

南 華 大 學

公共行政與政策研究所

碩士論文

災難危機中的地方官僚組織功能研究

以台北市政府處理納莉風災為例

An analytical study of local bureaucracy in disaster from

Taipei city hall

指導教授：吳冠輝 博士

研 究 生：何佳靜 撰

中華民國九十二年十二月二十七日

南 華 大 學

公共行政與政策研究所

碩 士 學 位 論 文

災難危機中的地方官僚組織功能研究

-以台北市政府處理納莉風災為例

研究生：何佳靜

經考試合格特此證明

口試委員：林 吉 郎

吳冠輝

王振乾

指導教授：吳冠輝

所 長：許維雙

口試日期：中華民國 九十二年 十二月 二十七日

謝誌

完成這本論文，真的要感謝許多人，沒有您們就沒有我今天的小小成就。感謝我的家人，給我生活上的支援使我無後顧之憂，您們辛苦了。再者，感謝我的指導教授吳冠輝 博士，在學校事務忙碌同時給予我論文上的指導，並對於內容予以修正，寫作過程中老師的鼓勵。令我內心非常感謝。而兩位口試委員（林 吉郎老師、王 振軒老師）對論文內容的意見，學生銘記於心。

兩年半前，從台北來到嘉義，說實在一開始極為不適應，甚至有回家的想法，有幸承蒙（許 雅斐老師、許 仟老師、許 禎元老師、沈 玄池老師等）的教導，和一班好同學（凱雯、衛佐、文欽、穎超、聖凱、皇華）和許多大哥、大姊（庭儀、樟雄、金發、竣宏、連芳）還有其餘所的同學（麗鵲、茜荻），和我最好的學姐兼朋友郁珮，大家一起相處，一起唸書，這是我這一生最美好的學生生涯。當然還有最美的助理淑娟姐姐和廖阿姨，沒有您們，今天這本論文無法如此完整。

這半年，最為難捱，家人不在身邊，同學各自忙碌，每每情緒低落時，沒有環藝所陳 湘琴老師苦口婆心教導如何面對與調整自己的不足並給予指導，相信我將無法如期完成。因此在此要說 湘琴老師，謝謝您。

最後，我要將這一本論文獻給我的爸爸，我衷心希望您在天空的另一端能夠看到以往只會撒嬌的老么，研究所畢業了。

總之，感恩所有幫助我的人，謝謝您們。

何佳靜謹誌於

嘉義大林 2004.1.8

題目：災難危機情境中的地方政府組織功能研究

以台北市政府處理納莉風災為例

中文摘要

自 921 集集大地震之後，台灣對於自然災難對政府部門造成的衝擊與危機相關研究開始展開，災害管理概念成形，這樣的管理概念對於身為第一線防災機關的地方政府組織，勢必更為重要，在台灣，官僚制度的設計上地方政府雖基於地方制度法授權取得地方事務自治權，但是在財源籌措、人事任免等，卻由中央掌握。這樣的體制設計對於地方政府災害搶救上的功能運作產生何種效應？本論文試著從地方政府組織功能的觀點出發，透過救災過程相關部門分工的描述，呈現出地方政府在防災工作中的角色定位與防災工作的缺失。另一方面，台北市是台灣的首都，其都市防災資源的調配和取得相較於台灣其餘縣市較為充裕，但九十年發生的納莉颱風事件，卻暴露出台北市政府對於都市防災的重大缺失，本論文將以災害四階段為時間分野，重建當時台北市政府管理的過程，並提出相關部門的缺失，作為台灣地方政府面臨自然災害時防災工作的借鏡。隨著災害的增加都市防災概念漸形重要，公共政策制定如何與工程技術結合將是未來的整合趨勢。也是未來研究的方向。

關鍵字：組織功能、官僚組織、災害管理、納莉風災、災害應變中心。

Title of Thesis

Abstract:

Following chi-chi earthquake of Taiwan, scholars and governmental authorities considered disaster management is a crucial issue. According the law of local government, local government possess autonomy about local affairs, but financial and personnel matters are limited by central government. This study based on local government's function view and investigated the role of local government in disaster crisis.

In addition, Taipei the capital town in Taiwan that resources of Emergency are plenty of others. However, Nanyi typhoon brings about torrential rain for Taipei basin. In process of solving disaster crisis, bureaucracy is overloads with disasters. The present study focuses on analysis of the problems about Taipei city hall dealing with nature disaster

From previous example, urban disaster protection wills more impartment, how to link up with engineer technology and public policy is research direction in the future.

Key word: organization function, bureaucracy, disaster management

論文目錄

第壹章 前言

第一節 研究動機-----	1
第二節 研究目的-----	3
第三節 研究方法-----	5
第四節 研究流程說明-----	6
第五節 研究範圍與限制-----	7
第六節 文獻回顧-----	8

第貳章 概念定義與理論建構

第一節 危機的定義-----	13
第二節 災難情境危機概念-----	14
第三節 災難管理研究途徑與階段理論-----	17
第四節 政治力介入災難危機情境途徑相關理論-----	20
第五節 官僚組織理論與災難管理之關係-----	26
第六節 政治力介入災難危機情境正反功能分析-----	29

第參章 災難情境中地方政府運作功能與問題探究

第一節：我國地方政府之功能轉變-----	33
法制靜態觀點下的地方政府功能-----	34
動態觀點下的地方政府-----	39
治理觀點下的地方政府-----	43
第二節 從災難情境中檢視我國地方政府功能	
災難情境中地方政府運作之法源依據及相關規範-----	45
災難情境中地方政府任務分析-----	48
第三節：災難情境中地方政府失靈困境與社會網絡的反應-----	53

第肆章： 納莉颱風中台北市政府組織功能運作檢視與困境分析

第一節：.台北市納莉颱風災害應變中心組織架構與功能-----	57
第二節. 從災難情境中的地方政府任務觀點看納莉風災期間	
台北市納莉颱風災害應變中心組織作為-----	64
第三節： 納莉風災危機情境中台北市政府組織功能運作缺失之探討	79

第伍章： 結論

第一節：研究發現-----	84
第二節：未來研究建議-----	88

參考書目 -----	89
------------	----

附錄 1-8

附錄 1 本論文理論基礎總整理表-----	96
附錄 2 納莉颱風侵台時程表解-----	98
附錄 3 納莉颱風台北市傷亡災情統計 - - - - -	99
附錄 4 台北市淹水統計圖 - - - - -	100
附錄 5 台北市納莉颱風災害應變中心組織圖 - - - - -	103
附錄 6 災害防救法全文法條 - - - - -	104
附錄 7 FEMA 簡介 - - - - -	117
附錄 8 監察院針對納莉風災台北市政府救災缺失所做之糾正案文-----	119

圖表目錄

圖表 1.1 研究流程圖-----	6
圖表 2.1 災難管理四階段論圖-----	18
圖表 4.1 納莉颱風台北市政府危機日程階段劃分表-----	57
圖表 4.2 工務局於納莉颱風爆發期間時程-----	68
圖表 4.3 警察局納莉颱風爆發期間相關作為-----	68
圖表 4.4 消防局於納莉颱風爆發期間相關作為-----	69
圖表 4.5 教育局納莉颱風爆發期間相關作為-----	69
圖表 4.6 捷運局納莉颱風爆發期間相關作為-----	70
圖表 4.7 台北市政府與工務局於納莉颱風復原期間抽水搶救時程-----	73
圖表 4.8 交通局於納莉颱風復原期間因應捷運損害相關輸運措施-----	73
圖表 4.9 環保局於納莉颱風復原期間相關垃圾清運措施-----	74
圖表 4.10 社會局於納莉颱風復原期間相關安置補助措施-----	78

第壹章 前言

第一節、 研究動機

民國九十年九月十六日、十七日，中度颱風納莉颱風為北台灣帶來「連續最大 24 小時的雨量」高達 862 公厘¹，颱風對於台北市的傷害是特別嚴重。原因在於自從民國 38 年中央政府播遷來台以後，大量人口開始集中在北部地區，遂使得人才、資源、財富逐漸累積，也使得台北市成為一個高度人口密度集中的都市。但也由於如此，每有災難來臨都造成傷亡，此次的納莉颱風來襲造成市民 27 位遇難，3 人失蹤，16 人重傷，房屋全倒半倒無數²，雖然台北市政府在九月十三日颱風來臨前已對所有可能引發的災難危機狀態予以演練，但是依舊無法有效避免損害，另一方面玉成抽水站雖擁有東南亞最大抽水量的抽水站，從雨量開始集中後 18 日早上九點之後便完全浸泡在水中，完全沒有效用，導致南港汐止部分水鄉澤國。這次事件凸顯出台北市政府馬英九團隊執政以來對於颱風等自然災害之預防仍顯薄弱，而對於危機災害之處理和處置更缺乏應變能力。

有鑑於這樣之狀況引起我們思考，政府是否能在危機的狀態中擁有將危機的損害減至最低的能力？特別是危機的產生時間都非常瞬間且短暫，但政府組織的構成是一個相當龐大又複雜的網絡系統，任何事項之執行都需要通過一定的程序，因此當危機或災害來臨，導致政府往往無法在第一時間上展開反應，就台北市政府而言於在氣象局發佈對於納莉颱風之海上警報前雖已成立災害指揮應變中心³，但是對於大量的雨量驟下的應變工作卻顯得遲緩，導致應變措施無法發揮效用。也因為這樣的情況促使研究者對於一個結構非常完整且龐大的組織，目前的政府文官體制對於在面對危機事件的時候，如何能夠移動這龐大的系統。就研究組織理論學者的觀點來看，這樣的問題必須釐清政府功能並觀

¹ 台北市政府納莉颱風災後重建委員會（2001）《台北市政府納莉颱風災後重建推動委員會總結報告》，頁 3，台北：台北市政府。

² 同前註

³ 90 年 9 月 15 日凌晨中央氣象局發佈納莉颱風海上警報後，台北市政府於當日八點三十分成立「台北市災害應變中心」。資料來源：台北市政府納莉颱風災後重建委員會（2001）《台北市政府納莉颱風災後重建推動委員會總結報告》，頁 3，台北：台北市政府。

察官僚體制的相關反應。

就宏觀的結構論觀點分析，人類會針對其所置身的自然環境之威脅，發展出相對地適應機制與制度以維持人類社會之延續⁴。舉例來說，在災難發生頻繁地區，中央集權的政府型態是較為可行的體制並藉此維持政治體制的穩定，中國大陸對抗洪水的案例是很真實的體現，因為透過中央集權的方式來處理災難情況，中央集權可以將所有的資源，人力，物資予以統一，作適度的分配，也使得在災難發生頻繁地區，需要一個中央集權的強力政府⁵。而台灣政府組織之體制從解嚴前的中央集權的狀態，隨著台灣民主化的歷程，政府的權力不再只集中於中央政府，慢慢授權給地方政府，因此地方政府也漸漸承擔起防護災難的獨立作業。因此對於各地方政府危機處理救災能力的檢視和官僚組織在災難情境中的形態變化及和民眾之互動情形是引發研究者深入研究之動機。期望透過研究者來瞭解對於危機管理情境中地方政府角色定位及所遇到之困境為何？而地方政府這個組織在遇到危機事件時相關反應又是如何？而對於危機事件中的相關利害人，台北市政府與利害人互動時是如何之情形，都是研究者希望透過研究以找尋出解答，另一方面研究者討論組織架構之焦點以地方政府為主，在我國政府體制上台北市政府屬於地方政府之定位，和高雄市政府及其餘 26 縣市政府同屬地方政府組織，研究者選擇台北市政府作為研究對象之原因在於台北市在台灣地區為首善之都，當納莉颱風事件發生時，卻造成經濟活動的巨大損失，而台北市政府處理復原過程與在地民眾的互動的關係，顯現出官僚體制與受災戶民眾互動之緩慢。也因此研究者希望透過在這類事件中，政府部門的救災效率低落與快速的民間救援力量兩者的差異性為研究主軸。找出災害管理的新概念。

⁴湯京平（2001） 災難、官僚與民主：台灣九二一震災援救行政的政治與制度分析 《中國行政評論》，第 11 卷第 1 期，頁 69-70，台北：中華民國公共行政學會

⁵ 中央集權的特徵在於指揮體系明確、對於得以降低災難的不確定因素。

第二節、研究目的

誠如研究組織理論之學者所述，組織功能論認為組織和外在情境的互動，將決定這個組織是什麼形態，會有如何的行為⁶，特別是政府這個龐大且複雜的組織遇到非常緊急的危機情境時，如何將組織轉換以利處理危機相關問題。納莉風災的事件中，台北市政府跳脫原有的體制安排，成立跨部會的災害緊急應變中心，透過組織的機動性去解決問題，但是災害緊急應變中心的運作流於形式化，且內部各部會派出人員層級並不符合現場處理標準作業程序所要求之等級⁷，導致任何救援行為仍須層層上報，失去災害緊急應變中心因應災害危機的急迫性及把握搶救最佳時機 24 小時之目的，也因為如此政府單位的救援行動常與民眾之期望有所落差。這樣的情況對於災害中的受災戶而言感受更為深刻，當重大事件發生後，各單位的政府官員都會於事後到相關現場視察，但是這樣的訪視，對於受災戶而言只是消極的撫慰行為。對情況之改善毫無進展。對官僚組織而言，沒有人可以保證發生的災害或災難是最後一件，也因此未來的官僚組織面對的危機處理事件將是未來官僚施政上的重要議題。所以研究者之研究目的在於凸顯政府在危機管理上特別是針對災難危機方面之組織行為能力之不足加以討論並透過研究之結果打破國家機器是萬能的迷思。

在面對危機事件之時候，組織在初期對危機之反應是很遲緩的甚至是逃避之心態，認為危機是不會影響到自己組織之正常運作，所以許多組織在危機事件之初期雖有相關應變但都流於形式上之架構，而如此之忽略往往導致危機之擴大，甚至無法收拾之後果。

首先、研究者觀察官僚組織在危機管理中，所突顯的幾個問題，舉例來說、當危機發生的初期或在第一時間中，龐大的官僚組織無法立刻處理這混亂的情況，是否代表著這幾年來，我國所推行的單一服務窗口政策和建立救災體系政

⁶ 美國政治學者拉斯威爾（Harold D.Lasswell）所提出功能過程論以解釋政策運作過程中的功能活動，資料來源呂育誠（2001）《地方政府管理 結構與功能分析》頁 27，台北：元照出版社。

⁷ 請參考附錄 2 台北市納莉颱風災害應變中心組織圖。

策成效不彰？再者，當危機發生時，危機的直接受害者、特別是如颱風或是地震這類型的危機，受災者的都是一般的民眾，需要政府外力的幫助，但是對於受災戶來說，政府所提供之服務供不應求，這是否意含著政府失靈的一個情況，導致人民對政府的不信任？或是民眾本身之心態導致政府和民眾往往都存有差距。政府於災害事件後都會進行檢討，並研擬改進方案，但危機管理研究的意義在於事前的策略管理與風險控管，自從 2001 年美國發生 911 世貿倒塌事件以後危機管理的議題開始受到重視，台灣也自 921 地震後開始專注危機處理對於組織的衝擊及事件關係利害人的後續心理復原工作，因此危機管理這門學問漸漸被重視並與組織理論等相互整合。

綜觀以上之討論，本研究之主要目的為：

- 一 長期以來，國家機器把持對社會網絡的控制力量，但災難發生，使得舊有的社會網絡產生改變，更衝擊固有的官僚體制，地方政府面臨的組織挑戰對長久僵化的官僚體制功能有何變化？且和民眾之間產生如何的互動過程？本文的研究目的便在於提供政府功能改造方向的思考。
- 二 地方政府長期在官僚體制處於被中央控制的角色，財政更是被牢牢抓在中央手上，雖地方制度法中賦予地方自治權力，但面對龐大的自然災難，地方政府仍是束手無策，仍須由中央支援，如何創造雙贏局面，不流於意識之爭，提供思考的方向。
- 三 台北市相對於台灣其他縣市，擁有較多的資源和財源⁸，在災害管理上理應較為充裕，並成為台灣防災工作的模範縣市，但是此次納莉風災台北市政府從事前的水利設施預防工作，到事件爆發後的災民安置，交通疏導、廢棄物處理等救災工作，都凸顯出台灣都市防災和救災觀念的缺失，從台北市的經驗中找出問題所在，以作為台灣都市防災的改進之道，是本論文的研究目的。

⁸ 根據中央統籌分配款之劃分九十年度台北市分配比例為 43% 與高雄市相同，其餘縣市比例為 39%

第三節、研究方法

本論文主要研究目的為討論在災難情境中官僚組織介入的過程與暴露的問題所在，為求具體性將研究焦點集中在台北市政府在處置納莉颱風災區時如何和災區民眾之溝通和協調，因此個案研究為本論文之主要研究方式，藉由個案研究之結果，凸顯本論文之整體議題，個案研究之研究期望在於藉由單一個體之檢視和討論，發展出此一個體之獨特性，

一、文獻理論回顧與整理

本研究將研究者所接觸到所有有關危機管理、災難研究、及政府和民眾之關係等文獻資料與報紙新聞加以整理出這些文本之主要理論架構，成為研究者探討台北市政府在從事納莉風災這類之緊急危機時，如何專業分工，運作國家機器。產生的困境為何？以期作為以後類似事件之參考。

二、個案研究法

個案研究法屬於質性研究法之一部分，個案研究是針對一個單獨的個人、團體或社會，所進行的表意式檢視。它主要之目的雖然是在描述，但也可以提出解釋。⁹ 因此研究者將焦點著重在台北市政府這一個官僚組織在遭遇到緊急的災難危機時，如何動員及災後復原。並凸顯出救災體系對危機管理不足之處。

三、歷史/比較分析法

官僚組織理論之累積是一個龐大且悠久的歷史累進，從韋伯提出靜態的官僚組織模型認為行政組織就是機關權責分配的關係和層級節制到近代針對官僚組織之改革提出的新內涵，而研究者便希望透過歷史變遷之角度詮釋傳統官僚模型變化到以顧客導向追求服務品質的官僚組織，因此採用歷史/比較分析法來凸顯其差異。

⁹ Earl Babbie 著，李英華譯（1998）《社會科學研究方法》頁 442，台北：時英出版社。

第四節、研究流程

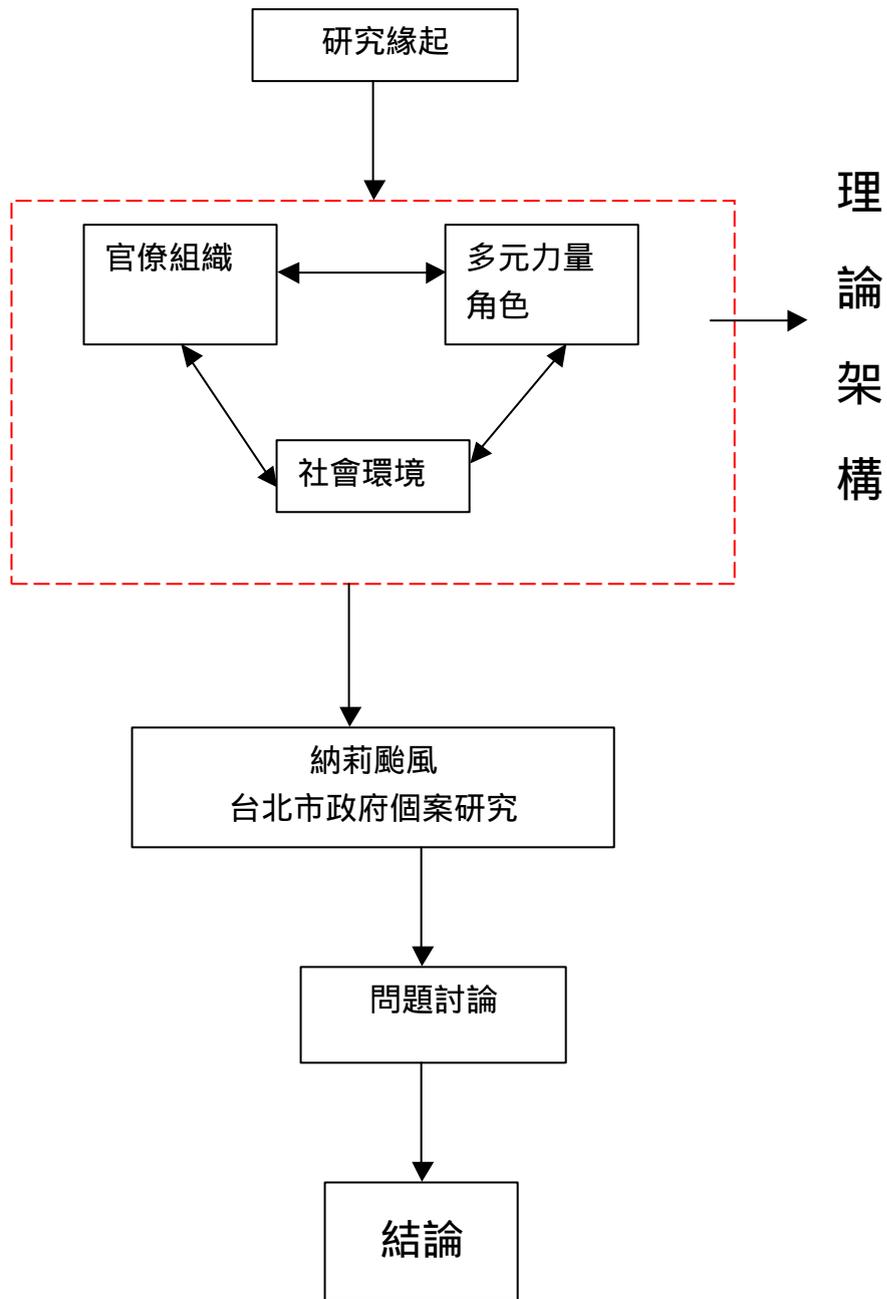


圖 1 研究流程圖

第五節、 研究範圍與限制

- 一 本研究以災難管理為基礎探討政府組織在危機管理行為中所呈現出的缺失，而危機的種類繁多，舉凡災害危機、人質危機、甚至是國家安全危機都屬於危機管理所討論之範疇，在本文研究者因為在災害危機相關資料之獲得較為完整，因此也將本研究之焦點鎖定在政府組織在災害危機處理上之運作作為研究內容。

- 二 研究組織理論之目的在於瞭解觀察組織運作產生的各種現象和型態，而其用於評估之項目極多，組織文化、組織行為、還有組織中的人之行為……等都是組織理論所討論之方向。而研究者雖也將運用組織理論作為研究之基礎，但研究者將注重在對整體組織功能面之討論，也就是說透過組織功能之討論來檢視政府在災害危機上之作為。

- 三 隨著民主化開放之腳步，中央集權制度之政府運作正在改變，地方政府開始被賦予更多行政裁量權，就災難救助之事項上於法令中為地方自治事務，但由於資源分配之不足，各縣市之救災能力不盡相同，研究者以台北市為研究對象，研究焦點在於台北市在納莉風災的災害中，受損情況非常嚴重，台北市為全台灣經濟與交通之匯集，且為中央政府之所在地，都市有四條河流環繞，其擁有人力與資源不在話下，但納莉風災損失慘重，令人質疑首都所在政府的救災功能是否失靈，這是我們選擇台北市為研究的原因。

第六節、文獻回顧

不論關於災難危機管理相關之研究或是官僚組織型態之變遷，近幾年來都漸漸受到重視，相關研究也陸續產生，就這次納莉風災之議題相關論文討論極多，而討論面向上則分為技術層面、組織層面、心理層面等。

一 組織面之探討：

陳德奎 (2001) 我國災害防救體系中第三層級(鄉鎮市公所)運作機制之探析
中央警察大學消防科學研究所碩士論文。

本篇論文之內容為鄉鎮市公所是「災害防救法」中所賦予重任的第三層級，然而卻沒有經費及人力執行災害防救的規劃與執行的工作，論者試著由法律面、組織制度面及功能面等三個角度切入，對地方政府相關的緊急應變內容與程序，了解鄉鎮市公所於我國災害防救體系中的重要性及必要性，並提出符合我國情所需的災害緊急應變運作機制之建議。

鄭問堂 (2002) 災害應變中心之研究—以納莉風災為例，台北大學公共行政與政策研究所碩士論文。

探討災害應變中心為救災之中樞，其所擔負之責任為何，並建構出一個具有快速行動能力之指揮中樞。並討論中央和地方政府在合作救援上之互動。

王志錚 (2002) 台北市區級災害應變中心運作檢討—以納莉風災為例，台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

