、运作及科技整合四层面加以探讨,并就目前最新灾害防救组织架构加以分析,建议未来的组织及运作必须有所改变,必须具备有“头脑清晰、身体强壮、手脚敏捷、血管通畅”四要素,组织改革应以“精简与整并”模式规划以提高行政效率,同时各层级间应兼顾横向与纵向、业务与指挥等不同链路之紧密结合,并藉由通讯网络及科技研发应用,同时考虑防救灾资源有限及核心职能分工,有关减灾及复建工作应有完整之国土保安复育系统,由“中央主导、地方配合”;而整备与应变时则应具有通畅之指挥管制应变系统,由“地方负责、中央支持”等概念执行,以建构完整之防救灾组织。

关键词: 灾害防救体系 灾害应变中心 灾害防救法

一 前言

美国公共政策学者 William J. Petak 于 1985 年强调:“危机与紧急灾难的处理,将是未来政府行政人员面临的最大挑战。”^① 这几年台湾分别遭遇多次重大灾害侵袭,包含 9·21 与 3·31 等重大震灾,象神、桃芝、纳莉、艾利、海棠、卡玫基、辛乐克及莫拉克等重大风灾,新航中正机场与华航澎湖等重大空难,梨山、雪霸及武陵地区等森林大火,阿里山小火车翻覆事件, SARS 疫灾, H1N1 新型流感蔓延,北二高走山事件等重大灾害,一再考验着政府之危机处理能力。

台湾地理环境特殊(台风地震频繁、地质条件不佳、坡地面

^① William J. Petak (1985), “Emergency Management: A Challenge for Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 45 (Jan.), 3.

积比率高、降雨集水时间短),在全球气候变迁影响下,导致灾害异常增强。而近来美、日、欧洲等先进国家及地区,已经开始认真评估气候变迁可能造成的影响与冲击,并拟订、调适策略,包括国土规划、产业结构调整、环境改善及加强基础建设等各项措施,以提升国家(地区)整体抗灾能力,朝向永续发展迈进。相对地,台湾缺乏整体防灾思维的国土利用与永续规划,以至于这几年连续发生许多重大灾害事件,尤以2009年八八水灾重创南台湾,这是台湾人民的痛,却也是改进的最佳契机。如何避免类似莫拉克台风灾害重创台湾的悲剧再次发生,我们应以更前瞻思维加以重新检视灾害防救体系,期能朝“全灾害管理(All Hazards Approach)”模式发展,以强化政府整体灾害防救效能。本文尝试从美、日灾害防救体系变革谈起,并从台湾灾害防救体系现况及问题加以探讨与归纳,再提出未来具体策略性思考方向。

二 美、日灾害防救体系变革之探析

1994年,美国洛杉矶发生北岭大地震事件及日本名古屋空难事件,其有效率的处理过程成为仿效对象,当时台湾立即研拟“灾害防救方案”加以推动,可见美、日灾害防救运作机制对台湾具相当影响程度。而近年来美、日亦着手进行灾害防救体系之改革,日本在阪神大地震后更是痛定思痛全面检讨全国各级政府防救灾体系,特别在2001年政府组织再造时,将原国土厅(现为国土交通省)防灾事务局之五十余名人员,移拨至内阁府之“中央防灾会议”,并任命一位防灾担当大臣专职负责,以强化中央防灾专责机关之功能;美国则在1979年即成立灾害防救之专责机关“联邦救难总署(FEMA)”,9·11恐怖攻击事件后于2003年3月1日成立“国土安全部(DHS)”,整合危机与灾害等相关部门。这些剑及履及之作法,虽不见得完全适用台湾情势,但却是值得策励改进之参考信息。

(一) 日本灾害防救体系之变革

1. 日本防灾组织改革

日本在第二次世界大战后，历经了多次台风、地震的破坏威胁，故于 1961 年（昭和 36 年）催生了“灾害对策基本法”，建立中央至地方政府之防灾体制。日本内阁府防灾组织分为平时或灾害发生时之中央防灾会议（如同台湾“中央”灾害防救会报）、灾害发生初期“内阁情报管制中心”及“官邸危机管理中心”，以及灾害时之“紧急灾害对策本部”或“非常灾害对策本部”（如同台湾“中央”灾害应变中心），如表 1。

