

我國防救災體系之強化管理

祝匡華、劉原超；邴傑民

E-mail: 9808204@mail.dyu.edu.tw

摘要

台灣地區，近10年來，平均每年發生11,550件火災，造成約300人死亡及630人受傷。以1999年為例，台灣地區超過368,000件緊急求救呼叫，平均每天有1,000件求救呼叫，而有710人獲救。這些數據很明白的指出各種不同的災難事件，可能危害著人們的生命及財產。面對這些重大的災害，政府相關單位企圖改善緊急指揮系統及建立相關的重大災害救助行動及預防的相關法條或規則，如"中央重大災害預防及救助設置重點"、"行政院重大災害預防及救助指揮設置重點"、"火災及重大災害預防或救助行政組織修正條例"及"中央重大災害反應中心執行重點"等。這不單只是政府同時也是全體國民的責任，在面對重大災難時來保護他們的生命及財產。然而台灣地區在最近數年發生幾起重大災害及公共安全事件，如921大地震、八掌溪意外事件及東帝士摩天大樓火災等造成生命及財產的嚴重損傷。雖然政府現在已有相關的法規或條例希望能改善重大災害救助系統，但這些都無法有效的執行整個災害救助過程。因此如何將政府部門與民間救助團體有效整合實為整個災害救助系統最重要的關鍵點。尤其重要的是要有一指導要領，不論何時將民間力量投入緊急救助行動時更有成效。本研究目的在建立如何強化民間救援團體組織能力的指導要領，期望經由不斷的訓練、許可的機制及提供適當的設備和設施，使政府機構及民間團體能適當的裝備自己，並進而在重大災難發生時提供最佳的援助並進而參與更完整的救助工作。在本研究計劃開始，不但描述重大災難救助工作的相關背景資料、名辭定義及觀念分析，同時也在其後針對相關個案建立支持個案分析的理論架構。在第二章第三節中，即分析相關災害防救體系之理論，包括危機管理理論、緊急災難管理理論以及系統理論。經由三種理論尋找一適切評估各國災害防救體系之比較研究法，並期許覓得我國災害防救體系實踐層面改善之方法。第三章即以美國災害防救體系 美國聯邦緊急事務管理總署(FEMA) 作為個案分析，由其演變歷史、政府體制分析，並擇其最近發生之事件 九一一事件作為整合政府救助工作的評估基礎。由體系面的緊急指揮系統 (Incident Command System) 與實際面的操作進行評比，最後檢視理論於實際狀況之完成。第四章討論英國災害防救體系。英國災害防救體系自2001年由內閣辦公室(Cabinet Office)之公民意外事件辦公室(Civil Comtingencies Secretarait)所主導。除強調地方分權之職權分配，更進一步強化各部會間之協調整合工作。於文章之後，並以今年(2002年)五月間於波特斯巴火車站車禍意外為個案，計對災害恢復及偵查進行剖析。第五章則針對我國災害防救法沿革以及九二一震災前後災害防救體系之強化歷程進行研究，並以九二一地震為個案，提出災害應變之優缺點，作為未來災害防救體系之修正目標。最後第六章為本文之討論與總結。依據前述各章節，就理論及實際層面之研究結果進行全篇的整理，並作為未來研究發展及提出可能的建議。

關鍵詞：重大災難；預防；緊急救助；體系；操作；組織；實證經驗

目錄

封面內頁 簽名頁 授權書.....	iii	中文摘要.....	iii
.....v	英文摘要.....	.....vii	誌謝.....
.....x	目錄.....	.....xi	圖目錄.....
.....xiii	表目錄.....	.....xiv	第一章 緒論.....
.....1	第一節 研究動機與目的.....	.....1	第二節 研究方法與範圍.....
.....5	第三節 研究架構.....	.....8	第二章 文獻檢視與理論建構.....
.....10	第一節 重要名詞界定.....	.....10	第二節 文獻檢視.....
.....16	第三節 理論建構.....	.....21	第三章 美國災害防救體系之探討.....
.....27	第一節 歷史背景.....	.....27	第二節 災害防救體制.....
.....31	第三節 九一一救災實例.....	.....37	第四章 英國災害防救體系之探討.....
.....50	第一節 歷史脈絡.....	.....50	第二節 災害防救體制.....
.....52	第三節 英國波特斯巴車站火車出軌事故.....	.....58	第五章 我國災害防救體系之探討.....
.....65	第一節 歷史脈絡.....	.....65	第二節 災害防救體制.....
.....70	第三節 九二一震災.....	.....83	第六章 結論與建議.....
.....92	第一節 研究發現.....	.....92	第二節 政策建議.....
.....99	第三節 後續研究方向.....	.....102	參 考 文 獻.....
.....104			104