以美國與日本處理危機事件之經驗做為佐證以探討台灣災害應變中心之運作有何缺失，並以結構面之觀點來分析台北市納莉風災災害應變中心之組成對災後復原之影響。

黃嫩雲 (2002) 臺北市區公所組織功能之研究以信義區區級災害應變中心為例
淡江大學商管學院高階主管管理碩士學程碩士論文

本研究是從區公所發展的沿革與地位、臺北市區公所組織架構及業務功能，並配合臺北市信義區區級災害應變中心運作為實例，藉以探討臺北市區公所組織定位及業務功能。在「九一七納莉颱風風災」災害應變過程，區級災害應變中心適可整合轄內機關學校、其他政府機關；統籌調用民間機具及運用民間力量，投入防災、搶災、救災、復建工作。本研究又以臺北市信義區區級災害應變中心為例，就其執行山坡地居民疏散安置，運用里鄰系統及民力清運淹水地區垃圾，完成「一清專案」付予的任務，慰問及發放救濟金等之實務經驗。

林瑞卿 (2002) 我國水資源機關功能整合之探討--組織重組的觀點
暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文

台灣今年嚴重的乾旱現象，造成中央與地方府際關係的紛爭和衝突，顯示水資源供需目前所遭遇問題的嚴重性，而水資源機關組織系統的混亂現象，應是造成問題癥結所在。因應今後台灣地區社會經濟發展，且考量水環境保護，謀求水資源之永續利用，如何克服台灣水資源天然環境，調適全球氣候變遷，進而合理使用水資源，滿足未來民生、產業發展及環境維護之需求，水資源機關組織功能必須加以重組。

本論文主要問題探討的焦點歸納為下列四個部分

1. 臺灣地理環境的. 因素造成水資源的分配與運用困難度。
2. 水利機關行政組織的權責重疊和無法事權統一的管理。
3. 水資源問題在府際關係的權力運作上充滿衝突和協調的困難
4. 政府組織再造的理論檢視。

二 土木水利技術層面

何信隆 (2001) 河川治理在防災與危機管理規劃之探討---以基隆河為例
台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

從基隆河河道設計來看台北市政府在災害危機管理技術面上的缺失，以危機因子概念討論基隆河的整治

陳崇岳 (2002) 基隆河水患消防機關搶救研究-以台北市搶救納莉風災為例

中央警察大學消防科學研究所碩士論文

從消防治理的角度，討論消防工作對於風災搶救的重要性，各縣市消機關如何配合增加救災效率，是本論文的重點。

陳碧玉（2003）停車場防汛安全危機管理之研究-以台北市基隆河流域公有地下停車場為例

逢甲大學建築與都市計畫所碩士論文

台灣地區的地理位置位於中國大陸西南海域、西太平洋大陸棚之起點，夏秋季為受颱風侵襲無法免除之地。且因台灣地區河川短淺落差甚大，加上都會區之發展，自然因素與人為因素造成河川流域，每遇暴雨量即氾濫成災，造成市民生命財產安全損失甚巨，嚴重影響各項建設及阻礙經濟之發展，各級政府無不努力於各項救災之工作。由於地下停車場對於地下空間的災害承受敏感度非常大，因此災害所可能造成的財產損失及人員、車輛安全危害影響程度相當嚴重，如象神、納莉颱風造成台北市多處地下停車場遭洪水淹沒造成相當大的精神及財物損失。因此如何加強停車場地下空間的防水性是本論文的主題。

黃鳴毅（2003）颱風災害救災能量配置評估之研究-臺北市為例
國立交通大學產業安全與防災學程碩士班碩士論文

研究一開始先以建立臺北市基本資料，並進行颱風災害可能在都會區造成的危害因子進行分析。另再從三個方向著手，第一藉由著以往的案例回顧，可以比較出臺北市那幾個行政區受災較嚴重，應配置較大之能量；第二，運用最新淹水潛勢圖，探討出各行政區可能受災範圍與淹水深度，並與前揭項目比較分析，整合出受災可能較嚴重危害區域；第三綜合出前述資料，來建置消防救災能量配置基準的模式，完成後再以前揭實際案例來進行驗證，以進行修正，藉以做為規劃消防救災能量配置位置及最佳方式，另外，從颱風災害的標準作業程序檢討當前救災能量不足時，提出相關因應對策，以便於颱風災害來襲時，發揮緊急應變之最大效用，使其在防救災工作能夠更加完善。

三 其他面向

洪珮菁（2003）政府災變公共關係管理之研究---以台北市政府因應納莉風災為例
國立政治大學公共行政學系碩士論文

本文試圖將危機管理與危機公關加以結合，透過納莉風災個案分析、深度訪談與內容分析的方式，進行政府災變公共關係研究；台北市政府主要的溝通對象為市民、媒體、中央政府及市議會，研究市民關係、媒體關係、中央與地方關係及府會關係，因而共同關係成為本文研究的重點，主要的研究問題為：(1) 學術界危機公關理論的發展情形為何？理論模式中何有不足之處？(2) 應用 Nunamaker 等人 (1989) 的危機管理動態模式，台北市實務上的做法為何？(3) 台北市政府災前防災溝通主要以哪些方式進行？(4) 台北市政府災前如何與溝通對象進行公共關係？關係結果為何？(5) 在納莉風災時期，台北市政府採取何種公共關係策略？(6) 前述 台北市政府災前與主要溝通對象的關係結果，對於納莉風災時雙方的互動情形有何影響？

聶國維 (2002) 災難新聞報導中政府危機溝通策略呈現之研究---以台北市政府處理納莉颱風為例

世新大學傳播研究所碩士論文

本研究期望檢視民國 90 年 9 月的納莉風災期間，台北市政府危機溝通的能力，以及運用危機溝通策略為何，以瞭解政府在面對危機事件發生時，危機處理的方式是否得宜。本研究的研究問題有三：(1) 納莉風災中，媒體如何呈現台北市政府的危機處理方式？(2) 納莉風災中，媒體報導出的台北市政府危機處理策略為何？(3) 納莉風災中，針對台北市政府在媒體上呈現的危機處理策略，媒體評價為何？

劉駿明 (2003) 新世紀台灣水利之政策與機關組織再造—淡水河治理策略研究
國立東華大學公共行政研究所碩士論文

本研究係以新世紀四大水利政策目標之觀點，全面性探討如何有效全流域治理攸關台灣首善大台北地區六百五十萬人口安全之淡水河工作，及為統一事權減少政府縱向層級加速橫向連繫協調，以提高行政效能及達成工作效率，進行組織再造等兩個主體進行研究。

劉宏儒 (2003) 災害現場指揮控制之本土化研究
台北科技大學土木與防災研究所碩士論文

八十九年七月十九日「災害防救法」公布實施後，中央至地方在應變階段雖已建立健全之三層級災害應變中心及完善的運作機制，然而各地方政府（亦或鄉鎮市區）對於災害現場各類救災資源之整合、協調、指揮、佈署及調度，卻未有一共通模式化的架構及標準化的處理原則，致使災害現場常淪為多頭馬車或令出多門之情況，因而影響救災之成效。然而在地方制度法之規定下，救災係屬地方政府之權責，當災害擴大或大規模災害發生，縣（市）政府間訂有救災相互支援協定，而在各地方政府間對災害現場缺乏一套共通及完整之指揮體系，在通訊系統、處理原則及指揮架構互為不同之救災單位，支援及被支援之救災單位間彼此如何整合亦將會面臨重大之考驗。本研究以美國緊急事故指揮體系（ICS）之概念與原則為基礎，融合國內外現況救災指揮體系之特性，並針對近年來國內重大災害搶救之優缺點加以檢討改進，以期建立本土化之災害現場指揮控制體系。希望對整體防救災規劃上，提供一些研究發現與建言。

從以上文獻分析可以發現近年來危機管理之理論及災難危機之探討文章趨於完備，這些論文較為偏重災害應變中心之探討，或者強調河川防禦方面之事項，或以媒體和政府處理災害新聞之態度如何為發展主題？這些文章以政府之立場對災害危機發出政策應對，但是這樣之撰寫方式較容易陷入政府報告書之泥沼，也忽略在納莉風災發生時台北市政府在處理時和受災戶就災情復原等事項，是一個怎樣之互動關係，而這樣之關係會對政府之治理行為造成如何之影響，跳脫傳統政府機關以上位指示下位之舊思維，因此研究者撰寫此篇論文就是將焦點偏重於防災相關部門的組織功能對於災難過程的影響，並強調政府部門之間的橫向與縱向溝通缺失，試圖以不同之觀點，作為政府作為上的新思維。

第貳章 相關理論整理與名詞概念

第一節：展開危機的概念

危機的緣起可以追溯到古希臘時代。“Crisis”這個字在希臘文中即為“Crisis”其意義除了有決定之意思之外，當時是泛指醫學上對病情好轉或轉壞之轉捩點。¹⁰不過在現代「危機」這個名詞已被廣泛運用解釋在各種領域。但是不同面向上對危機有不同之見解，像在社會學之觀點上，危機被定義為是一種在個人一般穩定狀態中所產生急性的情緒混亂（acute upset），並伴隨著在她或他的一般因應能力中所覺知到的崩潰。急性的混亂會以生理的、心理的、認知的和相關的悲傷和症狀出現。¹¹從如此之觀點來看在社會學上所界定之危機為一個緊急情況下所引起不穩定之心理現象。而政治和軍事上之觀點危機之研究焦點聚焦在組織和決策者在感到威脅或是衝突時的行為和狀況。

危機是一種含有下列三特點的狀況：1 威脅到組織或決策單位的重要價值或目標；2 在情況急遽轉變之前可供反應的時間有限；3 對決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉促爆發所造成之一種意外驚訝。¹²

「危機」一詞原意只代表轉捩點或決定性時刻而已，但也可界定為：危機是一段時間，在這段期間之內某種關係中的衝突將會升高到足以威脅改變那種關係的程度。¹³

「危機」代表的是一種情況情境，它具有下列四種充分與必要的特質：1 內外環境的激烈變化；2 對基本價值的威脅；3 可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性；4 對外再威脅只有有限的反應時間。」

「危機」是發生於一個系統的事件或一連串的事情，符合下列條件：危機必須與人們要求政府具備的責任有關，在民主自由國家通常包括下列最低程度責任¹⁴。1 外來對於主權和利益的挑戰 2 恢復或避免失去憲法秩序 3 避免與減少人民生命財產的損失。再者危機使政策制訂者認識決策做成是在時間的限制之下，危機事件無法預期未來，即使具有預期也是一般性的事件，無法針對特殊

¹⁰ 吳定（1999）《公共政策辭典》，頁 76，台北：五南

¹¹ 朱秉慧（2001）危機理論與社會工作實務 網路資料，網址 www.socialwork.com.hk/swtheroy.htm

¹² Charles F.Hermamm（1969）《Crisis in Foreign Policy》，p.29，Indianapolis:Bobbs-Merrill。

¹³ 石文龍（2000）《危機管理中之軍隊角色》，頁 12，台北：政治作戰學校政治所碩士論文。

¹⁴ 江大樹，廖俊松 2001 《府際關係與震災重建》，台北：元照出版公司。

事件，由上所歸納出危機定義雖有分歧，但仍得瞭解其真正內涵。

危機是一種危險狀態，它充滿不確定性，爆發性，衝突性，及複雜性。因此對於政府、人民、企業都必須用及短時間予以解決，危機並不是靜止不動的，而是動態變化的過程，因此政府、人民、企業在面對其危機事件時，無法用較為僵硬之思考方式作為處理，而應具備彈性式思考，才能帶領其組織通過危機。

危機之形式和發生之型態都沒有確定性，也因此分類上也頗為繁多，但在台灣，近十年自然環境所造成之危機來一直成為台灣永難擺脫之惡夢，更為台灣帶來巨大的經濟損失和民眾生命威脅，例如：921 大地震、917 納莉風災，種種自然災難之威脅，迫使居住在此的我們必須開始面對新面向之危機---災難危機。

第二節 災難危機情境概念

近年來因為對環境生態缺乏保護，一股大自然的力量正在反撲，造成許多以往不曾發生的自然變化，這樣之自然變化造成人類世界生命財產的嚴重損失。以往人們對於災難之處理態度都以較為消極之方式因應，認為其為天意之懲罰，或是有違於神明才遭此橫禍。但是隨著科學技術之提升，人們開始瞭解造成災難形成之真正原因，並思其解決預防之道。災難科學研究於是開始發芽。並開始展開相關之研究，至此人類不再只是消極懼怕災難之來臨，而是用一種如何解除危機減少損失之態度面對，而在對災難之定義上也從穿鑿附會宗教學上之解釋，朝向科學技術面上之解釋，不過對於災難定義之演繹過程，會隨著不同性質的災難事件和救災部隊的不同性質需求，會有不同面向之解釋。但仍找出對於災難定義的共同內涵。災難之定義是指突發事件所造成的傷害及衝擊超過當地政府和當地醫療照顧能力。一般的程序以及資源不足以處理災難所帶來的改變，因應災難而生的國體、機構以及各管轄範圍的數目及類型也迅速增加，而組織和組織的交互關係也會改變，而依據美國聯邦緊急署 (FEMA) 對於災難所下之定義，發生的事件，其嚴重性及重大程度常會導致死亡、傷害、以及財物損失，而且無法透過政府一般的程序及資源來處理。災難需要諸多政府及民間的機構做出立即性、整合

的、以及有效的反應，以符合人性的需求、以及加快復原的速度¹⁵。

災難與一般的緊急事件不同之處，在於其無法單靠動用更多人員、裝備及補給來處理。時常，災難產生的需求超過單一組織的負荷能力，迫使他們必須與其他機構分擔工作及共享資源，而這些其他的機構只會用自己並不熟悉的程序來運作。Auf der Heide(1989)曾報告過，災難常會越過原先管轄的範圍。災難改變了因應的機構之數目及結構，並可能導致新的組織產生。災難會產生新的工作、並且使平常並非負責災難因應的參與者積極投入。災難也會使平常用來處理緊急事件的裝置與設備遭到損壞¹⁶。因此就研究組織理論相關領域之學者而言，災難之發生正是考驗組織因應災難時之彈性如何?透過組織彈性，以期達到更有效率以解決問題。

災難情境在學理上可以界定為由於自然或人為科技的災難而導致對於生活、福利、物質與環境的危害。¹⁷自然性的危害指的是水災、地震、颱風等因為自然現象的不尋常所導致災難類型。自然性災難往往造成巨大的損失和死亡，像地震事件來說，至 20 世紀到現在已經造成世界各地嚴重生命財產損失，例如 1923 年東京大地震，1995 年阪神大地震等都造成千名人員之死傷，在台灣，民國九十年九月二十一日所發生的集集大地震造成 2333 人死亡，這些慘痛的自然災難對於政府組織之危機處理能力都是嚴峻之考驗。根據研究災難相關議題的之學者研究，在過去 20 年內大概有多達 800 萬居民受到自然災難之影響，而在台灣颱風之威脅是每年夏天之夢魘，因此在試圖對災難之發生進行預防時先瞭解自然災難之特性是有其必要性的。

Schneider 在 1995 年時所提出自然災難有下列特性：¹⁸自然災難具有嚴重性、廣泛性與迫切性的特點，自然災難的破壞力量相當驚人，在及短的時間內造成生命

¹⁵ 轉引自 FEMA 網站資料 www.fema.org

¹⁶ 資料來源 <http://www.sinica.edu.tw/~quake99/paper/chap3.html>

¹⁷ 丘昌泰 (2000)《災難管理學---地震篇》頁 4，台北：元照出版社。

¹⁸ Schneider ,S.k.(1995) 《Flirting With Disaster:Public Management in crisis Situation 》，p55--85，New York:.M.E Sharpe.

財產的大量損失。以台北市遭遇納莉颱風而言，短短 24 小時便造成 12 個行政區有半數以上行政區淹水，造成經濟上之損失更是不計其數。再者自然災難也賦予政府設定政策議程的機會：當災難發生後亟需大量人力與資源之投入搶救，民眾個人力量終究有限，國家力量於此時介入其中，而政府當局也會將其救援行動納入列為政策優先推動之部分。並藉此賦予政府採取干預社會行動的正當性。另一方面隨著媒體無遠弗屆之傳播力量，使得國家重視媒體對政府政策之反應，使得自然災難得以列入政府優先議程中。自然災難發生後除救援人員與媒體記者搶先進入災區之外，災區也成為各黨各派政治人物作秀之舞台，在位者以此展現其應變能力及領導力，並適時承諾以大量金錢回應災民之需求，而在野者也前去災區對在位者之救援行為予以譴責，凸顯自己才是恰當的執政者。於是自然災難之現場反成為選舉造勢之場所。故自然災難本身具有濃厚的政治性質。自然災難往往都是迫切和緊急的。當組織面臨這樣的狀況時，在面對危機事件之時候，組織在初期對危機之反應卻是很遲緩的甚至是逃避之心態，認為危機是不會影響到自己組織之正常運作，所以許多組織在危機事件之初期雖有相關應變但都流於形式上之架構¹⁹，而如此之忽略往往導致危機之擴大，甚至無法收拾之後果。在緊急事件中民間部門之動作早於政府部門，但由於自然災難之特質通常被視為公共問題，也使得政府部門成為主導者，政府部門擁有強制力量能夠提升救援工作效率並能將所有民間人力做最有效之利用。

根據 Schneider 對於自然災難特性之詮釋，當自然災難發生時，對於大眾所造成之損害是直接且快速的，而政府組織在處理相關問題時卻猶如牛步，甚至以該自然災難之「政治顯著性」作為是否投入大量救援之依據。且對於現代之科學技術而言，仍然有許多自然災難是無法預測的，例如像地震、土石流災害等。更增加我們瞭解自然災難內涵之困難。不過在科學技術尚未克服預報技術的今日，難

¹⁹ 南加大危機處理中心主任 Ian I.Mitroff 訪談美國兩百家公司中只有 5%—15% 會於危機管理之議題發展較有系統的策略及措施。資料來源 Ian I.Mitroff 著，吳宜蓁、徐詠絮譯（1996）《危機管理診斷手冊》頁 109，台北：五南出版社。

道我們對於自然災難之預防是完全束手無策的嗎?近幾年人類開始思考這個問題也因此相關研究學者開始提出「災難管理」的概念。

第三節 災難管理研究途徑與階段理論

災難的發生對於人類生命、財產的危害，加上科技日新月異之影響，人類不再認為災難是神明之懲戒，進而開始研擬因應計畫和預防，也促進災難管理之興起。1920年社會學家普林斯（Prince）探討社會變遷與科技災難之間的關係時緊急災難管理之概念被提出。1950年代美蘇冷戰，美國為防止蘇聯發動核子戰爭時，民防組織應如何應變，概念日趨完備，直到1975年地理學家懷特（Gibert F.White）與社會學家海斯（J.Eugene Haas）共同發表著作：自然災難的評鑑（Assessment of Research on Natural Hazards），災難研究開始轉變為科際整合的趨勢。除了研究自然學科之學者外，社會人文領域的研究者也投入這一個領域。而聯合國召開第二次世界環境會議，並且發表21世紀議程之後，「地球村」觀念成形，「永續生存」成為新世紀人類努力之目標，也帶領災難管理研究往新的方向前進。²⁰目前災難管理研究有兩種研究途徑：「特定災難途徑」²¹：每一個災難都有其特定形成之原因，因此應變之方式也有所不同，這個研究途徑主張研究不同的災難類型，必須應用不同之管理方法。在過去特定災難途徑被大多數學者所採用於討論自然災難上，但隨著災難發生類型日趨複雜，特定災難研究耗費大量國家行政資源，且使得政府組織與民間協力之間對於救災協調之一致性遭受割裂。於是學者發展出另一種研究途徑稱為「普遍災難途徑」提倡者認為不論是自然或是人為所造成之災難，其原因性質及處置方式都不盡相同，但是基本因應階段與回應程序應該是相同的。如此對於整合救災資源及專業人力是較為有利的。就政策議程觀點來看災難發生是否能夠成為關注之焦點不在於災難性質本身，而

²⁰ Mileti, D (1999) 《Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States》, p.29, Washington, D.C.: Joseph Henry Press. 。

²¹ 此觀念引自：丘昌泰（2000）《災難管理學---地震篇》頁24：台北：元照出版社

在於社會對於災難事件之反映與認定。因此整合性的災難管理體系是有必要的。²²

在整合性的災難管理體系研究途徑中，相關學者提出災難之發生是具有階段性，Quaranrelli,E.L.認為災難過程像是人類罹患疾病一樣，有一定之過程。分為災難預防期、災難準備期、災難爆發因應期、災難回復期。災難事件之發生並非都是依照這四個階段（圖二）產生，但是四階段論之提出提供學者們對於災難危機因子之掌握更有其依據。

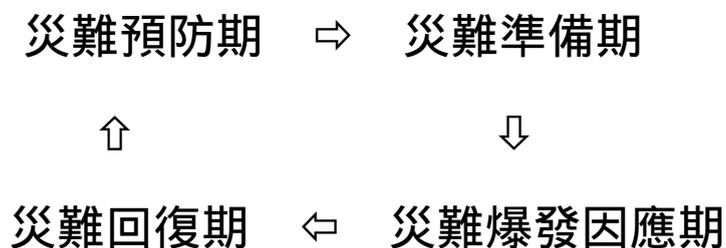


圖 2.1 災難管理四個階段

資料來源：作者依 Quaranrelli,E.L.災難管理階段理論整理

災難預防期：災難和危機一樣是一個動態變化之過程，隨著時間之演進，災難高危險因子將會越趨明顯，無論是政府、人民、企業若能在危險因子發展之前將其因素排除，則災難將不會產生，或是造成極小損失而已，但是若政府、人民、企業等組織對於危險因子之存在予以忽略，則可能帶來非常嚴重之生命財產損失。台灣地區在發生 921 地震之前，北台灣地區曾於當年七月底遇大停電之情形，經調查是南投縣中負責南電北送之電線桿倒塌，其電線桿之地基完全下陷，事件過後二星期便發生集集大地震，事後有地質專家學者前往地震震央區會勘，赫然發現這次電線桿之地基滑動為地殼鬆動之前兆，並指出若能先予以

²²Quaranrelli,E.L. 於 1991 年文章 Disaster Response:Generic or Agent-Specific 中提出四個階段觀點轉引自丘昌泰（2000）《災難管理學—地震篇》頁 25，台北：元照出版社

重視則地震災難將不會造成那麼巨大之損失²³。因此此階段主要精神在於在緊急事件發生之前，災難管理者從長期及宏觀角度對於災難所採取的事前防範。首先對於災難性質之認定及分析予以探討，並預先評估其事件所產生之對於社會、經濟等方面之風險。²⁴更進一步是災難預警系統的建立。在台灣歷經 921 集集地震之後，台灣研究相關方面之學者也齊聲呼籲災難預警系統建立之重要性，已達到減低損失之目的。

災難準備期：災難之發生當時都是急迫且短暫的，決策者需用最少的時間研擬出因應對策，若沒有事前之推演及訓練，整個救援行動必定混亂且喪失搶救之先機。因此準備期的充分演練與否扮演極為關鍵之角色。此階段需探討下列問題：緊急災難的管理資源有那些？如何訓練緊急救難專業人力？災難準備政策的成本與時程為何？假設狀況演練與真實事件之差距為何？例如每年颱風來犯之前，台灣各地方政府會針對颱風來臨時救援先行演練，動用直昇機，快艇等裝備，以期做與真實狀況符合之要求。這樣之動作便是為即將可能來臨之災難預作準備。

災難因應階段期：災難發生後，災難管理者迅速回應災難作業程序與方法，災難管理者其主要任務在於如何整合救災資源與人力，提供適當之協助與救援，以盡快減低災難衝擊，減少二度傷害。而緊急應變中心之成立與運作，是這個階段之要點，透過緊急應變中心和各部會及民間協力之溝通，統合救援之物資和人力，除了資源整合之工作外，如何將災區秩序恢復，也是重要議題，因為當災難發生之後，宵小之徒常趁災民從事家園復原工作時，趁機打劫，若災難管理當局無法立刻派遣相關警力維持治安，則將造成災民們的二次傷害。因此在這個階段時，災難管理者之回應能力，及強制力是成功與否之關鍵。2000 年九月十六日