表 1 日本内阁之防灾组织

平时时及灾害时	灾害发生初期	灾害时
中央防灾会议 会长:内阁总理大臣	1. 内阁情报管制中心 2. 官邸危机管理中心 (内阁危机管理监)	1. 紧急灾害对策本部(本部长:内阁 总理大臣,副部长:防灾担当大臣) 2. 非常灾害对策本部 本部长:防灾担当大臣(自然灾害) 所管大臣(事故灾害)

资料来源：日本内阁府防灾担当职员合同研修资料，平成 21 年。

日本为摆脱过往中央防灾会议功能不彰，及未能及时对灾害做出适当响应，自 2001 年起，透过中央省厅之精简整并，企图强化防灾行政之功能，进行三项改革：防灾行政移管至内阁府、设置特命防灾担当大臣（如图 1），及新设为内阁重要政策会议以强化中央防灾会议之机能，简述如下：

（1）原设置于总理府之中央防灾会议改设置于内阁府，防灾行政相关业务由国土厅防灾局移管至内阁府。

（2）设置特命防灾担当大臣，除掌理防灾相关事务外，在大规模灾害时尚担任非常灾害对策本部之本部长（如同台湾灾害应变中心指挥官）及紧急灾害对策本部之副部长（如同台湾灾害应

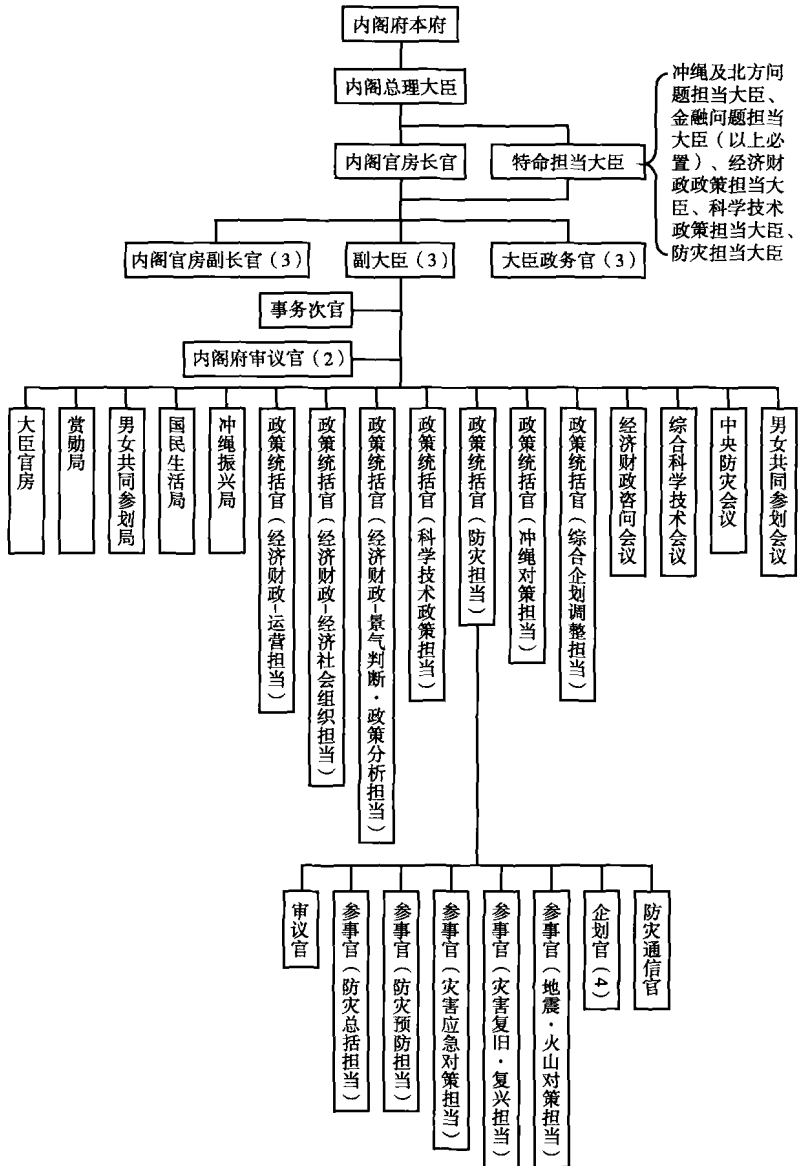


图1 日本内阁府防灾担当组织架构

资料来源：日本内阁府防灾担当职员合同研修资料，平成21年。

变中心副指挥官)等任务,负起防灾行政的中心功能。

(3) 新设内阁重要政策会议以强化中央防灾会议之机能,赋予防灾担当大臣对中央防灾会议的咨询权。

2. 日本防灾组织之运作

内阁危机管理运作组成大致可区分为内阁府、内阁官房及各省厅三大部分,其中内阁官房具备实质指挥功能例如危机管理应变,内阁府工作属规划性质例如政策的企划,各省厅具备实际执行功能,其次各指定行政机关、公共机关及地方公共团体间确保紧密的合作与联系。