參考文獻

- 一、中文部分 1.陳繼堯， Risk Management in Taiwan ，風險管理季刊第一期，民國八十八年五月。 2.王光煜， 企業危機管理指針，風險管理季刊第一期，民國八十八年五月。 3.歐陽敏、陳永芳譯，Peter Davies著，企業倫理，台北:韋伯文化，民國九十年。 4.張建興，災害防救法解說，台北:鼎茂，民國九十年八月。 5.丘昌泰（2000），災難管理學，元照出版社。 6.陳輝吉，現代高級管理會計經營策略導向，台北:。 7.朱愛群，危機管理-解讀災難謎咒，台北:五南，民國九十一年二月。 8.張慧英撰，邱強述，危機處理聖經，台北:天下文化，民國九十一年一月。 9.吳佩玲譯，Augustine al.著，危機管理，台北:天下文化，民國九十年十二月。 10.林嘉慧、葛揚漢，我國因應重大災害與緊急管理模式初探，第一屆全國災害危機處理研討會論文集，台南長榮管理學院，民89年，頁477-490。 11.黃季敏、張建興，我國災害防治體系的探討，第一屆全國災害危機處理研討會論文集，民89年，頁1-38，台南長榮管理學院。 12.陳亮全、郭俊欽，台灣重大災害緊急應變之調查與分析，第一屆全國災害危機處理研討會論文集，民89年，台南長榮管理學院頁1-38。 13.余康寧，危機管理研究 政策設計面之探討，政大公行所碩士論文，民國八十一年。 14.林博彥，我國災變管理政策執行過程之研議，台大政研所碩士論文，民國八十三年。 15.陳勝仁，我國危機管理體系之研究，東吳政研所碩士論文，民國八十六年。 16.林昇德，我國緊急災難管理機制建立之研究，政大公行所碩士論文，民國八十九年。 17.郭俊欽，九二一震災地方行政部門緊急應變執行過程之研究，台大建築及城鄉所，民國九十年。 18.梁杏娟，我國緊急應變體系整建之研究 九二一個案分析，暨南公行所碩士論文，民國九十年。 19.閻立泰，政府與民眾危機溝通之研究 九二一個案分析，政大公行所碩士論文，民國九十年。 二、西文部分 1.Edward P. Borodzicz， ' The Terminology of Dangerous Events: Implications for Key Decision Maker Training '， in International Journal of Police Science and Management, Henry Stewart, 1999, 2(3). 2.Edward P. Borodzicz， International Journal of Public Private Partnerships, Sheffield Hallam University Press, 1999, 2 (1): 71-80. 3.Edward P. Borodzicz， International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, Perpetuity Press, 1996 1(2):131-46. 4.Rutherford H. Platt, 1999, Disaster and Democracy, Island Press: Washington, D. C. 5.Auf der Heide, Erik. 1989. Disaster Response: Principles and Preparations and Coordination. St. Louis, MO: Mosby. 6.Dahl, Robert A. Who Governs: Democracy and Power in an American City. Hew Haven, CT: Yale University Press. 7.Drabek, Thomas E. 1986. Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings. New York City: Springer-Verlag. 8.Drabek, Thomas E. and Gerald J. Hoetmer (ed.). 1991. Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. Washington D.C.: International City Management Association. 9.Hunter, Floyd. 1953. Community Power Structure: A Study of Decision Making. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press. 10.Lindell, Michael K. and Ronald W. Perry. 1992. Behavioral Foundations of Community Emergency Planning. Washington D.C.: Hemisphere. 11.Mileti, Dennis S. 1999. Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States. Washington D.C.: Joseph Henry. 12.Perrow, Charles. 1984. Normal Accidents: Living with High Risk Technologies. New York City: Basic Books. 13.Rogers, George O. 1994. The Timing of Emergency Decisions: Modeling Decisions by Community Officials during Chemical Accidents. Journal of Hazardous Materials. 37:353-73. 14.Sah, Jy-Pyng. 1998. Risk Management and Power Structure: A Study of Risk Management in Texas Local Government. Ph.D. Dissertation. College Station: Texas A&M University. 15.Schumaker, Paul. 1991. Critical Pluralism, Democratic Performance, and Community Power. Lawrence: University Press of Kansas. 16.Stone, Clarence. 1989. Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas. 17.Sylves, Richard T. 1991. Adopting Integrated Emergency Management in the United States: Political and Organizational Challenges. International Journal of Mass Emergency and Disasters. Vol. 9. No. 3. pp. 413-24. 18.Wenger, Dennis E. 1978. Community Response to Disaster: Functional and Structural Alterations. In Disaster: Theory and Research. Edited by E. L. Quarantelli. 17-47. Beverly Hills, CA: Sage. 19.Tom Cannon, Corporate Responsibility: A Textbook on Business Ethics, Governance, Environment: Roles and Responsibilities, London: Ptiman. 三、網路資源 1. http://www.homeoffice.gov.uk/webwork/ho_funcnt.htm. 2.UK Resilience, The Role of The Civil Contingencies Secretariat, <http://www.co-ordination.gov.uk/role.htm> 3. <http://www.ukresilience.info/contingencies/dwd/index.htm> 4. <http://www.co-ordination.gov.uk/handling.htm> 5.HSE Interim Report, 14, May, 2002, Train Derailment at Potters Bar. 6. <http://www.hse.gov.uk/railway/pottersbar/interim1.htm> 7. <http://www.taipei.org/teco/cicc/news/chinese/c-05-27-02/c-05-27-02-9.htm>