²³ 聯合報 89.9.23 日 7 版

²⁴ Petak, William J (1985) <Emergency Management: A Challenge for Public Policy > 《Public Administration Review 》, p45, New York .. 。

納莉颱風入侵台灣，台北市政府於九月十五日成立「台北市災害應變中心」並於十六日展開救援之工作，但是因應變中心之組織仍須層層上報，導致許多回應都顯得遲緩，如全市維生系統之恢復工作，歷時二星期才完全恢復，顯示台北市政府回應能力之不足之處。

災難回復階段期：災難回復階段指的是災難發生之後，如何進行重建與恢復工作。其和災難因應時期之不同處在於，災難因應時期所著重的是短時間且如何快速恢復生活基本要求，如食物及飲水等。而災難回復階段期所主張的是以長期之觀點來看災區之需求與運用其資源。且強調不只是物質生活上之重建，更強調災民心理之重建。此階段所關切之焦點在於受害地區或承受風險之團體為何？承受風險團體的脆弱程度為何？並從長期的角度檢視災區基礎設施破壞程度為何？最後討論災後補償與補助之方式為何？

這四個災難管理階段形成一個不斷循環的網絡，災難並不是一定走到回復階段之後就必定消失，也就是說，災難管理者不能因事件已進入尾聲而掉以輕心，否則災難事件之後遺症效應將帶來新的災難危機，就以台灣 921 地震來說，對於災民而言政府雖已於災難發生之後採用許多措施，以組合屋安置房屋破損之災民，予以災民貸款上之優惠，在心理層面則提供心理諮商重建之服務，但隨著事件發生之日越來越久，加上媒體已不再將焦點放在此，也使政府日漸減低對災民之保護，但不是所有災民都那麼幸運得以在短時間重建家園，那些無法重建之災民容易產生對人生之失望感，進而引起自殺或自殘之行為，這無疑是另一種災難之開始，因此災難管理者不可不慎。

第四節 政治力介入災難危機情境途徑相關理論

自然災難瞬間釋出的能量過大，而人類社會的回應能力有限，自然災難仍不斷地造成特定社會體系的局部失衡，當大規模災情發生，缺乏有效的控制與救濟，

則可能產生嚴重的社會失序現象，民怨升高，甚至造成政治體系之瓦解或改革，都對既有的治理體系產生挑戰，治理體系能否回應並掌控自然災難的社會效應，影響到特定政權的維繫能力。因此政治力量於自然災難發生時主動介入的動作便是其維繫政治力量的象徵。政治力如何介入災難治理與救援行為研究著重在災難情境的特性不同對於政治組織的功能定位也將不同，災難情境最顯著的特徵在於是災難現場的不確定性非常高，Milliken 認為不確定性有下列面向，首先是現況的不確定性，在災難現場中對於決策者來說缺乏正確資訊的結果，造成決策者無法預期事件之變化，造成其無法預期情境的因素極多，事件之複雜程度，是否之前有相關處置經驗，可變異程度都是操縱不確定性的因素。在這樣不確定性的災難特性中，政治結構介入災難情境中之途徑也有所不同，在災難現場不確定性高的情形下，政治組織結構形式就傳統的組織分析角度凸顯出科層組織在災難援救之重要性，因為在災難情境中個別行動者必須盡量納入組織化的行動，已達到將珍貴的資源運用於最需要之部分，而不是消耗在人際衝突之活動上。因此強大的政治組織開始介入災難情境中，組織運作是一種動態變化的過程，因應環境之變化有不同之模式，而組織理論試圖用結構面和功能面兩種研究途徑來解釋組織介入災難情境變化之型態。

組織結構論研究途徑²⁵：組織結構的理論所探討是組織的基本架構與規模，以及有關人員所應遵循的規範，就政府本身而言結構研究所著重的在於一個由官僚或民意代表所組成的正式組織它的組織架構為何？層級之間隸屬關係又是如何制約？在行政程序上需受相關法規之規範與監督，行政人員之職權行使範圍何在？是組織結構所要討論的地方。結構可視為是「靜態」之層面，組織結構與其他社會系統一樣，是抽象且無形的，也因此無法看見其內部結構，但透過組織圖之描繪解決了這個問題。我們可以藉著組織圖來表達其組織結構，並檢視組織結構的實際運作行為，於此抽象的組織架構概念便具體化。許多學者認為組織結構只就組織靜態部分做研究，但是無論是組織或是機關所需處理的事物都是一個流動之過程，如此只重視結構面是否無法反映出組織的真實狀況。且因為規範之限制也將扼殺組織內人員之行動力，並阻礙各個部門之溝通。雖然有如此強大之缺點，但若我們在討論組織時若忽略結構觀點，則將使得組織失去行動方向和組織目標。卡斯特道出組織結構之本質，他說：「機關組織的組織結構雖不能代表整個組織系統，但它卻是機關組織的最重要一部份，因它是機關組織之架構，它才能顯示機關組織活動的功能和關係」。²⁶組織結構之所以被建立，在於透過明確組織結構專業分化使得能夠有效運用資源，以最小之輸入，求得最大的產出，因此組織

²⁵ 公共行政學上結構之討論源自於社會學，而將結構觀點應用於組織理論上最著名的是帕深思 (T.Parsons)，其主要論點如下：

- 1 社會系統是由許多的部分組成，研究者觀察各種社會現象時必須兼顧二者。
- 2 構成社會系統的各個部分之間，存在著彼此互動的關係。
- 3 上述互動關係是持續變動的，某一部份之改變將會連帶影響其他部分，此一現象將不斷出現，而形成「動態的平衡」(dynamic equilibrium)。

T.Parsons 認為各種人類現象的綜合表現可稱之為「一般行動系統」，而此一系統又可分為四個次級系統，即生態次級系統、人格次級系統、社會次級系統、以及文化次級系統。其主要觀點認為任何一種組織，其本身就是一個社會系統，而這個社會系統之內又包含了許多的小社會系統，而這些小社會系統形成一個網絡，和整體組織互相配合以達到組織之運作。且他提出社會系統具備下列四種功能適應(adaptation)：當內外環境變動時，系統必須具有妥當的準備和相當的彈性，以適應新的變化，減輕緊張、磨擦的不良後果。達成目標(goal-attainment)：所有社會系統都擁有界定其目標之功能，並且會動員所有能量與資料來達成其所追求的目標。模式的維持(pattern maintenance)：一方面按步補充新員，另一方面又以社會化使成員接受系統的特有模式。整合(integration)：維持系統內各部分間的協調、凝固與團結，以保護系統並對抗外來重大的變故。資料來源：呂育誠 (2001)《地方政府管理---結構與功能之分析》頁 26，台北：元照。

²⁶ 呂育誠 (2001)《地方政府管理---結構與功能之分析》頁 28，台北：元照

結構之產生便具有提升組織效率之功用。再者良好的組織結構，不論上行溝通或是下行溝通皆能使其達到暢通無阻的狀態更重要的是組織是一群個人為特定目標的完成所集結的組群，組織結構經由分工及權責的安排，使個人努力及行動合一，為達到目標而效力。以上的功能，代表組織結構之重要性，而它的專業分工與分化特質，更是後來解釋不同性質組織類型結構論之基礎。就結構論之觀點對於政治力介入災難情境之看法認為組織的嚴格結構組成才能在不確定性高之災難情境中發揮其功能。在此派眼中災難情境之解決必須依靠強而有力的政治力結構介入，才能將災難情境舒緩。強而有力的政治力結構指的是政治體制的形式，例如：在災難頻繁之地區，需要動員大量之人力與物力，指揮如此龐大的資源，若無相當明確之權限劃分，則將會導致更無法估計之災害。因此組織結構紮實，權限劃分明確之政治組織便介入整個救援過程，最明白之實例就是軍隊在災難中之救援行動，軍隊之結構完整，各階級之間之權限也清楚明白因此在各國處理災難事件時，軍隊都是最先介入其中之政治組織。當軍隊進入災難現場進行救援後，所從事工作性質屬於單純但工作量龐大的任務，如災難現場瓦礫之搬運，人員之搜救，等，偏重第一時間的搶救，而當軍隊將災難現場做完初步之處理，軍隊力量開始漸漸退出第一線，由政府組織進行介入災難後之復原工作，從維生系統的恢復，災民之安置與後續生活，以及整體經濟結構之重建等方面，都是其工作項目，政府組織介入危機災難情境後有其必要性，嚴密的組織監督和專業分工使得政府組織得以從各方面徵調和整合救援資源，而憲法所賦予其強制力則使得政府組織不但比民間擁有更多資源，更肩負起指揮民間體系救災之任務。

從組織結構論中，我們可以發現，一個結構良好的組織，在災難情境中能發揮救災之效率與減少災難損失，嚴密的組織層級結構，讓組織中的成員得以明確瞭解其工作內涵，並服從上層之命令，因此當我們討論政治力介入災難情境時，結構性之完整與否是考量因素。組織結構內涵在於職權、職責、負責及指揮系統與回饋系統之建立。職權：代表正式途徑所賦予其某職位的權力。職責：完成某種被賦予的任務的責任。負責：管理人員行使職權及履行職責，應將情況及結果

向上級報告。所謂職權即代表透過正式途徑所賦予某職位的權力。這些權力包括決策權、執行權與裁量權，如果職位不被賦予職權時，職位在運作時勢必將遭遇極大的困難。職責：職權與職責是相對的，職責即完成某種被賦予的任務的責任。每一個職位它的權與責必定同時產生，且權責必須要相當。負責：光有職權、職責仍不足以維持組織正常運作，還必須要負責。所謂負責，是管理人員行使組權及履行職責，應將情況及結果向上級報告的責任，這是促使組織正常運作的關鍵所在。在一個組織體運作，常會有很多報表，這報表即是回報系統；而幕僚單位常需呈報許多公文、申請表這些簽呈會一路按照權責照會相關主管，這流程也是回報系統。「向上級報告」這責任必須徹底履行，否則組織無法有效運作。指揮系統與回饋系統：職權、職責、責任組合起來即成指揮與回饋系統，指揮系統有一個重要運作原則即是指揮系統統一。

總合以上所言，一個組織要維持運作，必須確保適當職位的人有適當的職權並負適當的責任，對上級負責，使指揮系統與回饋系統充分連結，而唯有如此，資訊系統才能有效運作。特別是在災難情境是一個高度不確定性的情況，若沒有明確職責或是權限，則對於災難援救之處理是很大之阻力，因此組織結構理論對於政治力介入災難情境提供了一個明確之根據。

研究組織結構就必須研究組織功能，這兩項是組織理論之主幹，一個組織有許多功能，而結構是組織功能之基礎，透過確定組織結構之組成內涵才能將組織功能有所界定。功能理論的中心概念是功能，它是指一種對維持社會有均衡作用的活動。功能論者把社會看作是一個體系，在社會的各部門中，彼此錯綜複雜，其中任何一個部門的改變，可能牽動整個體系。功能論把社會當成一個體系來看待，這個體系是由分歧和關聯的結構組合而成，每個結構各負責特定之功能，這些不同的功能結構及其功能共同，或個別操作，變造成社會整體的運轉，持續不

斷經營下去²⁷。功能論所留意的是社會成員共享的規範與價值。理論家認為自願的合作和一般的共識，是維持社會體系保持秩序和穩定之基礎力量。而在公共政策上功能過程論被運用於政策制定過程，主要是透過政策規劃人員就公共政策問題透過功能與過程分析，發展替代方案所需要的資訊，以解決問題。功能過程論的研究者以拉斯威爾為主要倡者，拉斯威爾為公共政策科學之專家，拉斯威爾就政策制定過程中功能觀點來解釋政策制定中的政治組織型態，就政治組織來說在政策制定的過程中，功能取向操縱一切決定政策是否優先進入政策議程，在災難情境中因為造成大量人員傷亡，或是嚴重生命財產損失，整個社會體系頓時陷入一個混亂之情況，維生系統之恢復、房屋損害的災民安置問題，以及對外交通之恢復等狀況，但是在這些多如牛毛的行動中，那一件優先列入政府施政議程，進入執行階段。因此政治組織介入災難情境中的功能研究途徑，著重的焦點於政治組織在災難情境中管理策略，管理方法層面，而政治組織介入災難情境中和民間協力組織共同合作，以保障民眾生命與財產之安全，並以此基礎建構出一個災難管理系統，這個系統之內涵將於第三章中加以探討。透過系統所組成的社會網絡，維持整體社會體系之運作，是功能研究途徑所強調的觀點。以功能論觀點來看現代政府為何介入災難情境之理由在於現代政府擁有以下數項功能：²⁸

(一) 保衛功能

這是政府最初也是最基本的功能，保衛國家安全及維護社會安定，使國家主權不受損傷，人民財產不受非法侵犯。

(二) 輔助功能

政府要以各種方法與技術來輔導各行各業之發展與頁繁榮，例如對農產品

²⁷彼得·漢彌爾頓 (Hamilton Peter) 1998，《派森思》，蔡明璋譯，頁 84，台北：桂冠文化。

²⁸張潤書 (1989)《行政學》，頁 225，台北：元照出版社。

之研發，以增進農民之生產所得，這是政府作為輔助之角色以促進商業發展。

(三) 管制功能

為了促進公共利益，保障全體人民福祉，政府不得不對妨礙公益的活動加以限制或檢查，但是形式上已經不再是向君王時期般只為了皇上之利益，或是統治集團少數人之利益，現代政府管制功能在方法上是溫和的，而管制之目的是為了整個國家的富足繁榮，整國人民的幸福。

(四) 服務功能

政府還要辦各種公用事業以供人民使用，例如電力、電信、石油等這些事業的設立與維持，本於取之於人民，用之於人民的精神。

現代政府具備這四項功能，當外在災難侵襲人民財產，或是政府基本設施時政府必須介入其後之復原過程，維持政府本身功能，才得以確保國家系統整體之穩定，若是政府因能力之限制，在災難情境中無法擔負起保障民眾財產安全之責任時，各單位只能獨立找尋可發揮功能的舞台，這時對政府組織而言代表的是政府權威的失靈現象，稱為「政府失靈」。像是在 921 地震時政府組織的力量介入災難情境中，期能發揮其功能，以使災區得以初步穩定，但由於救難人員訓練素質不佳，救災物資發放不均，指揮體系混亂而缺乏效率，這樣的結果使得政府雖有公權力主導救援與安置，災區卻呈現一種各自為政，各自生存之情況，政府功能無法發揮，受害的將是廣大民眾之生命安全。所以在功能研究途徑上，學者認為必須建立監督機制以診斷政府是否在災難情境中有行政違失或政治腐化之情形。在政府部門用功能來劃分部門，根據基本功能分劃部門後，每一部門各負責一項功能，後因部門功能擴大，為達專業化目的，在各部門又需在以下分劃許多

分支部門，於是在主要功能部門之下又產生許多次要功能部門，政府組織功能越趨完備。

第五節 官僚組織理論與災難管理之關係

不可否認的，隨著功能性部門專業化程度越高，民眾依賴官僚體系的程度越來緊密，官僚體制之介入深入民眾的所有生活層面，大到國家安全，小至營業許可發放，都需要官僚體系之辦理。在韋伯（Max Weber）提出之「官僚型模」概念時對於當時政府行政造成巨大之衝擊，在此之前，政府之行政力量來自傳統的權威觀念，並沒有組織之構成，只有強人統治權威之存在。這種權威之取得不是憑個人自己的努力或才能，而是靠繼承的力量，傳統權威觀念被視為是至高無上的。到了超人權威階段，領導者至高無上的權威被懷疑，「救世主」性格的超人者因而崛起，他們不是經由繼承而取得地位，故和傳統權威不同，但是人們信仰他們那種天賦的、超世俗的超人特質，故對於他們的權威也是絕對服從。當超人權威發展至某一程度後，因為要維持超人權威的持久性，便開始發展高度的組織化及制度化，隨著人民知識水準的增加，人們開始有反對傳統權威和反對超人權威之想法，產生許多社會上之動盪。為了避免這樣的情況惡化下去，建構一個法制體系以管理，並使領導者權威合法化。人們之所以服從某一個領導者，並非因人之故，而是源於領導者地位所賦予他的法定權威，一切行事之原則都受法律之規範。因為這樣的理論基礎，韋伯提出之「官僚型模」主張便以建立於此一合法合理權威的基礎上，他認為理想性的官僚制度具有下列特徵，²⁹

- 1 機關內的各個部分有固定的權力範圍，通常有法律的明文規定。
- 2 上下單位間有層級統屬關係，上級單位對下級單位有指揮、監督、及命令之權，而下級對上級則有絕對服從之義務。
- 3 公私分明的原則，辦公室中的信函和記錄，都需保存原本或副本，以備

²⁹ 王鴻楷（2000）《九二一集集大地震後續短期研究---九二一災後官僚行為研究》頁 24，台北：國家地震工程研究中心。

隨時查考。公家財產與私人財產也需分開處置。

- 4 辦公人員一般都需經過專門的知識訓練，惟有具備規定資格的人才能被錄用。
- 5 辦公人員在規定的時間內，應以全部精神和精力處理公務，領取固定之薪給，升遷有一定之規範，並視自己之職業為終身職。
- 6 處理事務必須遵循一定的規則和程序進行，官僚們經由訓練熟悉這些規則與程序，這也就是他們的專業知識。

這樣的理論基礎成為之後解釋行政部門構成主要論點，韋伯提出之「官僚型模」強調體制之主張背景回溯至 1907 年，當時韋伯認為是組織體制而不是個人應該對德國發動戰爭之政策負責。他聲明政治體制應該是純粹的工具，其構成的型態不能夾帶任何自我價值，它只為其身之外的有效目的而作出裁決。韋伯認為現代政府不可避免科層方式：行政是掌握在一個專家的、受薪的、專職的官吏階層，而各種政治決策都要落實到科層人員身上。科層制的概念起於普魯士時期，歷史家施穆勒（G.Schmoller）的科層制理論，他的概念代表當時學會『保守』派看法。他認為，與君主制相對，科層制是凌駕於彼此競爭的各特殊利益政黨和階級之上的中性力量，體現整體的普遍利益。施穆勒並不認為科層制是完美的，那時的德國社會充斥「官樣文章和繁瑣手續」但他的理論對於為什麼不能夠經由一些簡單的手續改革以減少其缺失，卻什麼都沒說。關鍵在於，在當時科層制被認為是一支獨立的政治力量，具有劃策謀略且不圖私利的性質，因此科層制被認定為最適於直接處理社會事務。學會派成員以科層制對抗政治民主，因為他們害怕政府組織被具有特殊利益的政黨和階級者所操縱。³⁰而韋伯的科層制理論直接對立於保守派之論點，韋伯主張科層制之概念，但他與保守派的看法截然不同，他主張剝去科層制在保守派心中「神聖的光環」，韋伯視政府部門為一個技術工具，被認為僅僅是在當代生活的各個領域中逐漸流行起來的行政樣式之一。他強調科層制是「鐵面無私以及類似機械」³¹在當時可以說是直接挑

³⁰ 比瑟母著，徐鴻賓 譯（1994）《馬克斯 韋伯與現代政治理論》頁 63，台北：桂冠出版社

³¹ 比瑟母著，徐鴻賓 譯（1994）《馬克斯 韋伯與現代政治理論》頁 77，台北：桂冠出版社

戰普魯士政府部門的至高形象。在韋伯的論點中科層制是最有效的技術工具，但也認為工具的使用是有限度的，「什麼是它所不能及的。」必須有明確之規範。且韋伯認為科層體制不能脫離社會階層結構之反映，科層受雇於社會階級，與社會階級結盟。科層制不僅是一個技術工具，而是有一股有自己利益和價值的社會力量，作為一個權力團體，它具有影響政治系統目標的能力，這就是科層制實際作用的特徵。³²科層制的性質架構出一個龐大而完整的官僚體制，有一定的工作程序，人員有明確的職責分配，但是這樣的運作方式，當遭遇到不確定高的災難情境時，規則性的官僚體制雖然許多情境元素可以透過較嚴密的組織監督與專業分工授權來予以控制，因而降低許多情境元素與其他元素互動而產生意外發展的可能，但官僚制度強調符合程序正義與遵照明確工作指示執行任務的本質，並不擅長即興地處理預先設想以外緊急狀況，因此針對特定情況的應對方式，便有賴各現場指揮者應變能力，指揮者必須充分被授權而對於災難現場元素間相關的因果關係釐清和傳授。

第六節 政治組織介入災難情境中之正功能與反功能分析

當災難發生之後，大量人員傷亡，基本水電設施損毀，房屋損害災民無家可歸，此時災民因為產生重大心裡衝擊，容易呈現驚慌失的狀態，在此情境中既有的社會規範可能減弱中斷，而災民對於所處的情境會重新予以詮釋與定義，造成個人行為模式的重大改變。災區民眾於自然災難突然發生時，往往在行為上呈現高度的自制，而在災區外的社會也可能產生衝擊，造成外在社會成員心理狀態與行為上之改變，當這些社會成員針對災難的發生也產生一種集體行為，最明顯的是大量非災區區民與資源向災區匯集，根據研究前往災區之人潮，基於不同之動機，除了因工作任務，奉命馳援的救災人員，許多人潮則是純粹為了滿足好奇心，災區外原有的社會規範也產生微妙之變化，社會整體瀰漫同情受災者之氣氛，並對於受難者援助之意願也提高，一種緊

³¹ Henry .Nicholas .(1999) 《Public Administration and Public Affairs 》，p343，Prentine Hall Inc.