当灾害或紧急事态发生时,透过大众传播媒体、民间公共机构及政府相关省厅,第一时间将讯息传递到24小时运作编制之内阁情报收集中心及官邸危机管理中心,并将灾情分别陈报内阁总理大臣(即首相)、内阁官房长官(类似“行政院”秘书长)、内阁官房副长官及内阁危机管理监^①等人,并启动设置官邸对策室,若讯息属武力攻击事件,则召开“事态对策专门委员会”及“保障安全会议”;若讯息属其他危机事件,则召开“紧急召集小组”会;当认为有涉及政治考虑讯息时,则成立“关系阁僚紧急协议”(由相关省厅大臣进驻协议);若认为要让总理大臣了解则再提升至“临时阁议”层级,视灾情发展决定是否设置政府“非常灾害对策本部”或“紧急灾害对策本部”,并由此危机管理初动体制(初期应变机制)(如图2、图3)中之内阁危机管理监,建议由防灾特命担当大臣(或其他省厅之大臣)或内阁总理大臣亲自担

① 为了加强内阁的危机管理机能,日本通过修改《内阁法》,并于1998年4月起在内阁官房副长官下,设立内阁危机管理监(1人),除担任中央防灾会议干事会之顾问,专门负责处理内阁官房中有关危机管理(除国防事务以外)的事务,其主要任务在于紧急事态发生时,掌控灾害状况,及政府在初期出动应变上作出最重要的判断,例如:提供是否成立政府非常对策本部等意见,有效发挥作为政府政体危机管理指挥塔的作用。具体而言,除指示召集“紧急应变小组”及设置“官邸对策室”外,为让相关省厅迅速且正确地采取出动措施而进行必要之协调。

任对策本部之本部长；另为能在灾区机动且迅速处理之必要时，可设置“非常灾害现地对策本部”或“紧急灾害现地对策本部”。

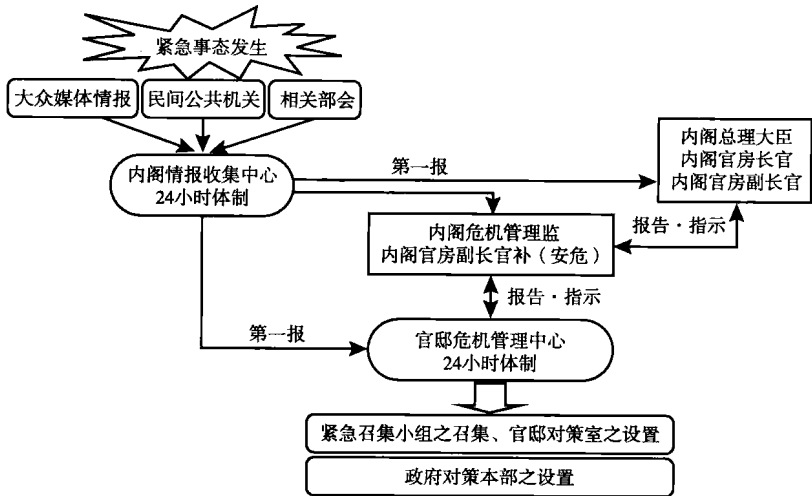


图2 日本内阁府危机管理初动体制之应变流程

资料来源：日本内阁府防灾担当职员合同研修资料，平成21年。

（二）美国灾害防救体系之变革

1. 美国防灾组织改革

1979年，美国发生震惊全球的三哩岛核能事件，促使当时美国总统卡特将各不同应变管理组织予以整并，成立美国“联邦救难总署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）”，直隶总统，灾变管理事权统一，唯初期绩效不佳；直至美国总统克林顿时期任命其于阿肯瑟州长任内之政治伙伴兼州救难署署长詹姆斯·魏特（James Lee Witt）为FEMA新署长。因其为总统极亲近之政治伙伴，由总统任命并直接向总统报告并负责，可谓获前所未有之授权，经大刀阔斧地改革，增加预算及员额，确立