急規範便形成，此種規範為短期現象，會隨著社會對該災難的注意力消退而消失。兩股集體行為發生後，人際互動暴增，公益與私利交織下，「政治」的重要性被突顯出來。在這種情形下，政府決策者

不但要處理自然力直接侵襲下的災害，更要處理隨之而來的人際衝突，在災民尋求定義緊急情境時，衝突來自於誰要承擔災害損失的責任。政府如何透過政策以減少災民產生反社會的集體情緒，成為政治力介入災難情境時處理的首要問題。

另一方面，在處理迅速集結人力與物資，政治力如何在諸多相互衝突目標中獲得平衡，獲得大多數人滿意，考驗政治力決策者之智慧，但是不可否認地，政治力介入災難情境中是有其正功能的，國內學者丘昌泰就認為，官僚在災難管理體系具有下列優勢³³

(1) 具有明確災難管理目標

災難管理具有四大目標 1: 緩和災難或預防第一次災難的發生；2: 為潛在緊急狀況的區域進行災難的準備工作；3 提供災後的立即協助；4 協助個人與社區從自然災難中恢復。而這樣概念在美國得到聯邦政府大力支持，成為美國各級政府之準則，因此政府在處理災難時具有明確災難管理原則。

(2) 具有正式災難管理結構

在美國聯邦政府層級有聯邦緊急災難管理署(FEMA)³⁴配置專責人員處理重大緊急災難事務，災難發生實則可調遣兼職的後備部隊，協助處理災區一切救災事宜。

(3) 具有明確的災難管理權責分工

採取由下而上之途徑，地方政府是第一線的緊急應變機構，負責採取協調政府與民間資源，積極採取應變與救災行動，當地方政府請求中央政府協助時，中央政府才積極整合所有資源投入搶救工作，中央政府之角色為協調災區內地方政府之

³³ 丘昌泰 (2000)《災難管理學---地震篇》頁 45，台北：元照出版社

³⁴ 關於 FEMA 的組織構成請參照附錄七

間溝通之問題，各個層級政府都有
明確的職責分工。

(4) 具有正式的災難管理程序與法規

災難管理機構都擁有一套正式管理程序與法規。部分來自於國會授權，當低層級政府無力因應緊急災難，向高層級政府提出援助要求，高層級政府才介入低層級管轄區域，展開整治。災難管理者在行政上通常有某種程度上的行政裁量權，但範圍之制定必須有法律的明確限制，且由於政府具有強制力在救援行為中政府得以有其權力成為主要指揮體系的控制者。

從上可知，官僚組織介入災難情境中發揮極多的正功能，而官僚組織所獨特擁有之強制力和行政裁量權，使得官僚組織於災區中居於指揮體系的中樞，處理大量從各地湧入之資源，但是過多的資源大量湧入，進入官僚管理體系，官僚體制無法承受回應如此大之投入，便造成社會與政治體系的需求超載，對於官僚體制來說在災難情境中實際運作上產生許多反功能之現象³⁵。官僚體制雖被視為最有效率的組織形式，從我國行政機關組織的運作，其組織結構為層級節制，但是運作至今產生許多病態現象，例如，官樣文章、形式主義、缺乏開創力都是現今行政組織面臨的問題。於是官僚的反功能探討將有助於行政組織的改革，許多研究者提出對韋伯官僚體制的批判，認為這樣的體制會產生許多負面現象、Merton 認為官僚體制強調服從，容易導致「目標錯置」，人員的個性與活力被壓縮轉變成僵化，且為保住職位，人員也盡可能百依百順，進而忽略實質，只是依令行事。³⁶

- 一、 合法理性權威的概念具高度的模糊性，並且過於偏向靜態分析，忽略了環境因素的考慮，同時只適合解釋高度工業化的社會與組織，適用性似有不足。
- 二、 過分強調機械性的正式組織的功能，忽略了組織的動態面；過分強調

³⁵張瓊玲，『科層組織的反功能現象與問題探討』，「行政管理學報」，第3期，民90.06 頁111-130

³⁶盧偉斯，『科層型政府困境的解讀--語意、組織論與行政價值的認知』，「警學叢刊」，29:2=120，民87.09 頁231-250，台北。

專業分工則易造成本位主義與受過訓練的無能等病態現象。

三、 強調層級節制減弱上級對下級的影響力。

四、 過分重視法令易使成員產生錯覺，認為遵守法規本身就是目的，導致目的轉換（或稱目標置移）；同時易形成組織「末梢神經麻痺」症候群。

五、 永業化的傾向易使成員怠惰，停滯不前、不求進步。

從以上理論中得以建構出災害管理的構成要素，時間、組織功能、及層級運作，共同構成災害管理中的政府功能運作系統。透過附表一的整理，得以解釋災害管理在相關理論上運用的優勢與限制。

第參章：災難情境中地方政府運作功能與問題探究

從上一章探討災難情境之建構及內涵研究，災難發生之過程分期，及組織理論中官僚體制構成內容，及官僚體制如何介入災難情境中，及其對於災難情境中正反功能何在？我國地方政府官僚的沿革與演變型態後，本章將進一步討論地方政府在災難情境中呈現之困境與問題何在？

地方政府在災難情境中往往是第一線之接觸者，原因在於災難開始時交通設施，電信設施都呈現損壞狀況，外界無法瞭解災區內之真正情形，但是救援工作是一刻都不能等待的，因此地方政府必須在中央尚未派遣之時便需投入相關搶救工作，但是因為台灣地方制度之關係加上中央與地方關係地位之混亂，地方政府常常陷入沒人，沒錢，更沒權的困境中，使得在救援工作中地方政府顯得力不從心。

在地方制度法實行後中央下放權力予地方，給予地方政府極高之自治權，但是財政之掌權者依然於中央政府手中，地方每每必須向中央要錢，財政的困窘，使得地方政府在災難情境發生時，設備無法支援，也無法做事前預防無辜百姓喪生。都是地方政府組織介入災難情境中所發生之問題。

從上所知，在地方意識漸漸抬頭的今日，地方政府組織必須從事更多之行為回應人民之需求，保全地方民眾之生命財產安全，但是近幾年來台灣所遇到之自然災難，地方政府卻常變成受害者，並使組織陷入混亂之情況，在地方政府自身難保下，民眾之生命財產又有誰能保障？因此本章節希望透過討論，為台灣地方政府在災難情境中所產生之回應問題，找出關鍵，基此構想，本章之鋪成（1）地方政府之功能變化（2）地方政府災難情境中功能分析（3）災難情境中地方政府之困境---社會網絡的自力救濟，從這三項探討中，就構出政府、社會網絡之間對災難情境需求的差異性，讓大眾瞭解地方政府災難應變過程中的困境及問題，俾能找出癥結，並謀求改善。

第一節：我國地方政府之功能轉變分析

一般探索地方政府功能時，都以從法制面來加以分析，以瞭解地方政府

之權限，雖然透過這樣的檢視可以清楚對於地方政府有關事權之規定，但仍無法一窺地方政府功能之全貌。現今地方政府所處之環境已經不再單一，且必須就外在環境變化做出回應，因此當我們看地方政府功能時除了法制面的檢視外，更需從組織內組成份子之間互動關係，甚至將其放置於社會大環境中，觀察地方政府與其餘社會成員互動關係，如此才能瞭解現代地方政府所呈現之功能轉變過程，因此筆者引用我國學者呂育誠對於地方政府功能靜態觀點、動態觀點、及治理觀點三方面的闡釋為主幹，融入研究者對我國地方政府之觀察來探討現代地方政府功能轉變的過程。³⁷

一. 法制靜態觀點下的地方政府功能

地方政府功能的法制面，強調的是地方政府「應該」從事什麼工作，有清楚範圍和內容，是研究地方政府功能時最常被採用的觀點，根據 Bingham 所編之「管理地方政府---公共行政的實務」，他用八大項主題來說明地方政府對地方事務的管理內容，包括「國民住宅」、「地方經濟發展」、「社區發展」、「公共安全」、「文化與休閒」、「運輸系統」、「基層建設」、「廢棄物處理」，透過以上之事務處理探討地方政府面對個別事務時，可能採取何種管制或是提供那些服務³⁸，為什麼換言之，這些業務項目即是地方政府對外發揮的功能。相對地，對內功能係指地方政府內部，或是運作過程中可能產生的特質，這些論題主要均是探討地方政府內部各組成因素，或是各利害關係人間可能產生之關係或交互影響，均為地方政府對內之功能，經由以上之分類瞭解從法規範層面如何看地方政府功能，在我國地方政府之法源依據為「地方制度法」，在法條中清楚制定地方政府之相關自治事項，其中十九條規定縣市自治事項

下列各款為縣(市)自治事項；

³⁷ 呂育誠 2002 《地方政府管理---結構與功能的分析》，頁 125-165，台北：元照出版公司。

³⁸ Bingham,R.D.. (1991) *Managing Local Government:Public Administration in Practice*, London: Sage Publications.

一 關於組織及行政管理事項如下：

- (一) 縣 (市) 公職人員選舉、罷免之實施。
- (二) 縣 (市) 組織之設立及管理。
- (三) 縣 (市) 戶籍行政。
- (四) 縣 (市) 土地行政。
- (五) 縣 (市) 新聞行政。

二 關於財政事項如下：

- (一) 縣 (市) 財務收支及管理。
- (二) 縣 (市) 稅捐。
- (三) 縣 (市) 公共債務。
- (四) 縣 (市) 財產之經營及處分。

三 關於社會服務事項如下：

- (一) 縣 (市) 社會福利。
- (二) 縣 (市) 公益慈善事業及社會救助。
- (三) 縣 (市) 人民團體之輔導。
- (四) 縣 (市) 宗教輔導。
- (五) 縣 (市) 殯葬設施之設置及管理。
- (六) 市調解業務。

四 關於教育文化及體育事項如下：

- (一) 縣 (市) 學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。
- (二) 縣 (市) 藝文活動。
- (三) 縣 (市) 體育活動。
- (四) 縣 (市) 文化資產保存。
- (五) 縣 (市) 禮儀民俗及文獻。
- (六) 縣 (市) 社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五 關於勞工行政事項如下：

(一) 縣 (市) 勞資關係。

(二) 縣 (市) 勞工安全衛生。

六 關於都市計畫及營建事項如下：

(一) 縣 (市) 都市計畫之擬定、審議及執行。

(二) 縣 (市) 建築管理。

(三) 縣 (市) 住宅業務。

(四) 縣 (市) 下水道建設及管理。

(五) 縣 (市) 公園綠地之設立及管理。

(六) 縣 (市) 營建廢棄土之處理。

七 關於經濟服務事項如下：

(一) 縣 (市) 農、林、漁、牧業之輔導及管理。

(二) 縣 (市) 自然保育。

(三) 縣 (市) 工商輔導及管理。

(四) 縣 (市) 消費者保護。

八 關於水利事項如下：

(一) 縣 (市) 河川整治及管理。

(二) 縣 (市) 集水區保育及管理。

(三) 縣 (市) 防洪排水設施興建管理。

(四) 縣 (市) 水資源基本資料調查。

九 關於衛生及環境保護事項如下：

(一) 縣 (市) 衛生管理。

(二) 縣 (市) 環境保護。

一 關於交通及觀光事項如下：

(一) 縣 (市) 管道路之規劃、建設及管理。

(二) 縣 (市) 交通之規劃、營運及管理。

(三) 縣 (市) 觀光事業。

一一 關於公共安全事項如下：

- (一) 縣 (市) 警衛之實施。
- (二) 縣 (市) 災害防救之規劃及執行。
- (三) 縣 (市) 民防之實施。

一二 關於事業之經營及管理事項如下：

- (一) 縣 (市) 合作事業。
- (二) 縣 (市) 公用及公營事業。
- (三) 縣 (市) 公共造產事業。
- (四) 與其他地方自治團體合辦之事業。

一三 其他依法律賦予之事項。

地方制度法之產生，為政府為精省工程之政治改革，另行公佈「地方制度法」，其所設計之地方政府為權力分立式政府組織模型，設有地方行政機關和地方立法機關，兩者機關間為平行且對等，立法機關之代表由民選產生，行政機關之民選行政首長主持政事並向立法機關負責，地方制度法在憲法增修條文明訂現縮省地位，並排除省政府為地方自治團體後，現行地方自治團體的政府組織，僅有直轄市、縣市、鄉鎮市，條文規定之範圍內地方政府可以擁有自主性，可以獨立處理組織內部與外部之互動關係。而自治事項若跨地方政府間之事務，地方制度法二十一條規定直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 自治事項如涉及跨直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。對於以上業務，各級地方自治團體依法律或上級法規之授權，制定地方法規，經地方立法機關通過並由該行政機關公布者，稱自治條例；由地方行政機關訂定，並發佈下達，稱自治規則。對於地方政府內部之規定，我國各組織除應遵照「地方制度法」之規範外，各組織內部都有其組織章程，或組織辦法，地方政府各機關不能逾越組織辦法中所規定之職責，而地方行政部門和立法部門皆有其執掌範

圖³⁹，不同見解而衝突時的解決之道，都透過法律條文制定予以規範。組織章程或辦法詳細規範機關人員組成之資格，立法機關民意代表之任期與選舉，罷免，創制，複決，待遇，保障，紀律。都詳細列明。財政是地方政府能否執行地方政府事務之關鍵項目，因此嚴密的法規將各級地方政府收入和支出，發行公債或借款，補助金，預算編列項目，公共造產等都規定在地方政府組織相關關係則與法規中。

根據上述之內容，我們可以歸納出我國地方政府功能運作，是在一個法律規章之網絡中運作，並受到網絡之嚴密限制，如此之結果，造成地方政府仍然無法得到真正之地方自治權，因為立法權仍然操縱在中央級立法機關手上，中央政府透過立法程序達到主導及權力集中之目的。且這樣的法制規範，只是一個框架的形成，也因此衍生出幾個問題。

- 1 法制面功能可以界定地方政府整體，機關，單位，乃至於個人等有關組成分子應有的功能，但是這些組成分子應採何種方式相互合作？卻是無法用法條所規範的。
- 2 法律規範所規定之事項以原則性為主，與地方政府實際運作之方式有所落差，例如：法律賦予地方政府得以辦理地方文化建設事項，但是如何之業務和文化建設有關，地方政府策略應該如何配合，文化活動財源籌措之方式，都沒法查知，政策內涵只是一個框架。
- 3 機關差異性無法顯現，每個地方政府都有自己所著重之政策推行，但是法規之限制，迫使所有地方政府都必須依循其框架實施，而無法凸顯因地制宜之彈例如：推行一鄉鎮一特產政策是近年來地方政府所被賦予之業務，並制定實施細則予以規範監督，以促進地方發展，但是這樣的一致性卻壓抑許多鄉鎮中第二產業之發展，造成輕重不均之現象，為了達到法規一致性，卻忽略地方產業之特殊性，是值得省思之問題。

³⁹ 請見地方制度法第三十五至三十七條所規定地方各級議會之職權

從以上分析可知，單從法制面來檢視地方政府功能，過於陳舊和過時，更無法確實反應現代地方政府運作之型態和問題問題，於是動態觀點解釋開始被研究與討論。

二. 動態觀點下的地方政府

跳脫法規之框架，地方政府施政功能之得以運作，除了設備支援以外，人力之特質也是重要之因素，在地方政府中人員之間的互動關係，也是決定運作模式之重要作用，在這個階段中不再強調地方政府應該有何功能，而是發覺地方政府新的功能發揮。擴大了只以靜態觀點看地方政府運作之視野，行政機關不只是埋頭苦幹，開始和立法部門互動，共同商議地方事務。

Svara 提倡之「立法/行政模式」打破以往研究地方政府者認為行政立法是各自獨立之概念，Svara 於 1985 至 1987 年間對美國北卡羅來納州政府主管人員所做之訪談，得到之結果顯示行政與立法部門基本上是處於分工的互動關係中，而這樣之分工互動出現在四種政府功能中，1 使命，指的是政府運作的基本理念與廣泛計畫 2. 政策，代表政府的中遠程目標，如設立新機關，或是收支計畫，3 行政，實際運作之行為，如技術，監督，執行等，4 管理，維持機關正常運作的因素⁴⁰，在這四種功能中，行政與立法都需介入參與，並產生相對互動之影響。在使命層次上，立法部門為制定者，行政部門一切運作都需得到立法機關之授權，政策層面，則指的是政府制定政策時，和立法部門就政策內容所做之協調與角力過程，而行政與管理層面則以行政部門為主導，在 Svara 的理念中地方政府之功能便在於地方政府透過和立法部門之互動找出自己之定位。

Talbot 在分析英國政府公共組織運作內容時，主張政府運作主要牽涉三個層面，分別為「政策領域」，主要是認為地方政府存在之功能便是透過政治運作產生相關政策方案，作為政府之目標。「管理領域」，如何以最有效率之方法，得到效用，達到公共目標，是政府運作所努力之方向，「服務領域」，

⁴⁰ Svara, J. H. (1998). "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration," *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 1, pp. 51-58.

政府政策實行對象以民眾為主，針對顧客需求，以提高品質服務與業務運作內容是政府功能上所追求的，而這三個元素缺一不可，三者領域彼此會因不同環境之需求，功能比例上會有所不同，舉例來說，在災難發生後，民眾對於地方政府提供服務以照顧居民生命安全之渴望，會使得地方政府運作偏向服務領域，以期符合民眾所需。

Svara 與 Talbot 的理論是以組織功能之內涵為基礎，政府運作功能業務是固定的有一定的行政目的，但是隨著環境變化之不同，政策實行對象有不同之需求，地方政府會依據其要求改變業務在行政運作中之比重，這樣之觀點擺脫靜態組織只依法律規範行事之運作方式，而賦予地方政府彈性施政之空間，而地方政府也不再只是獨立作業，必須和其他機關互動生存，特別是立法部門，在早期台灣地方政府雖有設立地方議會，但是因為選舉方式被限制，所選出之代表具有一定立場，甚至可說是行政機關之背書者，議會功能有名無實，地方行政機關獨大，毫無監督機制，使得地方政府任意所為，成為少數人之利用工具，隨著民主化程度開展，民眾開始瞭解透過選出自己希望之民意代表，對政府之施政提出看法，因此立法機關開始成熟，並成為監督地方政府施政之角色，地方政府也因需要爭取立法機關對其施政之支持，願意和立法機關互動協調，至此我國地方政府之功能不再只侷限於法律位階上之意義。

以上之理論論述組織功能對外關係的開展，探討不同對外關係對象所造成地方政府功能變化，但是組織能對外發生功能，內部功能之發揮佔有一定之地位，在法制觀點中認為組織內人員是不需有個人意識，已完成業務為最高原則，依法行政，則政府功能必能發揮，但隨著社會複雜性提高，人員與資源之調配不再是固定且死板的，因此在動態下的地方政府對內功能研究焦點也將改變，現代政府既然與外界密切接觸，且同時需滿足不同環境需求，為了達成這樣的多元目標，其運作便必須做價值上之取捨，這些價值常會產生衝突，因此 Leach 認為從地方政府的結構與過

程，內部管理會面對五種相對之選擇：⁴¹

1 分化與整合

基於回應環境不同之需要，地方政府必須提供多樣化之服務，均使得地方政府運作趨於分化，並開開放企業參與業務項目，然而運作越分化，整合之情形也越增加，原因在於地方政府資源力量不足，無法無限制滿足外在之要求，故透過整合模式來達到限制分化，例如因應公共投資越來越多由企業參與，政府會另設審查委員會或訂定相關程序，這樣情形使得原本分化之組織重新整合，以達到互相牽制之目的。

2 分權與集權

在權力觀點上，分權之目的在於給予人員較大之裁量性，期能在因應快速變化時得以因應，或依地區服務需求不同提供多元化之服務，但權力分散之結果亦讓地方政府人員模糊機關目標，各自為政現象反而使得機關功能下降。因此當政策到達高層政治層級時，高層決策者會選擇以集權方式決定政策，或是設立監督機關，監視旗下部門之運作，於是分權與集權又產生衝突。

3 特殊化與一般化

地方政府設定之本質，在於因地制宜之彈性，可以針對不同地方性質做不同之施政行為與服務，不只地方政府對外關係如此，對內部政府機關之運作設計也是如此，特殊化在地方政府內部有兩個內涵，即專業特殊化與業務特殊化。專業特殊化對於人員來說是在於應各自專業訓練與倫理，提供最佳之事務處理方式；業務特殊化則是政府業務依不同性質有不同之業務處理方式。但是對於高層決策者而言，專業化之考量必使其指揮權力削弱，同時對講求整體合作之組織文化也是很大之衝擊，相對地，強調一般化不僅有助於維繫決策整體性，更能建立標準化。例如：單一窗口之政策便是一般化之最佳例證。

4 低度正式化與高度正式化

低度正式化是特殊化反映在政府程序上之現象，以目標為取向的政府事務，為達

⁴¹ Steve Jench, J. Stewart, & Kieron Walsh (1994), *The Changing Organization And Management Of Local Government*, London: Macmillan Press Inc.

成目標，地方政府必須確實且迅速調配各種資源，同時各項程序也要能彈性調整，並盡量減少干預和規定，如此方能使人力、物力發揮最大之效用，高度正式化則主張程序的合法性和公平性，認為唯有先建立能為各方接受的遊戲規則，方能達到預期目標。在災難情境中。有許多必須先處置之工作，此時地方政府要有魄力，協助災民重建，以使民眾得以安保，但是在災民身份認定上卻應該用極為嚴格之清查，以求公平。

5 互賴與獨立

地方政府之行政不能單靠獨立運作，所有運作目標的設定與達成，都是各方努力與共識折衝之結果，故基於互賴原則，妥善調和不同利害人之主張地方政府功能方能發揮。但相對來說，政府部門運作有其特殊性，且政策之實行，對於民眾來說都會造成影響，因此地方政府需強調獨立行使職權之功能，才能擺脫不同利益之糾葛，並落實對社會的各項承諾。而除了業務上之功能外，地方政府還具有一個功能便是地方財政之累積，有財政之支持，地方政府得以推動各項業務，因此財務管理成為地方政府功能之重要部分，隨著目標趨於多元，且重要性和先後順序也更有不同，財源之分配也就需依這樣之原則分配，這便是地方政府的年度預算，因此從預算書中得以反應項目之重要順序，和施政重心所在。當業務執行達一定時程，欲查出其執行之效用如何。透過查閱其預算決算書細目得以一窺業務之全貌。因此財務管理之施行也是地方政府功能之一。

在動態觀點中，地方政府功能之研究跳脫傳統法制強大控制下之舊有規範，地方政府之運作趨向活化，也不再只是官僚系統獨立運作，地方政府開始尋求與外在社會系統成員或是企業組織合作，以活化組織，但是在權力結構上，地方政府仍舊是集權體制，權力並不和企業共享，但是這樣之理念，隨著公民參與觀念建立，民眾歷經社會運動洗禮與解嚴，已更積極向政府提出要求及主張權利。官僚不再只是依自己意向而行，而是必須和外在社會成員互動與合作，於是學者提出新的觀點解釋地方政府功能之新面向，這個觀點不再認為地方政府充其量只是處理地方事務，

三. 治理觀點下的地方政府

今日政府所面對的，是資訊快速流動，且各項公共問題與需求不斷產生的社會，這樣的社會網絡具有下列特質⁴²

(一) 多元複雜性

社會越是進步，公共問題也就更為多元複雜，不同之主張，偏好，造成利益衝突則將益發明顯，此一現象將逐漸成為地方環境的常態。

(二) 快速變動

不同時空，不同利害關係人，會產生不同的認知與解讀，各地方社會中的公共問題，雖然可能冠以相同之名詞，也可能有共同要素，但是各要素的組合方式，優先順序可能是不斷處於變動狀態的。

(三) 自主意識

當公共問題內容不同的解讀，或是有不同的解決偏好，便意味民間自主意識逐漸成形，近年來地方民眾抗爭事件不斷，與自主意識提高具有密切關係。

從這三方面來說民間力量對於地方問題的影響力，正在不斷增加，由於1980年代開始興起的行政革新潮流，以及民間參與，民營化策略普受重視，使地方政府設置的合理性與功能範圍受到高度挑戰，若地方政府不是解決環境問題的唯一選擇，我們需要地方政府嗎？地方政府角色與功能定位再研究也開始出現，其中治理概念可說是受到高度重視與接受的一種見解。綜合各家研究，治理觀點包括下列內涵。

⁴² B.Guy.Peter 原著，許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯（2000）「政府未來治理模式」，頁7-36，台北，智勝文化。

(一) 成員複雜下的網絡概念⁴³

今日之社會，政府不再是公共政策形成唯一主導者，只是重要之參與者，政府處於網絡關係中，發揮其影響力，不再是像傳統運作原則，若組織不思改變則組織在網絡中將成為少數，甚至成為進步的阻礙。

(二) 從控制層面走向協調和服務角色⁴⁴

政府在網路架構中既非為一參與者，也不一定具主導性，傳統權力以控制力為施政手段，也將轉變以發揮影響力為主的影響力，及公共政策的制定，不能再由政府單方面主導決定，而是不斷協商折衝，才獲得結論。

(三) 公私部門的資源整合與共同負擔⁴⁵

制定公共政策不是政府獨佔之權利。則其施行責任也應由各參與者基於折衝結果分攤所需提供的資源。而不是由政府片面承擔。因此公私部門之界限不是制式之形式。而是一種新的公私部門思維。

(四) 運用多元工具

資源配置可以打破公私界限，進行整合運用，則相對地運用資源以達成目標的工具，議題是多元的，都可以納入考量。

第二節 災難情境中我國地方政府功能

⁴³ 李台京(2001),「公共行政與公民社會」,『南華大學政策研究學報』,第一期,頁107,嘉義,南華大學公共行政與政策研究所。

⁴⁴ 呂育誠(2001)《地方政府管理---結構與功能的分析》頁125-163,台北:元照出版社

⁴⁵ 對於公私部門互動 Kooiman 提出三種主張：一是公共問題是不同因素互動的產物；二是有關公共問題的技術與政治知識，及其解決方法是分散在許多行為者身上；三為公共政策的目標是難以界定且隨時有被修正之可能，故「不確定性」並非例外，而是常規（rule）。Kooiman 的主張反映公共問題的複雜性、公共問題知識的分散性及目標的不確定性，因此解決公共問題的知識是在各行動者間所共享的（shared），必須經過互動、整合與創造等過程，故與其說公共問題知識是獨立存在的客體，不如說是互動過程的產物。促進公、私部門互動，一般分為兩大動機，一種是較為務實的動機，例如有助解決公共問題、增加雙方經濟收益、解決財政困難等，另一為策略性的動機，例如藉由合作議題之創造、增加公、私部門的互動機會、建立公、私部門的互信基礎、構築雙方未來互動的規則，以致最後能促進公共行政的社會化，並演化出新的治理模式。資料來源：李宗勳，鄭錫鏞（2001）《知識經濟時代的新治理模式 - 歐陸新治理（MODERN GOVERNANCE）觀點》，台北，國家政策研究基金會。

台灣地方政府如何發揮緊急處理的功能？各地差別很大。在大部分的城鎮，緊急處理的責任落在與救災職務相關的官員身上，例如市長或消防隊長。在縣市，通常有兼職或全職的救災處理官員負責。比較大的城市或縣，比較可能有專責的緊急處理部門，有少數的成員。此部門可能是獨立運作，也可能隸屬於其他部門，例如消防隊。因為有著如此大的差異，地方緊急事件處理機構不太可能有一致性的組織結構型態。

一 災難情境中地方政府運作之法源依據及相關規範

災害防救法在八十九年七月十九日由總統公布施行，明訂各級政府以及各權責機關之責任，確立我國三層級之災害防救體系⁴⁶，規範各級政府確實執行相關災害防救工作，並依據「災害防救法」規定，各級政府必須成立「災害防救會報」，訂定「災害防救計畫」，規劃、督導所屬機關各項災害預防工作之執行。另於災害發生時，分別成立「災害應變中心」，結合各機關內部之「緊急應變小組」執行災害應變事宜災害防救法中，對地方政府救災體系的規範重點則有「災害防救會報」、「災害應變中心」、「地區災害防救計畫」、「應變小組」四項，其功能分述如下：

(一) 災害防救會報⁴⁷

直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人，副召集人一至二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。主要任務在核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫、重要災害防救措施及對策、轄區內災害之緊急應變措施，督導、考核轄區內災害防救相關事項，及辦理其他依法令規定事項。

⁴⁶ 劃分為中央災害應變中心--縣市級災害應變中心---鄉鎮市級災害應變中心。

⁴⁷ 陳德奎 (2000),《我國災害防救體系中第三層級(鄉鎮市公所)運作機制之探析》，台北：中央警察大學消防科學研究所碩士論文。

鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由各鄉（鎮、市）長就該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。任務是核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫、重要災害防救措施與對策，推動災害緊急應變措施、社區災害防救事宜，以及辦理其他依法令規定事項。

1. 中央災害防救會報⁴⁸

（1）組成：

中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。

（2）任務：

決定災害防救之基本方針。核定災害防救之基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。核定重要災害防救政策與措施。核定全國緊急災害之應變措施。督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。其他依法令所規定事項。

2. 直轄市、縣（市）災害防救會報

（1）組成：

直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人，副召集人一至二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。

（2）任務：

⁴⁸王志錚（2002），《台北市區級災害應變中心---以納莉颱風為例》，台北：台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫。核定重要災害防救措施及對策。核定區內災害之緊急應變措施。督導、考核轄區內災害防救相關事項。其他依法令規定事項。

3. 鄉（鎮、市）災害防救會報

（1）組成：

鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由各鄉（鎮、市）長就該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。

（2）任務：

核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。核定重要災害防救措施與對策。推動災害緊急應變措施。推動社區災害防救事宜。其他依法令規定事項。

（二）災害應變中心⁴⁹

為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報應視災害規模成立「災害應變中心」，並由地方首長擔任指揮官。

1. 中央災害應變中心

重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應立即報告中央災害防救會報召集人。召集人得視災害之規模、性質成立中央災害應變中心，並指定指揮官。

2. 地方災害應變中心

為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報應視災害規模成

⁴⁹鄭問堂（2002），《災害應變中心之研究—以納莉風災為例》，台北：台北大學公共行政與政策研究所碩士論文。

立災害應變中心，並由地方首長擔任指揮官。

3. 緊急應變小組

災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救業務計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

(三) 災害防救計畫

為落實防災業務之執行，提昇災害應變能力，由中央災害防救會報訂定「災害防救基本計畫」；指定行政機關及指定公共事業依「災害防救基本計畫」就其所掌業務或事務訂定「災害防救業務計畫」；省（市）、縣（市）及鄉（鎮、市、區）災害防救會報依「災害防救基本計畫」及「災害防救業務計畫」訂定「地區災害防救計畫」。

1. 災害防救基本計畫

災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。

2. 災害防救業務計畫

中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。

3. 地區災害防救計畫

直轄市、縣（市）災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。

(四) 緊急應變小組

各指定行政機關及指定公共事業，為執行防災業務計畫，並配合災

害防救中心之指示從事各項災害應變措施，應於內部成立「緊急應變小組」：

- 1.成立時機：指定行政機關及指定公共事業於有發生災害之虞，或發生災害時，均需成立緊急應變小組，依防災業務計執行各項防災應變措施。
- 2.組織：由該機關首長或首長指定之承辦單位主管負責召集，其成員除單位本身之必要人員外，得請專家，學者參與。
- 3.職責：依據防災業務計畫，就災害做迅速且適當之應變，綜合調整其業務範圍內所轄地區之防災計畫，並指示所屬單位作必要之處置，迅速提供災害防救中心所需要之情報及其他依法令或防災計畫所定應辦理之事項。

小節分析：

我國「災害防救法」的制定架構係師法日本的災害防救體系，部分採用美國災害管理的作法，但以我國的國情、組織結構及政治生態而言，難以完全援用美國和日本的體制，原因在於我國地方政府體制層級和兩國不同，加上運作監督方式也不同，像美國州政府與聯邦政府之權力劃分相當分明，州政府統治權力強大，也可以制定只實行於該州之特別法律規章，在台灣地方政府雖漸有其自治權，但是無論是財政結構，或是地方建設，中央政府那雙看不見的手，仍是後面的操縱者。特別是在財政結構上，地方政府年年困窘，雖地方制度法中以規定地方得以徵收稅賦⁵⁰，成為地方建設經費主要來源，但是在台灣法律賦予地方自治權限時，常明訂中央介入之規範，以監督之名，行干涉地方自治事務之實，造成自治空間限縮，及權責不明之情形。更導致中央和地方為財政劃分事項爭吵不休。「災害防救法」公布施行前的我國防救災體系，雖已對平時及災時的防救工作責任單

⁵⁰ 請參照地方制度法第 64 與 65 條之規定

位及人員有所規範，但其實際事務或緊急應變的執行（含召集人、指揮官，以及消防或其他災害主管機關之事務）皆由兼職或臨時編組性質人員，亦即非專責機構的專職人員負責，對於政策、法制及執行方面皆難以落實。地方層級無論平時的災害防救會報或災害時的災害應變中心，皆由其首長擔任召集人或指揮官，但實際事務或業務的處理絕大部份由消防單位負責。因此地方政府和消防機關互動密切，當不同單位一起參與救災工作時，常常會因為指揮權責不明確，導致救援工作緩慢，各單位各行其事各自為政，嚴重降低救災品質及效率。且消防局並不隸屬各地方政府指揮，因此在和地方政府共同救災時協調問題常使得錯失救援最佳時機，中央和地方權限劃分已經是當務之急，也才能在災難中快速處置，減少損失。我國憲法是採取中央與地方分權制度，中央與地方各有權責。屬於共同的事項，則由上一級政府或中央負責。現行「地方制度法」以及各行政法規等也明白規定各級政府的權責，所以基本上應該是各自照章行事，所有政務都應該井井有條才是，其實不然。台灣經過幾十年的發展，結構成長快速，人口大量增加，交通發達，因此，地方政府之間的問題越來越多，上級政府的介入只是依各個機關的權責分別行事，缺乏整體性、長期性的作法。加上地方政府的自主性增強，因此有利則爭、有弊則推，這將是對災難管理上最大之傷害，值得地方政府相關單位深思。

第二節 災難情境中地方政府任務分析

從上節中瞭解在災害防治法下的地方政府功能，及工作事項，但是災害防治法所規定之條文為原則性之規定，給予地方政府施政之準則，但對於細部功能或是權限，並沒有詳盡之規定，這樣的情況會使得法規之制定無法確實反映出地方政府實際運作上的功能，因此透過對災害防治法之解讀，配合地方政府實際上之運作情形，筆者試圖整理出在災難情境中地方政府的組織功能並在下一節中提出地方政府在災難情境所遭遇之困境。

(1) 指揮功能

當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣市及鄉鎮市災害防救會報召集人應視災害規模成立「災害應變中心」，並擔任指揮官(災害防救法第十二條)。所以，依據現行〈災害防救法〉的規定，當地區性的災發生時，其指揮救災的指揮官，應該是「鄉鎮市長」以及其上屬的「縣市長」。不過，縣市與鄉鎮市級之基層救災體系，雖依據防災會報之規定，係由地方行政首長(如縣市長或鄉鎮市長)負責指揮防災救災，但在實際執行時，縣市長及鄉鎮市長或因缺乏專業知識，或因人員器具不足無法擔起指揮權責，大多會委由消防幹部(局長、大隊長、分隊長...等)指揮救災工作。此一由基層消防隊員負起實際救災之狀況，在遇到需要跨體系、與高層級之協調聯繫救難事宜時，每每會感到指揮無力、協調無功之苦。當知現場指揮體系為災難事故應變中的重要一環，如果無法建立一套完整的災難處理指揮體系，將導致各單位自行其事，群龍無首，延宕救災處理時程。舉例來說：當 921 地震時有災難發生或發生之虞時，災情最嚴重的南投縣成立 災害緊急應變中心，其組織構成如下置指揮官一人由縣長兼任，副指揮官二人 由副縣長、主任秘書兼任，執行長由各災害應變中心開設單位(機關)主管(首長) 兼任，中心成員由各級開設任務編組單位派員擔任，除執行本機關與該災害有事項外，並與其他關係局、室及公共事業單位保持密切聯繫，策劃應變對策，採取必要措施及向指揮官報告。因此除了指揮之功能外， 地方政府更需發揮協調之功能，而在專業化分工下，專業官僚主導行政事務，因此救援工作是一種需高度互相配合的業務，因此地方政府在災難情境中的定位便是連結各種專業以投入全面救災。

(2) 資訊傳遞收集運作功能

在災難發生後，社會上產生極大變動，但基本生活機能遭遇損害如水電、瓦斯，此時的災區可說是完全與外界失去聯繫，災區內之情形無法向外傳遞，外界之救援情形也無法傳至災區，因此地方政府如何作為資訊傳遞之角色是地方政府面臨之問題，在台灣因為地形之限制，當台中縣內陸山地鄉，遭遇災難情形時，發生後一至三天，完全被隔絕，民眾沒水沒電甚至房屋倒塌無法居住，例如東勢鎮在 921 地震

發生時，因為地處內陸，等待三天之後，台中縣政府終於進入市區，進行救援，但是遺憾的是此時的救援已不是尋找生還者，而是處理罹難者之後續工作，若台中縣政府在資訊匯集上能透過事先的預防，派駐人員至東勢鎮做事先防範，也許損害得以減少，在組織理論中學者認為自然災難往往都是迫切和緊急的。當組織面臨這樣的狀況時，在面對危機事件之時候，組織在初期對危機之反應卻是很遲緩的甚至是逃避之心態，認為危機是不會影響到自己組織之正常運作，所以許多組織在危機事件之初期雖有相關應變但都流於形式上之架構，而如此之忽略往往導致危機之擴大，甚至無法收拾之後果，災害資訊收集與傳遞之重要性可見一般。

(3.) 災民疏散與收容之運作

自然災難之強大力量造成災區民眾生命與財產的巨大損失，建築物損害，車輛進水滅頂，數千計災民流離失所，無家可歸，雖有些災民得以投靠親戚朋友暫時安置，或是至旅社歇息，但這樣都只能解決燃眉之急，但長期之安置問題卻成為災民永遠之負擔，因此地方政府介入之目的在於首先提供避難所，讓災民得以離開危險區域，並維持生存基本條件，當災難情況緩和之後，收容之問題轉化成長時間的安置問題，及先前建築物之處理，若損害情形得以修復，地方政府便以補助方案協助災民返回住處，若房屋經鑑定後以不能居住，則地方政府便需興建臨時住宅，或是和民間合作建築組合屋，收容災民。並逐年新建國宅等作為居民重新安身立命的開始。

(4) 物資資源調度之運作

當災區外之社會成員得知災區的情況後，大量的救援物資和人力開始進入災區，但是此時的災區還處於極度混亂，新的社會規範尚未成形，地方政府此時的角色便是將所有救濟物資加以整理後發送至災民手中，並制止不肖利用之徒，以物資作為賺錢之工具，還有許多救援人員和救援團體陸續進入災區從事搶救生命，但是台灣於 921 地震發生之時，世界各地許多救援團體陸續進駐最嚴重的南投縣，但是他們都有一個疑問，“就是總籌負責地方政府承辦人員在那裡？”暴露出我國

地方政府在統籌救災物資上缺乏經驗之窘境。

(5) 與非政府組織互動之運作

自然災難的巨大侵襲，社會系統面臨極大衝擊，地方政府限於有限之人力，金錢，和設備，地方政府已經無法應付這龐大的環境變動，呈現出政府失靈的現象，此時非政府組織之力量將成為幫助政府救災的角色，宗教團體，救援團體，協助民眾和災民，像是對罹難者屍體之處理，安慰倖存者之情緒，協助災區內災民生活飲食所需，提供臨時居處等，民間組織動員自己單位中成員投入其中，適時彌補政府部門之不足，在臺灣，非政府組織在各災難中，所提供之物資救援，及對罹難者家屬之安慰等作為，都已經相當得到民眾之認同⁵¹，如慈濟、法鼓山，都是最佳的例子，事實上由於地方政府能力有限，政府的救援管理體系需要第三部門之參與，所以地方政府如何與非政府組織互動，成為地方政府在災難情境中的功能之一。

第三節：災難情境中地方政府失靈困境與社會網絡的反應

地方政府在災難情境中具備上述的功能，但是在這些功能的背後突顯出地方國家機器在災難情境中掌握一切社會的資源與控制權的事實，她有權決定資源分配的對象，決定誰是優先需要救助的個體，從指揮、資訊傳遞、物資調配、到與民間的合作，地方政府都是單方面的控制一切，社會網絡被國家力量所支配和介入。時至今日，政府功能雖已從單一統治方式演進至與外在社會環境互動的治理概念，但有為政府的框架卻像魔咒似的永不褪去。地方政府運用國家機器所給予法律框架內的合法性權力，掌握在災難情境中的所有資源，相對於國家機器所擁有的強大資源，社會網絡成員在災難情境中卻

⁵¹非政府組織（NGO）是以促進社會公益、保障人權為宗旨，獨立於政府部門外之自願性組織團體。保守估計，單就美國而言，至少超過 26000 個非政府組織（NGO）團體在美國活動，而其他因規模或特性關係而未足以為人道的大小組織，其數目更不計其數。⁵¹而近年來非政府組織在臺灣蓬勃發展，其功能也在幾次大型的救災行動中一一顯現。

資料來源：王振軒（2003）《人道救援中軍隊與非政府組織關係研究》，網站資料：http://mail.nhu.edu.tw/~cswang/new_page_2.htm

呈現相對弱勢。於是社會網絡成員在遭遇災難情境時往往依附於國家機器的羽翼下，接受資源的分配。若是國家機器的功能力量得以將危機情境解決，則社會網絡尚可保全。反之若國家機器雖大但體制僵化腐敗，只懂得權力競逐與利益流動，則社會網絡勢必動盪不安，台灣民主政治的發展，地方政府擁有自我決定政策的權力，但這樣的自主性移轉卻只是一種政府層級內部的挪移，外部社會網絡並沒有因此得到更多的資源和自主性。造成在災難情境發生的時候，因地方層級雖得到國家官僚體制所賦予的權力，但在經費上卻嚴密受到中央國家機器的控制，使得龐大地方政府成為大而無當的虛殼，社會網絡成員在失去保護下遭到災害嚴重的破壞與侵襲⁵²，社會網絡成員角色被分為災民與非災民。兩種成員在初期會有「共同體」概念對國家機器的功能提出質疑，但隨著時間的流逝，與媒體輿論不再關注，「共同體」概念脫勾，使得災民身份的社會網絡成員必需單獨和龐大的國家機器互動。但國家機器真是永遠不倒的嗎？社會網絡註定是依附於國家機器下的附屬？理性化生活型態的建構，全球化概念的衝擊，國家機器面臨改革與創新，資源的重新分配過程，組織功能的調整與更新成為國家施政必要工作，若國家機器無法意識如此的改變，則終究會被社會網絡所淘汰。這樣的組織變革思潮，衝擊對權力控制根深蒂固的政府官僚體系，官僚體制開始產生危機意識，社會網絡成員透過意見表達的過程將自我意識反映給國家機器，國家機器的那雙手不再嚴密的控制民眾的私人日常生活，而轉變為當社會網絡發生困難時的服務提供者⁵³。但是在控制者轉變到服務者的過程中，國家機器整體架構與組織功能面臨許多變革，呈現出組織功能無法承擔的現象。社會網絡成員對於如此官僚功能失靈的現象從消極忍受到自力救濟，社會網絡成員藉由自力救濟傳達對國家機器組織功能的失望

災難情境中之變數繁多，地方政府之傳統功能面臨不堪負荷，而社會

⁵² 廖坤榮，『建立政府災難管理職能：社會資本論分析』「中國行政評論」，12:1，民91.12，頁1-35，台北。

⁵³ 李謁政，『台灣應重構公共領域意識』「台灣日報」，92.10.15，第25版。

網絡成員自力救濟表達對政府的治理能力的疑問，成為地方政府組織功能的最大困境，地方政府和社會成員產生對話。地方政府不再只是獨立且封閉在自我框架內而被推向企業型態之經營。地方政府角色功能改變，新的組織型態變革，地方政府不再是金字塔的頂端，社會成員對於地方政府政策也透過自力救濟過程對政府發出心聲。但地方政府功能有限，並非無線上網，無法將所有成員的請求納入，成員得不到政府回應起初以消極忍受行為表達不滿，但若仍得不到回應則社會成員體認到不能再依賴政府功能，而應該自力救濟，像是在納莉風災中大樓地下室淹水嚴重，政府部門雖具備抽水機具，但杯水車薪，社會成員從消極等待但換來的是更久的維生系統無法恢復的結果，於是對於政府功能不信任感增加，並寧願自行雇用民間公司或購買抽水機來將水抽乾，不信任感最明顯的證據是在災難中所做的民意調查，市府團隊的支持度馬上降了 5 個百分點⁵⁴。成為台北市政府在處理納莉災害危機中最大的功能困境。

地方政府因應社會環境的不斷變遷，調整本身功能以適應環境變化，但是一個結構嚴密，組織龐大的政府組織，要跳脫既有之行政運作方式，是一件不容易之事，實際地方運作時，地方政府所面臨之問題更複雜，地方政府如何回應社會成員的需求將是未來政府治理之重點。在下一章中本研究將從台北市政府處理納莉颱風災難事件中，台北市政府在救災過程中所扮演之功能與台北市民在對於市府團隊作為缺失所產生的自救行為，印證地方政府功能與社會成員在災難情境中期望政府作為的差異性。

第肆章：納莉颱風中台北市政府組織功能運作檢視與困境分析

⁵⁴ 林幼唯（2002）危機事件中政府首長的形象修復策略與媒體呈現的評價：以臺北市長馬英九處理「納莉風災」危機為例 《行政暨政策學報》，35，頁 235-265，台北。

從第二章、第三章理論建構過程，研究者試圖從災難發生的特性與過程中，檢視我國目前的地方政府層級對於災難管理之行政作為，有何缺失與限制，社會成員對於政府功能缺失的自救行為。而本章則是將從個案研究中證明政府、社會成員、與國家機器在救災行為中之間的關係。民國九十年九月，台灣地區遭遇納莉颱風的侵略，納莉颱風雖為中度颱風，但颱風雨雲結構完整，加上特殊路徑，於台灣外海徘徊許久，因此造成全台灣極大災難，共造成全台民眾 94 人死亡，10 人失蹤。全省有 408 所學校遭到重創。⁵⁵台北市的傷亡與損失為全台最嚴重的區域。⁵⁶納莉颱風的侵襲對台北市政府而言是市府團隊於 1998 年就任後最大的危機事件，更令人對地方政府的救災能力產生懷疑，並對政府功能運作喪失信心，研究者希望透過本章中從颱風生成後之預防工作至災難發生後之政府相關復原措施的歷程中檢視台北市政府對於納莉風災之危機處理所暴露的問題所在。本章將從台北市政府災害應變中心的組織架構與功能展開主題，首先，討論災害應變中心在危機事件四階段中的處置行為，從預防期到解決期，台北市政府層級是如何面對從抽水設施故障導致市區淹水災情的情況到建築物地下室積水狀況排除、交通設施停擺、垃圾衛生，和善後重建等問題。災難發生時救援行動涉及的是跨單位、跨部門之事務，各部門在災變情境中直接面對危機時組織功能所做的改變，另一方面也將社會成員對於災難中地方政府救災功能的感到低落，在等不到相關政府回應後，社會成員開始以自力救濟的方式，用各種方式表達對政府的不信任的過程。最後提出以組織理論結構與功能面檢視災難中的地方政府功能缺失。而各時期劃分的指標為

表 4.1 納莉颱風台北市政府危機日程階段表

⁵⁵ 請見附錄三。

⁵⁶ 依據內政部消防署納莉颱風災害應變處理報告 台北市死亡 27 人重傷 16 人輕傷 123 人為全台傷亡最高之縣市。

危機階段	日期	代表事件
預防期	9/15-9/16	總統巡視中央災害應變中心時 連線北部之災害應變中心，指揮 官均不在應變中心 ⁵⁷
準備期	9/17-9/19	1 台北市行政區淹水嚴重 ⁵⁸ 2 忠孝東西路完全淹沒 3 玉成抽水站不敵洪水失效 4 捷運系統全線停擺
爆發期	9/19-/25	1 各建築物抽水作業 2 垃圾推滿台北街頭 實行「一清專案」 3 捷運系統逐線恢復通車
復原期	9/25---	李登輝先生批評台北市長馬英九在災害中只知照相、握手卻不做事。害北市淹大水。 ⁵⁹

第一節：台北市政府納莉風災災害應變中心組織架構與功能

(一) 組織架構⁶⁰

依據台北市「台北市防救天然災害及善後處理辦法」規定，台北市政府成立台北市災害應變中心，指揮官為市長，副指揮官為副市長，其編組單位為協調聯繫組由秘書處負責、治安組由警察局負責、防救組由消防局負責、搶修組由工務局負責、收容組由教育局負責、救濟組由社會局負責、醫護組由衛生局負責、環保組由環保局、勘查組由民政局負責、農工組

⁵⁷ 自由時報，90.9.16，第七版。

⁵⁸ 參照附錄四台北淹水區域圖。

⁵⁹ 自由時報，90.9.28，第五版。

⁶⁰ 參照附錄四台北市納莉風災應變中心組織圖。

由建設局負責、宣傳組由新聞局負責、交通組由交通局負責、自來水由自來水處負責、督考組由研考會負責、總務組由消防局負責、捷運工程由捷運工程局負責、捷運營運維護由捷運公司負責。各組所負責執掌如下：⁶¹

一 協調聯繫組：由市政府秘書處組成，並以秘書長兼組長，工作項目為

- 1 市政府內、外有關單位之協調聯繫事項。
- 2 處理民眾電話，並適時反應報告民情事項。
- 3 其他有關協調聯繫事項。

二 防救組：由消防局組成，並以消防局局長兼組長，工作項目為：

- 1 災害防救（處理）中心幕僚作業事項。
- 2 防災會報之召開及決議之執行事項。
- 3 機動配合各區災害防救（處理）中心，擔任災民疏散與救生任務。
- 4 災情傳遞彙整及災情指示等聯絡事項。
- 5 可能受災地區及災情預估事項。
- 6 災情統計及災情彙整綜合報告事項。
- 7、洽請軍方支援事項。
- 8、其他有關防救天然災害之協調事宜。

三 治安組：由警察局組成，並以警察局局長兼組長，工作項目為：

- 1 有關災區警戒治安維護事項。
- 2 交通秩序維持事項。
- 3 災情查報事項。
- 4 應變戒備事項。
- 5 其他有關業務權責事項。

⁶¹ 台北市防救天然災害及善後處理辦法第三條。

四 搶修組：由工務局組成，並以工務局局長兼組長，工作項目為：

- 1 提防、擋土牆、抽水站、水門及其他有關防洪設施之管理操作及維護事項。
- 2 排水設施之結構損壞修復、防洪及其他公共設施之搶修、搶險及復舊事項。
- 3 市內低窪地區積水之抽洩及疏導事項。
- 4 水位觀察及查報事項。
- 5 與有關水利機關、石門水庫管理局及翡翠局之聯繫協調與潮汐漲落之查報事項。
- 6 協助水庫單位搶修受災損害恢復供應事項。
- 7 各項建材之供應調節事項。
- 8 建築物損壞調查、統計及分析處理事項。
- 9 受災建築物安全檢查鑑定處理事項。
- 10 危險建築物限制使用或拆除處理事項。
- 11 建築物補強或復建處理事項。
- 12 其他有關業務權責事項。

五 收容組：由教育局組成，並由教育局長兼組長，工作項目為：

- 1 災民收容之規劃及災民收容所之指定、分配、佈置事項。
- 2 災民之登記、接待及管理事項。
- 3 收容災民統計、查報及其他有關事故之處理事項。
- 4 其他有關業務權責事項。

六 救濟組：由社會局組成，並由社會局長兼組長，工作項目為：

- 1 救災物資之籌備及儲存事項。
- 2 災民救濟口糧之發放事項。
- 3 受災損害之救濟事項。
- 4 各界捐贈救災物資之接受與轉發事項。

5 其他有關業務權責事項。

七 醫護組：由衛生局組成，並由衛生局長兼組長，工作項目為：

- 1 災區醫護人員、藥品及器材之籌劃分配事項。
- 2 災區緊急傷病及產婦之救護醫療事項。
- 3 收容所災民衛生保健事項。
- 4 災區防疫事項。

八 環保組 由環保局組成，並由環保局長兼組長，工作項目為：

- 1 災區環境清潔之整理事項。
- 2 災區排水設施堵塞及道路廢棄物之清除事項。
- 3 災區消毒事項。
- 4 災區飲用水水質抽驗事項。
- 5 其他有關業務權責事項。

九 農工組 由建設局組成，並以建設局局長兼組長，工作項目為：

- 1 督導農田水利及山林工礦單位辦理天然災害防救事項。
- 2 調查農田水利及山林工礦漁畜等災害損失與善後處理事項。
- 3 救災物資（糧食、蔬果及魚肉等民生必需品）之供應調節事項。
- 4 其他有關業務權責事項。

十 交通組 由交通局組成，並以交通局局長兼組長，工作項目為：

- 1 災民疏散之接運事項。
- 2 救災人員、器材、物質之運輸事項。
- 3 災區交通運輸之維護事項。
- 4 其他有關業務權責事項。

十一 捷運工程維護組 由捷運工程局組成，並以捷運工程局局長兼組長

工作項目為：

- 1 營運通車前捷運工地工程災害緊急搶修事項。
- 2 其他有關業務權責事項。

十二 捷運營運維護組 由大眾捷運公司組成，並以捷運公司總經理兼組長，

工作項目為：

- 1 營運通車後捷運路線、車站、機廠、電聯車、機電設備及相關措施意外事故搶修事項。
- 2 其他有關業務權責事項。

十三 自來水組 由自來水事業處組成，並以自來水事業處處長兼組長，

工作項目為：

- 1 水源、水壩、淨水場輸配水系統等設施之維護、搶修及復舊事項。
- 2 自來水設施遭破壞時之緊急調配供水事項。
- 3 搶修人員器材之運輸供應事項。
- 4 有關本市自來水搶修第一、二大隊之動員調配聯繫事項。
- 5 與電力公司協調聯繫有關自來水所需之電力供應輸送及備用電力之啟用事項。
- 6 有關災區缺水之供應、自來水所受災害損失及善後處理事項。
- 7 自來水處理及水質之抽驗事項。

十四 翡翠水庫維護組 由翡翠水庫管理局組成，並以翡翠水庫管理局局長兼組長。工作項目為：

- 1 翡翠水庫洪水調節運轉之執行事項。
- 2 協調石管局、淡水河洪水預報中心及交通部中央氣象局防洪運轉有關事項。

- 3 大壩、閘門及其附屬設施之維護、搶修及復舊事項。
- 4 與臺北自來水事業處協調原水供應事項。
- 5 災後大壩安全檢查、評析及處理事項。

十五 宣導組：由新聞處組成，並以新聞處處長兼組長，工作項目為：

- 1 防災宣導事項。
- 2 災情之蒐集、報導事項。
- 3 新聞從業人員之聯繫事項。
- 4、其他有關新聞發布事項。

十六 勘查組：由民政局組成，並以民政局局長兼組長，工作項目為：

- 1 督導區公所勘查統計民間災情事項。
- 2 協助社會局辦理救濟事項。
- 3 其他有關業務權責事項

十七 督考組：由研究發展考核委員會、消防局、警察局督察室組成，
並以研考會主任委員兼組長，工作項目為：

- 1 督考災害防救（處理）中心各組及各區災害防救
（處理）中心之災害防救事項。
- 2 警察局駐區督察專責督考各督察區內所有警察單位，
執行災害防救及治安維護事項。
- 3 其他有關業務權責事項。

十八 總務組：由消防局組成，並以消防局主管後勤業務之副局長兼
組長，工作項目：

- 1 災害防救（處理）中心辦公處所之佈置、電訊之裝置
維護及照明設備之維持等事項。

- 2 災害防救（處理）中心工作人員飲食給養及寢具等供應事項。
- 3 軍方支援部隊之給養供應事項。
- 4 救災器材儲備供應事項。
- 5 其他有關業務權責事項。

由以上組織結構可知，當組織面臨災難情境時，所呈現出的是專業分工的組織功能，講求專業化有助於災難情境中組織遇到專業問題的解決，但是這樣的組織架構凸顯出橫向溝通的重要性。跨部門的互動與支援成為左右危機管理成敗的關鍵，台北市政府從預防期到解決期各有其主要負責的部門，其餘部門則以補助的功能予以協助，預防期著重於水門的保護、抽水站運轉檢視，及沙包的準備，工務局與消防局為主要業務單位，爆發期的狀況造成台北市區嚴重淹水，地下室進水使得大台北地區停電與停水，如何救援受困民眾與快速恢復維生系統成為政府部門當務之急，因此工務部門、電力部門、警政消防部門投入大量人力投入救援，三個部門的協調與整合則是由指揮官召開「災害防救會報與工作協調會議」統一協調，隨著淹水地區積水消退，應變中心功能轉變成回應民眾災後的需求，此時期部門功能著重於淹水後垃圾處理的環保部門、災民後續安置與傷亡補助核發的社會部門，以期恢復災害前的狀況。在回應期中台北市政府與市民互動最為頻繁的時期，處置得宜事件將進入解決期，民眾若得不到其所需求的回應，則會爆發出新的事件造成更大的危機，因此危機管理在這個時期是事件是否得以解決的重要轉捩點。台北市政府在災後垃圾的處理，補償金發放都凸顯出政府需求過載的情形對於市府來說是危機管理上的盲點。傳統組織架構講求層級節制與上命下從，所有政策制定過程都需層層上呈，由上位批示後才得以執行，且各部門各自運作沒有交集，本位主義觀念根深蒂固，災害應變中心的形成便是要打破如此封閉的組織型態，使組織在災害過程情境中得以應付外在社會環境的變動，具有清楚的任務目標與模糊的部門界限。但是在此次納莉颱風事件，台北市災害應變中心雖規劃完整的部門任務與部門支援機制，但從整個管理過程中暴露出許多組

織結構上的問題，如：和中央政府縱向聯絡上缺乏溝通，部門之間責任互相推諉。研究者將整合災害事件期間各大報紙相關報導、台北市政府相關官方資料、和期刊資料，重新回朔台北市應變中心對於納莉颱風侵襲所做的組織功能與缺失。

第二節. 從災難情境中的地方政府任務觀點看納莉風災期間的台北市納莉颱風災害應變中心組織作為

(一) 台北市納莉颱風災害應變中心運作紀錄

九月十五日納莉颱風再度從宜蘭外海向台灣侵襲而來，根據中央氣象局預報資料，納莉颱風將為北台灣帶來豐沛的雨量，台北市政府便於該日八點在台北市消防局成立市級應變中心，並進行任務編組，此時因市長馬英九尚在南部無法趕回，故應變中心由副指揮官歐晉德副市長暫代中心指揮官。各部門局長也進駐應變中心，十二點十分歐副市長主持「災前準備會議」各組單位首長出席，此次會議著重於預防期的準備工作，工務局負責準備抽水機與救災設備，其他部會則作救災準備，歐副市長作四點指示：(1) 颱風午夜侵襲淡水河、基隆河，各地區通知低窪地區民眾，將貴重物品移至安全處所，一有災情立即進行搶救。(二) 對 25 處危險山坡地，必要時進行疏散，由警察局加強巡邏、(三) 對易淹水地區調派人力機具就近支援，勸導堤防外車輛疏散，必要時強制拖離、(四) 養工處對可能積水地區做好應變措施，環保局注意排水設施是否遭垃圾堵塞。⁶²

災前準備會議結束後，各編組單位展開相關預防救災工作，以下為研究者綜合整理出預防時期相關部門的組織功能。

(1) 工務局：

- 9 月 15 日 8：00 派員進駐「經濟部水利處淡水河防洪指揮中心」
- 9 月 15 日 10：00 抽水站抽水機完成試車及水門開關測試
- 9 月 15 日 12：00 市政大樓八樓成立「颱風暴雨災害河川交通搶修隊」
- 9 月 15 日 15：00 準備五萬八千包沙包，全市水門關閉作業
- 9 月 15 日 18：00 雨勢漸大，養工處加強南胡大橋上游右岸防洪臨時

⁶² 中國時報，2001 年 9 月 16 日，第六版

措施預留缺口以沙包封堵完畢。

9 月 15 日 20：00 磺港溪東華抽水站附近堤防掏空處封堵，配置 6 組移動式抽水機於社子島防備

9 月 15 日 23：00 淡水河與基隆河 9 號疏散門關閉⁶³

(2) 警察局

9 月 15 日 8：30 進駐「台北市災害應變中心」

9 月 15 日 10：30 依據台北市「台北市防救天然災害及善後處理辦法」各區警分局投入區級災害應變中心

9 月 15 日 12：00 副指揮官指示注重災害期間治安維護工作

9 月 15 日 18：00 雨勢漸大，警察局巡視全市 25 處危險山坡並勸導民眾疏散。

9 月 15 日 20：00 各區警察局巡邏車廣播颱風訊息

9 月 15 日 21：00 協助災民疏散至收容所⁶⁴

(3) 環保局

9 月 15 日 12：00 檢視地下排水道是否遭垃圾堵塞

9 月 15 日 13：00 研擬災後垃圾處理計畫

9 月 15 日 15：00 垃圾掩埋場防洪準備⁶⁵

(4) 社會局

9 月 15 日 12：00 救災相關物資準備

由以上整理可知，預防期的應變中心功能在於預防與維護，強調防洪設施的檢視和危險區域的災民訊息告知與預先疏散作業，因此部門功能運作集中於工務

⁶³參照台北市工務局養護工程處「納莉颱風水患處理報告」網站整理而成。

<http://www.med.tcg.gov.tw/menu/search.html>

⁶⁴資料來源：台北市政府警察局 90 年 9 月施政報告。

⁶⁵資料來源：台北市政府，「台北市政府納莉颱風工作大事紀」，台北，91 年 2 月。

部門、警察消防部門、和環保部門三者之間互動與合作，其他部門則於召開「災前準備會議」之後進駐應變中心，並就業務執掌權限範圍於內部成立應變小組。

但是令人疑問的是台北市政府確實做到相關防洪設施的防備與維護嗎？

據報紙記載：氣象局發佈路上颱風之後，副指揮官下達四點指示加強抽水站安全作業，但於災後平面記者前往玉成抽水站訪問當天目擊民眾時，卻得到員工擅離職守，喝酒打牌的結果，至淹水現場發現酒瓶和散落公文混在泥沙中的證據⁶⁶，此則報導點出公務員對於本身職務並沒有責任感，台灣制度的設計上，公務員屬於永業制，除有重大事件失誤，否則其公務員資格永遠存在。基於這樣的保護傘，公務員代表國家行使職權，國家有保護人民的責任，若國家無法擔負，這意味著政府無法取得民眾的信任。若執行公共行政的人員，並非基於對民主政治的體認而為人民服務，而是公共行政人員保障己身的一種心態。使得因為公務員惰性而導致民眾的利益與生命安全受到損害，在災害情境中國家掌握救災的資源並透過國家力量使得民眾利益得以保全，而國家力量的行使者與服務者是公務員，但公務員永業化現象下產生職業惰性與缺乏承擔官僚責任的勇氣現象，在此次風災中被凸顯出來。再者，就災情資訊匯集方面，當納莉颱風侵襲時，119 成立救災救護中心，功能在於彙整由三方面而來的災情資訊，三方面分別為民眾撥打 119 的求救電話、區級應變中心請求支援電話、與市級應變中心交辦的災情狀況。但限於消防局本身人力調派的不足，設備的過份使用，使得消防局上下疲於奔命，相對於救災初期來說，除了工務部門、警消、之外，其他部門尚無重要事項，所有災情集中於消防局 119 防救中心，加上電話線路也有限，民眾怨聲載道，反應救援不力，但是消防部門人力卻已經貧乏，其餘部門卻是沒事可作的窘境。顯現災情通報網絡分工的盲點。透過災害防救會報的召開各部門災情報告，以藉由跨部門會議對需要跨部門事務作溝通與分工，但是前幾次會議各部門仍由首長出席開會，但隨著災情越來越嚴重會議次數增多，但參與層級卻越來越低，各部門開

⁶⁶ 台灣日報，9 月 20 日，第五版

會代表沒有決策權，只能帶回部門內部請示，使得救災行動在缺乏直接授權下流於形式並呈現分工狀況不均的情形。

隨著雨量增加，中央氣象局警告累積雨量將超過 1000 公釐，且納莉颱風行徑緩慢，16 日市長回台北，當天早上至應變中心聽取各編組工作報告，之後即視察各主要抽水站運作情形。並指示工務局堅守崗位以應變不斷的大雨。根據雨量記錄 16 日深夜至 17 日凌晨雨量到達最高峰，17 日 0-1 時大直氣象站的降雨量達 93.5 公釐 4-5 時更高達 127.5 公釐，因為雨量過於集造成抽水設備處理不及，堤防缺口滲水，導致四大河川水位超越警戒線產生洪水溢流。台北市區從南港。東湖低窪地區開始淹水並擴大至整個台北東面地區。並使得台北地下交通系統因滲水而停擺，災害應變中心於此時開始湧進大量災情，有民眾自行報案或是由區級應變中心通報請求支援，一夜消防局救災救護指揮中心湧進上萬通電話，而各編組也開始動員，事件正式爆發。而所有災情到達市應變中心後，屬於人命搶救的 119 直接調度派遣，水患排除則由工務局動員，重大災情則呈副指揮官統一調度指揮。

下列為各編組爆發期行政作為

表 4.2 工務局於納莉颱風爆發期間時程

時間	事 件 過 程
9 月 16 日 22 : 00	南湖抽水站當機，人員撤守，內湖地區淹水兩層樓。
9 月 16 日 23 : 00	景美溪右岸因水位上漲，開始溢流，木柵路地區淹水及腰，協助區民撤退。
9 月 17 日 1 : 30	磺溪河水暴漲，洪水溢出堤防，士林地區淹水堆沙包抵抗水勢。
9 月 17 日凌晨 2 : 30	養工處動用開口合約廠商調派抽水機
9 月 17 日 7 : 00	養工處派機具至內湖康寧醫院處理土石流
9 月 17 日 8 : 00	玉成抽水站回報洪水淹沒機具，水淹進松山並進而淹至地下運輸網路。
9 月 17 日凌晨至 9 月 17 日 8 : 00	工務局所轄八座抽水站因水勢過大，工務局人員無法搶救被困，陸續故障，導致台北市區淹水。

資料來源：作者整理中國時報 9 月 19 日第五版，經濟部水利署網站

<http://www.wra.gov.tw/>，中國時報 9 月 20 日第 19 版，自由時報 9 月 30 日第 8 版而成。

表 4.3 警察局納莉颱風爆發期間相關作為

時間	事 件 過 程
9 月 16 日	強制執行土石流地區災民疏散作業 ⁶⁷
9 月 17 日	公布治安四措施，防趁水打劫 ⁶⁸
9 月 18 日	收容所成立，各區警局配合執行警戒與保護

⁶⁷ 自由時報，9 月 18 日，第四版

⁶⁸ 中國時報，9 月 18 日，第七版

資料來源：作者整理中國時報 9 月 18 日第 4 版，，中國時報 9 月 18 日第 7 版而成。

表 4.4 消防局於納莉颱風爆發期間相關作為

時間	事 件 過 程
9 月 16 日	成立 119 救災救護指揮中心
9 月 17 日	各區消防局配合區級應變中心執行救災任務
9 月 17 日	淹水情況造成松山、南港、內湖、東湖、士林等地方消防分隊遭水淹沒，造成救援工作遭阻。
9 月 18 日	統計 16.17 日兩天共處理一萬多通電話報案，消防人力無法負荷。向民間租借相關救援設備。

資料來源：作者整理中國時報 9 月 18 日第 4 版，，中國時報 9 月 18 日第 7 版，中國時報 9 月 19 日第 17 版

表 4.5 教育局納莉颱風爆發期間相關作為

時間	事 件 過 程
9 月 16 日	展開收容所之規劃及統計，共 41 所，並與社會局與各級學校合作收容被迫疏散災民
9 月 17 日	士林區臨溪街疏散至善國中收容四十三人。 中正區汀州路三段疏散至寶藏岩二十二。 文山區老泉里全體里民 ⁶⁹
9 月 17 日	淹水情況造成松山、南港、內湖、東湖、士林等地方消防分隊遭水淹沒，救援工作遭阻。
9 月 18 日	共開設 20 處收容所收容 901 人

資料來源：作者整理中國時報 9 月 18 日第 4 版，，中國時報 9 月 18 日第 7 版，

⁶⁹ 鄭問堂 (2001)《災害應變中心之研究--以納莉颱風為例》，頁 138-139，台北大學/公共行政暨政策學系碩士論文。

中國時報 9 月 19 日第 17 版，內政部消防署網站而成。

表 4.6 捷運部門於納莉颱風爆發期間相關作為

時間	事 件 過 程
9 月 16 日	深夜板南線昆揚站回報南港區道路積水嚴重，行控中心指示升起防洪閘門 ⁷⁰ 。
9 月 16 日	向市級災害應變中心請求支援沙包與抽水機。
9 月 17 日	南港機廠淹水，人員被困，水勢向昆揚站蔓延 協調消防局南港分隊救援，但消防局無法抽派。
9 月 17 日	早上七點大水淹進捷運昆陽站，並隨著行車軌 一路蔓延 ⁷¹ 。
9 月 17 日	早上八點行控中心宣布捷運全部路網停止。
9 月 17 日	9：10 台北車站站前廣場上方施工工地，發生 大量洪水灌進台北車站，板南線月台與軌道積 水，水沿板南線軌道向東西兩方蔓延。
9 月 17 日	早上 10 點忠孝復興站遭來自忠孝東路崇光百 貨地下室流入洪水淹沒至此板南線台北車站 以東路段全遭水淹沒。
9 月 17 日	下午 1 點，西門站第三四月台下行軌進水。同時 間台鐵松山車站淹水，大水從地下鐵軌進入，並 向西蔓延。

⁷⁰張榮仁，『納莉颱風對臺北捷運造成之損害及相關因應措施』，「都市交通」，第 16 期第 4 卷，民 90.12 頁 50-66。

⁷¹資料來源：張榮仁，『納莉颱風對臺北捷運造成之損害及相關因應措施』，「都市交通」，第 16 期第 4 卷，民 90.12 頁 50-66。

9月17日	下午4:20 行控中心遭沿台北車站行車軌湧入的洪水侵入，地下四層，相關抽水設施無法應付，捷運局決定撤退行控中心。
9月17日	下午8點淡水線台大站至雙連站淹沒並漫流至古亭站。
9月18日	早上八點捷運災情統計報告，板南線從昆陽至西門站，淡水線古亭站至雙連站，完全進水。行控中心地下四層全數淹沒。

資料來源：作者整理中國時報9月18日第4版，中國時報9月18日第7版，中國時報9月19日第17版，張榮仁，『納莉颱風對臺北捷運造成之損害及相關因應措施』，『都市交通』，第16期第4卷，民90.12 頁50-66

隨著雨量頻率增大，災情也越來越嚴重與繁雜，在爆發期，組織功能最大的作用在於抑制災害的持續加重，應變中心則作為統一調動的指揮中樞。但接二天的豪雨侵襲，應變中心許多單位也成為淹水受災戶，使得在爆發期的台北市整體呈現出混亂的都市景象，而行政指揮體系雖動員大量人力救援，但災情仍舊慘重。此次主要災情主要區分為工務機具部分，建築物淹水導致停水停電，台北市地下交通網絡受損，土石流災害導致人員受困及死傷。因此部門功能仍以和處理災情較為相關的工務建設部門、治安維護與災害搶救的警察消防部門，負責疏散民眾安頓問題的社會、教育部門。和交通動線管制功能的交通部門。

爆發期應變中心功能在於統合所有災情資訊後，分配相關單位前往救援或處理，資訊整合與運用判斷相當重要，119勤務指揮中心接到民眾報案後，整理報案性質並依案由通知相關單位因應，並填具災害報案三聯單，作為災後檢討的依據。從如此脈絡得以瞭解災害通報網絡的建立，對於個部門功能之間的合作建立有著重要功能。此次台北市政府在爆發期的災情資訊管理上

產生下列盲點：對台北市政府而言，納莉颱風所帶來強大的雨量，是市府團隊從來沒有處理過的，淹水區域範圍更是繼 1996 年賀伯颱風後最大區域，台北市雖為台灣首善之區，但面臨那樣大的災害，人力設備調度能力備受考驗，因此和中央政府請求支援勢必是當務之急，但是長久以來制度上的設計導致地方政府雖擁有自治權，但中央政府的那隻看不見的手，透過財政上的控制或是人事上的安插達到控制地方的目的。地方制度法的實行，充分賦予地方對於地方事務的決定權，但當局卻忽略了台灣體制上與美國邦聯制並不相同，在台灣地方政府許多資源仍須和中央政府共享。特別是嚴重的災害事件，往往超過地方政府的治理能力，中央力量的適時介入得以將災情降低。但此次事件中央政府和台北市政府的溝通協調過程，只是互相推卸責任，並流於政治口水戰。這樣的對立對於台北市政府而言是種內耗，無益於救災的幫助。納莉颱風淹水地區廣大，許多政府機關也成為受害者。台北市政府位於信義計畫區內由於受到南港溪潰堤洪水溢流影響，地下室滲水，配電室於地下二樓，因此缺水缺電，雖市級應變中心因設於消防局，而消防局並無淹水，因此對救災行動影響較小，但市府大樓的復原工作，卻是個大工程，抽水作業，配電修復作業等，所耗費人力與資源極多，雖然在 18 日市府同仁即恢復上班，並迅速恢復行政運作，但因抽水作業需調度大量抽水機具，產生排擠效應，使得其餘民眾與建築物都需繼續忍受積水和停電停水的日子，使民眾產生對政府不信任感。開始對政府發出不滿，並要求政府就復原政策提出相關回應。據估計，台北市捷運淹水，市政府淹水，總計共 64 萬噸，加上 4151 棟地下室積水，而台北市配置 242 部抽水機，行政院支援 10 台，對於災情實無法因應。市長表示這樣的數量只能負擔全市 1% 抽水量。而工務局在此不利環境下從事救援工作，受到許多民眾的指責。

4.7 台北市政府與工務局於納莉颱風復原期間抽水搶救時程

時間	代表事項
9/18	市長發表聲明，市府工務局設立 24 小時租借、購買抽水機專線
9/19	經濟部召開救災協調會，決議國營事業支援 120 部抽水機支援台北縣市。
9/20	工務局從開口合約廠商調 400 部加入民間抽水作業。
9/20-10/02	陸續將捷運系統，公共設施市政府，淹水學校積水抽除並恢復供電但建築物地下室積水尚有 2000 多棟積水抽除但仍無電可用。

資料來源：中國時報 9 月 19 日第五版

經濟部水利署網站 <http://www.wra.gov.tw/>

中國時報 9 月 20 日第 19 版

自由時報 9 月 30 日第 8 版

台北市政府為回應災民的要求，復原工作腳步啟動，除繼續抽除地下室積水，以使民眾盡快恢復日常生活。而隨著風雨過後，9 月 19 日開始恢復正常上班，台北市政府的另一個挑戰就是交通通勤族的運輸替代方案，捷運系統一夜之間淹水，交通運輸從地下回到陸地，瞬時地面上的車輛擠滿台北街頭，台北市政府交通局啟動公車緊急應變輸運措施，以期減低對通勤族的衝擊。

表 4.8 交通局於納莉颱風復原期間因應捷運損害相關輸運措施

日期	重要緊急應變措施
9/19	闕駛捷運板南線（新埔至昆陽）、捷運淡水新店線、（士林至公館）及捷運中和線（南勢角至台北車站）替代公車

9/20	捷運中和線（南勢角至古亭）恢復通車 捷運淡水新店線因搭乘人數眾多，再加入 35 輛公車 抒解古亭站人潮。
9/24	台鐵火車自萬華通至台北車站，捷運板南線替代公車抽調抒 解松山至台北車站的火車旅客。
10/2	捷運所有場站積水抽乾，並在憲兵隊支援下完成清洗工作。 捷運全線營運但台北車站採過站不停。
10/3	台北車站採過站不停。大量旅客於台大醫院轉車，為抒解 往東區人潮，闢駛替代公車。
10/6	捷運淡水新店線除台北車站過站不停外已恢復通車，替代公 車停駛。

資料來源：張榮仁，『納莉颱風對臺北捷運造成之損害及相關因應措施』，「都市交通」，第 16 期第 4 卷，民 90.12 頁 50-66。

交通狀況混亂，通勤時間必須加長，使得民眾在沒水沒電下又需忍受交通的不便：

家住在中和線的捷運公司員工在上午 7:30 出門，已經比平常提早半小時。在恢復第一天上班，它選擇搭公車，結果和其他的通勤族一樣，塞在馬路上動彈不得。到達公司時已經十點，遲到 1 小時。

(聯合報，9.20，第 3 版)

從上述的報導中，我們發現台北市政府在處理災後上班的通勤問題，缺乏通盤討論，雖有替代公車疏散原本仰賴捷運系統的民眾，但由於數量上的限制，與替代方案不夠完善，造成民眾無所適從。台北市政府對於捷運損害替代方案並無妥善規劃與預先宣導不足，導致民眾怨聲載道，政府應變能力備受懷疑。一開始，民眾並無向政府激烈反映，而是自行將出門的時間提前避免塞車。或是選擇自行開車，但當所有車子全塞在路上，加上號誌燈因停電損害，造成通勤時間拉長，但台北市政府拿不出任何對策，民眾怨氣爆發。

民眾從依賴政府疏導轉化成對台北市政府相關措施產生不信任感，並產生下列抱怨和疑問。

- 1 相關指示公車站牌標示不清，造成民眾不知至何地搭車，或造成空等。
- 2 災害時期停車格管理失當，已經狹窄的巷弄雪上加霜，造成民眾出入不便並阻礙救災。
- 3 民眾抱怨交通堵塞主要原因在於號誌燈停擺，質疑台電為何沒有優先保全號誌燈的相關供電應變。

以上的民眾抱怨，暴露出台北市政府在交通應變設施的應變上有許多缺失，整體來說，納莉颱風帶給台北市交通的衝擊在於百年洪水使得高運量系統一夕成為淹水區，造成 70 多萬依賴捷運系統的旅次，從地下回到地上並使用私人交通工具。再者，嚴重的停電導致大量號誌停擺，交通為之打結。而駕駛人不好的駕駛習慣更使交通雪上加霜，而水沿著道路流竄，水退去後，路面留下大量污泥及推滿民眾清出的垃圾，車流速度受到影響，淹水除使道路積水外，更使許多建築物地下室停車場淹沒，台北市政府允許在災害期間准許黃線停車，但因為駕駛人不遵守規定，造成並排嚴重，反而使交通更為混亂。這些因素使得此次的交通疏散規劃有與多缺失。除了交通因素造成整個台北秩序混亂，在水退去後垃圾處理成為台北市政府面臨的最大問題。

民眾清理家園所產生的垃圾清運問題，因為淹水嚴重，導致所有家具家電嚴重泡水，無法使用，於是路上盡是大型垃圾的身影，台北市政府直到 9 月 20 日才開始推動「一清專案」但垃圾以推積在台北街頭兩天以上，發出惡臭。環保局坦言此次風災雖和以往一樣準備人力與機具待命，但以往是路樹倒滿街，被風刮落的招牌等清理工作，但此次面對是淹水之後的大型家具，電器，廢棄物，非受災民眾也趁機丟垃圾等因素，加上垃圾車 10 部成為泡水車，使環保局面臨組織功能上最大危機。18 日早上環保局展開復原工作，進行下列措施：

表 4.9 環保局於納莉颱風復原期間相關垃圾清運措施

時間	處理事項	備註
9/18	環保局彙整各區工作需求，上報市級應變中心，向軍方申請支援清理人力。	
9/18	陸軍派陸軍六軍團協助，兵力支援 1700 名	市府向中央申請數量 2000 名
9/18	市長指示恢復市容為第一優先	
9/20-9/24	實施「一清專案」，對嚴重災區進行交通管制加快垃圾清運並開放市民不強制使用付費垃圾袋裝運垃圾。	
9.21	市府向中央政府提出支援小山貓 200 台，大卡車 60 輛挖土機 50 台，中央支援兵力 2260 名、車輛 89 輛、重機械 127 部、抽水機 13 部	
9.21	清理的垃圾統一先載運到市府規劃的垃圾暫存區	垃圾暫存區： 南港經貿園區、市立棒球場原址、舊宗等三處。
9/22	陸軍調派工兵支援加快清運速度	工兵屬營建兵、機具較為完備。
9/23-9/24	國軍兵力支援街道上垃圾打掃完畢 24 日將放置於垃圾暫存區垃圾分類搬運完畢	此次風災共產生 15 萬噸垃圾

資料來源：中國時報 9 月 26 日，「搶救垃圾戰，官民不及格」，18 版整理而成。

鄭問堂 (2002)，《災害應變中心之研究—以納莉風災為例》，台北：台

北大學公共行政與政策研究所碩士論文。

台北市環保局網站 <http://www.wra.gov.tw/>

從工務局處理抽水情況，交通局對於捷運損壞替代公共運輸的處理，到環保局對於災後垃圾的清運處理，這些災後政策的推動與民眾的生活息息相關，民眾更是災難情境的直接利害關係人，我國民眾自經歷 1980 年代社會運動洗禮暨解嚴之後，已更懂得積極的主張權利以及向政府要求，而現代政府除了被動的反映或回覆民眾要求，隨著民主政治的發展，現代政府的角色被民眾期望成為能夠傾聽人民的聲音的組織。因此在復原期民眾對於台北市政府救災不力產生許多反彈，台北市政府面臨「政府失靈」⁷²的危機，政治力介入災難情境中從事救援工作，但所呈現出卻是政府組織功能無法負擔服務的結果，民眾對政府組織功能的期待落差使得民眾喪失對政府的信任。失望的結果，讓民眾開始意識到反抗長久以來被官僚組織控制的私人日常生活，政策制定過程也不再只是官僚組織自我制定，民眾得以透過意見表達與本身相關的政策意見，並使意見有機會進入政府議程成為政策。這樣的力量迫使官僚組織必須面對組織功能轉變的事實，政府不再追求大而能的政府作用，而是如何和外資資源結合共創一個又效能的政府組織，並提供傾聽民眾聲音的管道。在復原期中民眾給台北市政府極大的民意壓力，逼使台北市政府部門與外界產生互動，例如工務局屬於技術部門，業務功能上和民眾接觸機會不多，但納莉颱風的強大威力，工務局組織功能與人力設備無法負荷，終至災情嚴重。也讓民眾發現台北排水系統的脆弱。促使民眾思考政府工務政策對自己日常生活所造成的影響，並透過網路等表達管道，提出對於工務建設的意見，也使工務部門透過無遠弗屆的網路將其組織功能展現在民眾眼前，像是抽水站的作用，並讓民眾在災害時得以迅速得到相關資訊。從此所知，今日政府所面對的

⁷² 政府失靈(government failure)：意謂政府雖可採取各種措施彌補市場機能之不足及壟斷，但在實際執行上，由於公共政策之公共財性質、民主政治運作本身之缺陷、官員與民意代表之私心、以及利益團體之影響等因素作祟，政府干預未能帶來理想結果的現象，而導致政府失靈的現象。

是資訊快速流動，且各項公共問題與需求不斷產生的社會。政府不能封閉在組織功能的舊有框架中，而是用多元角度思考及服務供給者的角色從事政府治理工作。才能將災難對於組織造成的危機降到最低，而後進入最後的解決期。

解決期代表著災難復原工作即將結束，恢復到舊有的組織運作與日常生活模式的過渡，但災難情境對災民心理造成無可抹煞的陰影，因此解決期的政府組織功能上除了對於災民的安置以外，更需要幫助災後災民心靈重建。及短期生活維持方案。使得災難情境不再對民眾有所侵襲。在此次納莉風災中擔任善後補助發放與災後輔導的組織功能部門為社會局，社會局在災後召開「善後救濟金核發標準與準則」小組會議，並依據「台北市防救天然災害及善後處理辦法」規定，制定「納莉颱風受災戶善後救濟金核發標準與準則」。且為鼓勵災後商業活動的恢復，社會局研議相關鼓勵辦法，以活絡災後的台北市經濟活動。社會局相關措施如下：

表 4.10 社會局於納莉颱風復原期間相關安置補助措施

時間	善後事項
9/18-9/22	與教育局合作協調市內學校做為災民疏散後臨時收容所
9/19-9/22	成立救援物資統一處理中心，彙整各方捐贈物資及發送至災民手中
9/20	設立「納莉颱風捐款專戶」管理專款
9/20	召開「善後救濟金核發標準與準則」小組會議，研擬相關善後補助計畫
9/21	授權各區區公所社會科調查各轄區內受災戶補助需求。
9/24	社會局統計救助金總額達 7 億 6 仟 8 百 0 萬，並發放至各區公所。
9/27	各區里幹事完成災情訪視，補助發放給各區受災戶

資料來源： 本表根據 1 台北市社會局網站 <http://www.dosw.tcg.gov.tw/>
2 中國時報，9 月 28 日，十八版。改繪而成

災難進入復原期，民眾恢復日常生活，政府與企業組織運作恢復，但追究災難情境中責任歸屬問題正要展開，從災害初期抽水站功能失效，引起連串淹水效應，交通運輸系統一片混亂，到中期物資發放的時效性與救援工作缺失，後期淹水清除的緩慢，基本維生系統的缺乏顯示台北市政府官僚組織在此次事件中確有過失。且對於馬市長市府團隊來說此為上任以來的最大危機，各方檢討聲浪不斷，此時期代表新聞事件是李登輝先生嚴詞批評馬英九只知照相、握手、出嘴巴、卻不做事，害台北市淹大水。從災後的民意調查發現，以災情最嚴重的內湖地區來說對市政府的救災滿意度只有 12.6%⁷³。清楚反應出市府防災政策的疏失及市民對於市府救災行動的失望。

第三節：納莉風災危機情境中台北市政府組織功能運作缺失之探討

從上節中從描述各部門在預防期、爆發期、復原期、解決期的組織功能和因應方案，並將其運作程序透過表格記錄的方式，陳述整體災害發生的災情與部門因應。透過表格的紀錄，我們得以重建現場，因此本節將從各時期所整理出的表格紀錄找出台北市政府救災工作的缺失。

1 預防準備期缺失

(1) 從表格記錄中看出台北市政府的反應慢半拍。

根據氣象局預報資料，15 日凌晨 2 點中央氣象局發出陸上警報，隨著風雨增加各河川水位暴漲，工務局抽水站所承擔責任也呈現吃重現象，但從報紙報導中訪問抽水站附近的居民指出，從 16 日十一點就被告知抽水站岌岌可危，且雨量急速增加，抽水站開始抽水運轉以排除積水但於 17 日上午 8 點抽水站掛掉，中間時間間隔 8

⁷³ 聯合新聞網，91 年 8 月 31 日，北高市長執政實錄。

小時，在 8 小時中，台北市政府工務部門卻並無任何作為，還因當天市長要視察康寧醫院遭土石流掩埋狀況，養工處南港分隊奉調至內湖支援，失去搶救第一時間，於此可以看出台北市政府對於災難預防觀念並無一套有系統的規劃。

(2) 和民眾事先溝通工作不足，使得疏散作業成為政府與民眾對峙場面。

台北市共有 25 處山坡地危險土石流區域，為避免造成市民損傷，工務局會同各區里幹事與轄區警察前往各區域勸離民眾，但因並無將訊息告知民眾，加上臨時避難所尚未建構完成，民眾和政府對安置方式產生不同意見，發生狀況的原因在於政府在預防期和民眾溝通工作並無落實，只是動用警察權使市民疏散，造成民眾與政府的對峙情況，凸顯政府溝通功能的不足。

(3) 各部門於災前研擬救援工作計畫，無法符合現實災害規模所需。

從表中發現在颱風季節來臨前，各部門會就今年度防災相關計畫制定相關工作，但可以發現其內容與前幾年的內容大同小異，甚至有十年中救災計畫都與十年前的版本近似相同，令人質疑這樣的計畫能否因應社會的快速變化。或是流於形式。從此次事件工務部門雖已研擬 200 年防洪排水計畫，但事實證明無法應付如納莉颱風的強大降雨量，探求原因便在於自從 86 年制定大台北地區防洪排水系統規劃報告書後，近幾年的細部計畫都依其小幅修正，但當時的台北河川水文狀況與現在不盡相同，其適用性產生問題，終釀成災情。

二 爆發期缺失

- (1) 從表格中暴露出各部門人員與市級應變中心資訊通報機制產生問題
- 市級應變中心有災情彙整的功能，並統一調度各部門，但此次事件中卻讓我們看見部門人員與市級應變中心資訊通報的缺失，例如

爆發期資訊的整合頗為重要，將所有災情通報至市級應變中心後，交由各部門展開救援，但由於台北市的災情通報中心為消防局的災情防救中心，災情爆發當天湧入 10000 通救電話，必須有大量人力接聽和通報，但同時消防部門尚須擔負救災工作，造成負擔過重。但並無其他部門得以支援通訊工作使得因工作量大的結果，在訊息傳遞時容易產生錯誤，延誤搶救時機。

(2) 在爆發期中各部門工作分配不均，跨部門合作無法落實。

在災難中爆發期的搶救工作是個與時間賽跑的競賽，也是必須投入大量人力的時期，從傷患處理、維生系統的恢復、災民安置問題、都是關注的焦點。而上述業務相關主管部門的工作量十分龐大，需要其他後勤部門的支援，但一來是專業化的阻隔、一來是機關本位主義思想作祟，跨部門的橫向溝通無法落實，使得救援工作遲緩。

(3) 與中央政府對於災難救援互動溝通不良

在整個救災過程中，台北市政府面對組織無法承擔的救災任務時，依「災害防救法」請求中央政府能夠支援搶救，但是過程中兩者的互動始終離不開互相指責，而當政治考量和救災支援兩者無法脫勾看待，使得互動過程成為政治角力的戰場。而這樣的互動造成國家機器的內耗作用，對災難情境減緩毫無幫助。

三 復原期缺失

(1) 與社會網絡的溝通不良，政府無力解決社會成員需求，導致失靈。

淹水導致建築物地下室遭水淹沒，許多民眾無水無電可用，而政府的抽水作業緩不濟急，且以公共單位為主，民眾積怨在各首長視察災區時爆發。但官員的回應並不能使民眾滿意，有些民眾自行雇用民間機構抽水，不肖商家趁機哄抬價錢，政府卻因自己也是受災戶而無暇管理。民眾成為暴利下的待宰羔羊。政府功能無法監督，顯示出政府實際功能與社會成員期待政府作為有極大落差，並代表政府功能的不夠完善。

- (2) 與區級機關應變中心未能對應，使得基層救援機關無所適從。

目前台北市政府災害應變中心的編組方式，未能涵蓋其全部的功能，例如：軍力調動，民力調動並無專門與軍方和民間協調的相關編組，而有些編組分配至區級應變中心時卻無管轄業務的對應機關，造成區級應變中心與市級應變中心的配合上，區級應變中心無法適從。例如交通系統因捷運停擺而大亂，替代公車上路，交通局敬請各區配合宣導該區域內的交通疏運計畫，但當命令下達有些行政區並無設置交通管理部門，導致不知由那個部門執行，造成市府政策推行的瓶頸。

- (3) 官僚組織人員對災難情況沒有警覺性和事前評估的概念，組織部門功能無力承擔。

政策事前評估功能得以讓組織對於災難情境造成的後果有所概念及防備，並得以研擬相關因應方案，但這次事件中，可以發現各部門雖有事前演練評估，但當災難真正來臨時卻都派不上場，或是永遠慢一拍。像是此次對於災後垃圾的處理過程，清楚暴露出環保局對於災情的警覺性缺乏，更表現出忽略事前評估工作的重要性。環保局長久以來都以「人力」作為解除災後混亂情況的基礎要素，但納莉颱風的侵略異於以往，災情不再是簡單的路樹倒塌，或是廣告招牌歪斜等單純災情。因此人力已經無法負荷，但官僚組織缺乏警覺性使得沒有完善的事前計劃，使得垃圾清理問題成為台北市政府在災難情境中組織功能無力承擔，形成政府失靈的現象。

4 回復期缺失

- (1) 相關社會補助措施，因受限政府作業程序的框架，無法使災民得到立即的照顧，之後造成救災資源浪費（需求超載）。

在災後，政府體認到災民在遭遇鉅變後，造成生命財產的損失，特由社會局編列相關細目，將房屋損失無居住住所的災民加以安置，對於喪失

生命的相關人員予以慰問金，但由於龐大官僚組織運作被無數法規牽絆，從表格整理中發現 24 日社會局已經撥款至各區公所，但災民真正拿到已經 27 日，且認定上多所限制，使得需要者望之卻步，失去發放補助金的真正功能。

(2) 災後檢討報告書，流於救災工作報告形式，相關責任無法釐清。

在台灣官僚課責機制尚未成形，使得災後檢討工作只能針對基層工作檢討無法追究高層政策錯誤的責任。災後馬英九市長邀請各領域相關學者共同成立「納莉風災後重建推動委員會」，作為檢討市府作為的依據，但是整體報告中只著重於描述市府在災難中做了什麼，但卻無法客觀分析其所救災工作中的缺失所屬。目前政府相關法制並無明確規範官僚失職的政治責任，使得善後檢討工作的對象都為基層的執行人員，制定政策者卻得以逃脫政治責任。

(3) 災後許多事務為長期性工作，因媒體不再報導，社會大眾不再關注，政策半途夭折，成為下次政府危機的不確定因素。

災後災民心靈重建與輔導是漫長且需投入人力金錢的工作，但隨著媒體新聞對此新聞事件缺乏繼續追蹤的興趣，社會大眾也漸漸遺忘，不再持續關心災民，在缺乏人力與金錢下，相關政策可能縮編或甚至被迫停止。使得災民對政府政策反覆產生反感，政府長期忽視社會網絡的結果將引起新的政府治理危機。

第五章 結論

從組織理論的觀點為主幹，對地方政府組織功能檢視，建構出地方政府、社會網絡與災難情境專業處置部門三者之間的在災害情境中互動關係並對三者之間在災害情境中行為的差異性做相關探討。並以台北市政府處理納莉颱風的相關組織作為為例，對政府組織功能的缺失提出針貶。我們可以知道現代政府的功能隨著民主化思維的推展與民眾意識的提升，不再是一種框架內的標準運作，而是開始與外在社會環境產生互動，與民間力量交流與整合，建構一個更有彈性的組織功能面向。以面臨未來的危機。

第一節：研究發現

「災害」這個名詞代表的內涵，代表著許多不確定因素的匯集，並區分和平常的有所不同的社會環境，而組織成立在初期因人力與資源的不足，專業化、部門化的現象並不存在，組織功能偏向於共同運作，並具有彈性管理，隨著組織的日漸龐大，人員與資源趨於增加且嚴密，開始進行專業化與部門化的劃分，專業部門從事專業組織功能，但這樣的運作方式使得不同部門人員疏離感增加，部門之間交流貧乏，本位主義漸使組織開始自我封閉，政府部門也是如此，長期作為國家機器的管理者，為了移動這架大機器，訂定許多相關法規對政府本身功能加以限制，國家官僚體系被封閉起來。並以直接的控制力量指導社會網絡的種種行為。地方政府也是如此，並無組織本身的功能意識，定位在中央政府的下級單位，執行上層交代的任務。但災害的發生給予封閉的政府組織能力重重的一擊，並讓政府體認到組織功能的不足，與社會成員對其產生的不信任現象。並使我們重新思考政府組織功能在災難情境中運作改進的相關策略，

(一) 政府內部改進策略：

1 公共政策與工程管理的科技整合策略

從本研究中地方政府功能轉變理論得以發現，政府對於大型或影響層面較廣的公共政策治理策略，形成與制約的面向可分成政策研擬、法制規範、

制度系統、執行運作與管理考核等五個項目，但在台灣，公共工程一直都在需求下趕工，所以品質的要求往往就在政策完工日期的前提下給犧牲掉了。而且在政治力量介入下專業考量無法施展，且傳統官僚好大喜功的心態，使得公共工程以大為考量忽略工程的風險管理。因此如何將災害防治從治理層次到管理層次有賴於政策面與工程管理之間的合作無間，才能避免玉成抽水站的情況再度發生。

2 建立防救災通訊系統，強化災害防救通訊體系

從研究中發現台北市政府處理納莉颱風事件時，訊息的通報集中於 119 的災害搶救中心，但因為通訊過於集中不但通訊時常當機且也使得消防人力疲於奔命，因此整合災區橫向聯繫，層級應變中心、防救災單位及村里長處所普設緊急通訊網，以暢通基層災情查報、收聽民眾求救訊息、結合政府與民間無線電通訊，強化災害防救縱向橫向協調、指揮、聯繫之機動通訊。

3 成立交通緊急應變中心的必要性，保持救災時的通暢性

納莉颱風過後，台北交通呈現混亂狀況，但台北市目前的交通緊急應變事權分散，各單位各行其事，缺乏整合交通資訊的中心，例如在爆發期中捷運系統浸水損害，原本依賴捷運的民眾轉而搭乘公車與使用自用車，但因為捷運公司、公車處雖屬於交通局的附屬單位，但兩者平常毫無交集，因此在捷運替代公車政策上路初期，造成民眾因對於政策的不了解而有所抱怨，若成立交通緊急應變中心統合捷運修復的進度與替代公車的調度則可以將捷運停駛所帶來的衝擊減低，成立交通緊急應變中心的必要性可看一般。

4 建立災後廢棄物處理機制，預防颱風過後所產生龐大的廢棄物，成了下一次災難的開始。

研擬相關應變計畫，使組織對於災難情境即將對組織的衝擊有所預備，但應變計畫需符合現實情境，例如環保局長久以人力作為善後清潔的主力，但現實環境中自然災害的破壞力加上民眾公德心的尚未建立，在如此的情況下環保人力無法負荷，此次台北市政府的納莉風災的垃圾處理所暴

露的便是如此的問題。因此如何利用技術開發將災後所清出的土石流與淤泥加以利用，並導正民眾的觀念，使得廢棄物的處理更趨於完善。

(二) 政府外部關係改進策略：

1 加強政府與社會網絡的對話機制，以符合多元社會網絡的不同需求

研究中顯示地方政府長久以來累積成習的官僚心態，並沒有因為改朝換代就將這種迂腐心態改變過來，官僚的架勢依舊隨處可見，像災後電力恢復，想想看：誰會知道台電怎樣裝配線路？國家的人民哪會知道電力公司樞紐放置哪棟大樓？沒有。因為這很可能牽扯到所謂「安全」問題。但至少政府相關單位應該知道，特別是台電的工程人員應該比任何人都清楚，要先排除所有困難將放置電鈕中繼站的該棟大樓積水先抽乾，其它的因為有電力供應就可陸續解決災後重整家園以及維護日常生活的需要。這個問題的癥結在於政府官僚的老大心態不願與社會網絡溝通，造成民眾怨聲載道。因此政府官僚必須摒除老大心態與社會網絡產生對話才能成為傾聽人民聲音的政府。

2 民眾防災概念的建立與導正

災難處理的開始，著重在如何治理自然的災害，對人的部分並無多大注意，但多次的災害發生後，研究防災者發現人類行為才是災難發生的關鍵，中央氣象局早在十五日就對外發佈納莉颱風的陸上警報，十六日晚上北部才開始下起豪雨，期間至少有二十四個小時的整備應變時間。全民都需有正確的防災和避災觀念，人手嚴重不足的各地消防人員就不用那麼冒險和辛苦到處去救災；若重要設施的主管單位懂得在颱風期間，掌握最新預測雨量資訊做好預防工作，台鐵、捷運不致受災如此慘重。從納莉颱風的疏散和撤離過程發現，有不少「災前不肯撤、災時叫人救、災後忙抱怨」的民眾，如果民眾不懂得保護自己，再完備的防救災系統、再厲害的救難英雄都是白費。因此民眾防災概念的建立不但保障自己的生命安全，對於

政府來說也可以將主力放於災難救援上，以使資源充分利用。

3 釐清災難中的官僚責任，建立課責導向的政治官僚。

當納莉風災台北市政府專案報告出爐，洋洋灑灑近一百頁詳細描述「天災」造成的都市機能損傷，以及市府團隊如何救災，卻對「人禍」檢討付之闕如，是否有人為疏失也隻字未提。馬英九曾說，政務官責任只有撤職和口頭申誡兩種。納莉水災教訓中，市府對政務首長給予「文字告誡」的處分，更是前所未有的。因此如何對於官僚政治的缺失予以譴責，讓災難現場不再是淪為「災難政治競技場」。如何建構一個地方政府首長、地方立法機關和地方公務員三方的課責制度，讓公務員或機關的行動有所依循或約束，同時也能儘可符合各方的期望或要求。在政策制定上將更為完備。

從以上的整理可知，本研究發現官僚組織在面對災難情境時，組織功能會試圖改變其運作的方式以因應外在環境不確定性的改變，但過多的規範程序牢牢限制著政府的架構與功能，於是展現出政府在救災上的遲緩現象，而地方政府因為屬於處於第一線的救災組織功能，所面對災情不確定性的狀況，更為直接。但由於政府體制偏向集權制，中央下放自主權給地方，但一邊卻把持著地方財政，透過財政控制來箝制地方政府。因此在缺人力與財源的情況下，地方政府無法負荷如此沈重的功能需求，便造成地方政府功能的失靈現象。在地方政府功能失效下社會網絡環境受到威脅，而網絡中的成員在遭受如此威脅首先求助於官僚組織的協助，但官僚組織在災害中趨於停擺，無法回應社會網絡的需求，於是社會網絡內部產生一種自力救濟行為，如民間部門主動對災民提供援助，非受災戶捐款救助受災戶等行動，都是社會網絡的自力救濟行為，彌補政府功能的不足，因此地方政府、社會網絡、民間部門將於未來的災害管理

體系中有密切的互動以使災害對整體社會環境的傷害減到最低。

第二節 未來研究建議

本研究著重研究政府組織功能在災難情境中的轉變模式，及組織與外在因素在納莉風災中的互動關係，用以檢視台北市政府在納莉颱風中所造成的缺失。緊急處理在地方政府的層級，包括了市、縣的地方官員。縣官員需要負責轄內尚未整合救難行動的地區，在地方性的緊急事件的緊急事件中可能也會擔任整合的角色。地方法令與決議會建立一緊急事件處理的責任分工。對於緊急事件，地方政府負有最處理上最重要的責任，即使災難事件已經超過了地方政府的能力，無法有效回應，需要請求中央政府的協助時，地方政府仍須負起責任，因此未來在災難管理的研究上，有下列研究建議。

- 1 公共領域空間隨著社會網絡的開放，社會成員得以有機會參與政府政策活動，但在災害管理上地方政府仍舊是主要的角色力量，但是政府能力不足，使得公共領域對外開放，因此在公共領域中社會成員的參與力量對災害管理體系造成的影響力，值得後續深入研究。
- 2 重大災害對於一個地方政府而言，對於其公共設施，城市景觀，與城市機能產生相當巨大的變化，災害管理和都市計畫的結合，對於地方政府來說極為重要，都市防災系統設計考驗著都市所在的地方政府組織如何對於所在都市的區域空間和居住安全制定完整的應變計畫。以往都市防災都以工程與建築的角度出發，較為忽略人文研究角度的探討，因此研究都市防災下技術層面與社會層面的科際整合是未來的研究方向。
- 3 未來的政府角色將從大有為的政府轉變成小而美的政府，加強和社會成員的溝通成為未來政府的運作模式，治理工作不再只以政府為主體，外包（BOT）治理型態或是公私部門的協力關係成為政府治理的新模式，在都市災害管理工作上政府部門是否也能循著這樣的模式與非政府組織的合作，是未來的研究方向。

參考書目：

中文書籍

- Etzioni-Halevy, Eva 1998, 《官僚政治與民主》，吳友明譯，台北：桂冠文化。
- 卜正民 (2003) 《公共關係---政府公共議題決策管理》，台北，揚智文化。
- 比瑟姆 (Beetham David) 1992, 《科層制》，鄭樂平譯，台北：桂冠文化。
- 王鴻楷 2000 《九二一災害官僚行為研究》，台北，國家地震工程研究中心。
- 丘昌泰 2000 《公共管理---理論與實務手冊》，台北：元照出版公司。
- 丘昌泰 2000 《災難管理學---地震篇》，台北：元照出版公司。
- 朱延智 2000 《危機處理的理論與實務》，台北，幼獅出版社。
- 江大樹，廖俊松 2001 《府際關係與震災重建》，台北：元照出版公司。
- 吳宜蓁 (2002) 《危機傳播---公共關係與語藝觀點的理論與實證》，台北，五南出版社。
- 吳庚 1993, 《韋伯的政治理論及其哲學基礎》，台北：聯經出版公司。
- 呂育誠 2002 《地方政府管理---結構與功能的分析》，台北：元照出版公司。
- 彼得 漢彌爾頓 (Hamilton Peter) 1998, 《派森思》，蔡明璋譯，台北：桂冠文化。
- 林照真 2002 《戰慄土石流：災難、政治與風險管理》，台北：時報文化。
- 施路赫特 (Schluchter Wolfgang) 1986 《理性化與官僚化---對韋伯之研究與詮釋》，
顧忠華譯，台北，聯經出版公司。
- 張潤書 1998 《行政學》，台北：三民書局。
- 莊德森 (1999) 《警察公共關係》，桃園，中央警察大學。
- 陳中民 1990 《官僚政治批判》，上海市：上海書店。
- 陳武雄 2002 《災害防救法析解與應用》，台北：正信圖書出版。
- 勞倫斯 米勒 (Miller.M Lawrence) 1992 《領導者的 7 次微笑》，林宜瑾譯，台北，

時報文化。

詹益郎 1998 《台灣 921 大地震救災及災後重建問題之研究》，台中，中臺醫護技
院。

鄭喜夫等 1999 《台灣省政府功能業務與組織調整文獻輯錄》，南投：省文獻會。

薄慶玖 1992 《地方政府與自治》，台北：五南出版社。

蘇永欽 2002 ，《政府再造---政府角色功能的新定位》，台北：新台灣人文教基金會。

中文期刊

蕭全政 管碧玲 江大樹 2002 行政組織調整芻議 《政治科學論叢》，十五期，
頁 191-208，台北。

湯京平（2001）災難、官僚與民主：台灣九二一震災援救行政的政治與制度分析
《中國行政評論》，第 11 卷第 1 期，頁 69-70，台北。

張瓊玲（2001）科層組織的反功能現象與問題探討，《行政管理學報》，第 3 期，
頁 111-130，台北。

盧偉斯（1998）科層型政府困境的解讀--語意、組織論與行政價值的認知，《警
學叢刊》，29:2=120，頁 231-250，桃園。

李台京（2001）公共行政與公民社會，《南華大學政策研究學報》，第一
期，頁 107，嘉義。

廖坤榮（2002）建立政府災難管理職能：社會資本論分析《中國行政評論》，
12:1，頁 1-35，台北。

陳榮明 陳學台（2001）臺北市因應納莉颱風風災交通運輸應變計畫及成效檢討
《都市交通》，16:4，頁 39-49，台北。

張榮仁（2001）納莉颱風對臺北捷運造成之損害及相關因應措施《都市交通》，
16:4，頁 50-66，台北。

丘昌泰（2003）臺北市政府防災組織與功能研究：納莉風災的省思《行政暨政
策學報》，36，頁 1-38，台北。

林幼唯 (2002) 危機事件中政府首長的形象修復策略與媒體呈現的評價：以臺北市長馬英九處理「納莉風災」危機為例 《行政暨政策學報》，35，頁 235-265，台北。

顏振嘉 黃弟勝 蕭洪 (2002) 從危機管理與決策探討災害防救工作之災變管理 《黃埔學報》，頁 413-429，台北。

學術論文

石文龍 (2000)，《危機管理中之軍隊角色》，台北：政治作戰學校政治所碩士論文。

陳德奎 (2000)，《我國災害防救體系中第三層級(鄉鎮市公所)運作機制之探析》，台北：中央警察大學消防科學研究所碩士論文。

鄭問堂 (2002)，《災害應變中心之研究—以納莉風災為例》，台北：台北大學公共行政與政策研究所碩士論文。

王志錚 (2002)，《台北市區級災害應變中心---以納莉颱風為例》，台北：台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

黃嫩雲 (2002)，《臺北市區公所組織功能之研究以信義區區級災害應變中心為例》，台北：淡江大學商管學院高階主管管理碩士學程碩士論文

廖文鴻 (2003)，《災害防救體系中地方政府工務部門》，高雄：高雄應用科技大學土木工程與防災科技研究所碩士論文。

羅居正 (2003)，《地方政府颱風災害緊急應變之策略》，台北：台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

連振盛 (2001)，《都市地區地震防救災交通系統之交通管制緊急應變計畫之研究》，新竹：

交通大學運輸工程與管理研究所碩士論文。

陳春輝 (2003)，《都市防災避難系統於颱風災害之規劃 - 以臺北市南港及內湖區為例》，台北：台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

顏振嘉 (2002)，《縣市層級災害應變中心建構之研究》，桃園：中央警察大學消防科

學研究所碩士論文。

劉宏儒 (2003) ,《災害現場指揮控制之本土化研究》,台北:台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

陳崇岳 (2002) ,《基隆河水患消防機關搶救之研究 以台北市搶救納莉風災為例》,桃園:中央警察大學消防科學研究所碩士論文。

聶國維 (2002) ,《災難新聞報導中政府危機溝通策略呈現之研究----以台北市政府處理納莉風災為例》,世新大學傳播研究所碩士論文。

徐金山 (2003) ,《我國現行災害防救體系之研究--並以嘉義縣八掌溪事件為個案分析》,宜蘭:佛光大學政治學研究所碩士論文。

英文書籍:

Leach ,Steve .Stewart,J.& Walsh Kieron. (1994) ,The Changing Organization And Management Of Local Government,London:Macmillan Press Inc .

Schneider,S.K. (1994) ,Flirting With Disaster: Public Management in Crisis Situations.Armonk, New York:M.E.Sharpe.

Mileti, D. (1980) , Disaster by Design:A Reassessment of Natural Hazards in the United States , Washington.D.C.:Joseph Henry Press.

Petek,William J.,ed. (1980) , "Emergency Management A Challenge for Public Administration," Public Administration Review 45,special issue,January.

Pratchett, Lawrence .& Wilson David. (1996) ,Local Democracy and Local Government, London:Macmillan Press Inc .

Dunn, W. N. (1994) , Public Policy Analysis: An Introduction.Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, Inc.

Quarantelli, E. L. (1991) . "Disaster Response : Generic or Agent-Specific?" in Kreimer and Munasinghe, eds, Managing Natural Disasters and Environment.

World Bank.

White, Gilert. & E.J.Hass. (1975) Assessment of Research on Natural Hazards. Cambridge, Mass.: The MIT press.

Bingham, R.D., (1991) Managing Local Government: Public Administration in Practice, London: Sage Publications.

Savra, J.H, (1985) "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing The Relationship Between Policy and Administration in Councilmanager Cities", Public Administration Review, Vol.45, No.1, pp221-232.

官方資料：

臺北市政府納莉颱風災後重建推動委員會 (2001), 《臺北市政府納莉颱風災後重建推動委員會總結報告》, 台北: 臺北市政府。

臺北市政府研考會 (2000), 《台北市政府重大空難災害現場處理標準作業手冊》, 台北: 臺北市政府。

北市公管中心 (2001), 《水憾-----917 臺北納莉水災實錄》, 台北: 臺北市政府。

台北市政府研考會 (2000), 《台北市政府防救災策略計畫及標準作業手冊》, 台北: 臺北市政府。

台北市政府交通局 (2002), 《臺北市政府交通政策白皮書》, 台北: 臺北市政府。

台北市政府研考會 (2000), 《台北市政府處理風災(颱風)水災(捷運營運)現場處理標準作業手冊》, 台北: 臺北市政府。

臺北捷運公司 (2002), 《台北捷運公司年報》, 台北: 臺北市政府。

臺北市政府 (2001), 《台北市政府納莉颱風災害防救處理專案報告》, 台北: 臺北市政府。

網站資料：

台北市政府社會局臺北市政府納莉颱風災後復原重建服務補助辦法網站

<http://www.dosw.tcg.gov.tw/921/nali/>臺北市政府納莉颱風災後復原重建服務一覽表.doc

台北市環保局施政檢討報告網站：<http://www.epb.taipei.gov.tw/>

台北市政府工務局養護工程處納莉颱風處理報告 <http://www.med.tcg.gov.tw/>

台北市政府交通局 <http://www.dot.taipei.gov.tw/ch/index.php>

經濟部水利署 <http://www.wra.gov.tw/>

內政部消防署防災資料庫系統：<http://www.nfa.gov.tw/query/query4.asp>

中央氣象局颱風資料庫 <http://www.cwb.gov.tw/index-f.htm>

淡水河防洪指揮中心網站 <http://www.wra10.gov.tw/center/cmd01.jpg>

聯合新聞網 <http://udn.com/NEWS/mainpage.shtml>

FEMA 網站 <http://www.fema.gov/>

報紙資料：

中國時報。2001.09.15

中國時報。2001.09.16

中國時報。2001.09.17

中國時報。2001.09.18

中國時報。2001.09.19

中國時報。2001.09.20

中國時報。2001.09.22

中國時報。2001.09.25

聯合報。2001.09.15

聯合報。2001.09.16

聯合報。2001.09.17

聯合報。2001.09.18

聯合報。2001.09.19

聯合報。2001.09.20

聯合報。2001.09.22

聯合報。2001.09.25

自由時報。2001.09.15

自由時報。2001.09.16

自由時報。2001.09.20

自由時報。2001.09.24

自由時報。2001.09.26

台灣日報。2001.09. 22

台灣日報。2001.09. 23

台灣日報。2001.10.02

台灣日報。2001.10.06

附錄一、本文相關理論總整理表

理論名稱	提倡者	理論內涵	在災害管理上的優勢	在災害管理上的困境
災害階段理論	Quaranrelli	認為災難過程像是人類罹患疾病一樣，有一定之過程。分為災難預防期、災難準備期、災難爆發因應期、災難回復期。	<p>1 透過災害階段的劃分使得管理者得以快速對災害情境有所掌握。</p> <p>2 讓執行者清楚各階段中主要工作目標。</p>	<p>1 並非所有災害過程都是這樣的過程，無法符合所有情境。</p> <p>2 只研究時間因素對事件的影響，忽略其餘理論內涵，例如其並無解釋劃分標準在何處？</p>
組織功能論	David Lasswell	功能觀點解釋政策制定中的政治組織型態，就政治組織來說在政策制定的過程中，功能取向操縱一切決定政策是否優先進入政策議程。	<p>1 透過功能論觀點，得以清楚了解各部門在災害中的定位與行為。</p> <p>2 專業化程度高，使得在專業處理能力得以發揮。</p> <p>3 專業分工，有助於責任釐清</p>	<p>1 專業分工導致各部門各自獨立，在災害中無法互相合作。</p> <p>2 功能取向操縱一切決定政策是否優先進入政策議程導致資源分配不均現象。</p>

<p>官僚組織理論</p>	<p>Max Weber</p>	<p>1 機關內的各個部分有固定的權力範圍，通常有法律的明文規定。</p> <p>2 上下單位間有層級統屬關係，上級單位對下級單位有指揮、監督、及命令之權，而下級對上級則有絕對服從之義務。</p> <p>3 公私分明的原則，辦公室中的信函和記錄，都需保存原本或副本，以備隨時查考。公家財產與私人財產也需分開處置。</p> <p>4 辦公人員一般都需經過專門的知識訓練，惟有具備規定資格的人才能被錄用。</p> <p>5 辦公人員在規定的時間內，應以全部精神和精力處理公務，領取固定之薪給，升遷有一定之規範，並視自己之職業為終身職。</p> <p>6 處理事務必須遵循一定的規則和程序進行，官僚們經由訓練熟悉這些規則與程序，這也就是他們的專業知識。</p> <p style="text-align: right;">97</p>	<p>1 具有明確災難管理目標。</p> <p>2 具有正式災難管理結構。</p> <p>3 具有明確的災難管理權責分工。</p> <p>4 具有正式的災難管理程序與法規。</p>	<p>1 災難情境充滿不確定性，對於有固定結構的官僚組織是一種挑戰。</p> <p>2 組織具有層級節制的特徵，使得運作缺乏彈性。容易因無法控制災害情境而使得組織功能失靈。</p> <p>3 領有固定薪資，養成多一事不如少一事的官僚心態。遇到緊急事件無法應變。</p>
---------------	------------------	--	--	--

附錄二：

納莉颱風侵台時程表解

時 間	重大事項
90.09.06	納莉颱風於台灣東北方海面形成
90.09.08	調頭轉向西北西和偏西方向，對台灣北部海面構成威脅
90.09.08	中央氣象局發佈第一次海上颱風警報
90.09.10	納莉颱風再次回頭東移至琉球那霸近海打轉兩天
90.09.13	納莉颱風再次調頭緩慢直撲台灣
90.09.13	中央氣象局發佈第二次海上颱風警報
90.09.15	2 時中央氣象局發佈第二次陸上颱風警報
90.09.16	21 時 40 分左右在台灣東北角登陸，
90.09.18	由台南安平附近進入台灣海峽南部，加速向西移動進入廣東省， 減弱為熱帶性低氣壓
90.09.19	17 時中央氣象局解除第二次陸上颱風警報
90.09.19	23 時 05 分中央氣象局解除第二次海上颱風警報

作者根據：中央氣象局颱風資料庫網站 <http://photino.cwb.gov.tw/> 資料整理而成

附錄三

納莉颱風死台北市傷亡災情統計

災害類別	災情統計
人員傷亡	27 人死亡，重傷 16 人，失蹤 3 人
房屋倒塌	全倒 6 戶，半倒 49 戶
廢棄物清理	100000 噸
捷運淹水	24 處嚴重積水 全線停擺
地下室淹水	4151 棟地下室積水
停車場淹水	11 處
道路積水	280 處
電力停電戶	621500 戶
電話停電戶	114003 戶
自來水	16557 戶
交通號誌受損	698 組

資料來源:內政部消防署納莉颱風中央災害應變中心 90 年 9 月 15 日---9 月 24 日

附錄四：台北市淹水統計圖

行政區	淹積水區域	積水深度
南港區	大坑、四分溪（南港路以南）區域	1.5 ---3M
南港區	大坑溪以西，忠孝東路七段以北、向陽路以東，基隆路以南	1.5 ---3M
南港區	向陽路以西，中坡南北路以東，東新街以北，基隆河以南區域	1-1.8M
信義區	中坡南北路以西，光復南路以東，松高路以北，市民大到以南區域	1-1.8M
松山區	松河路自南京東路至三張黎明溝區域	1-1.8M
松山區	松山火車站以西，光復北路以東，市民大道以北，南京東路以南區域	1-2M
松山區	搭悠街以西，光復北路以東，南京東路以北，延壽街以南區域	1-1.5M
松山區	新東街以西，光復北路以北，延壽街以北，民權東路以南區域	1-2M
松山區	光復北路以西，復興北路、慶城街、敦化北路以北，松山機場以南區域	1-1.5M

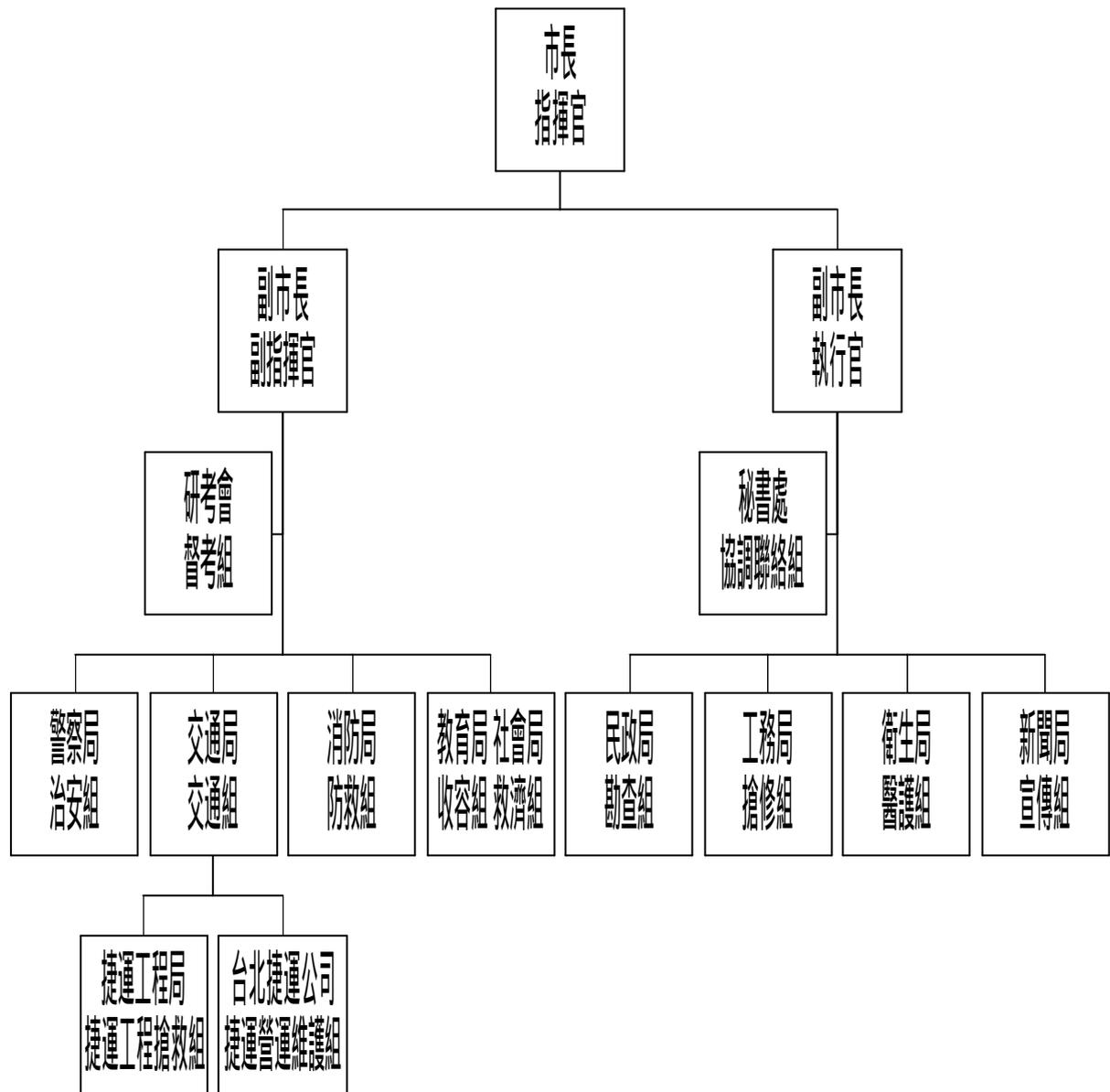
中山區	濱江果菜市場周邊，龍江路西側等區域	1-1.5M
大安區	延吉街(市民大道至仁愛路), 忠孝東路(光復南路至敦化南路), 敦化南路(市民大道至忠孝東路) 周邊區域	1.0M
松山區	松山機場近大直橋區域	1.2M
中山區	南京東路以北，復興北路以西，新生北路、建國北路(民生東路至市民大道)以東，市民大道以北，基隆和以南區域	1.0-1.6M
中山區	新生北路(基隆河至南京東路)兩側	1.2M
中山區	北安路、明水路、大直街一帶	2.0-2.8M
萬華區	成都路、昆明街、峨嵋街一帶	1.0M
士林區	忠誠路、德行東路、雙溪街一帶	1.0M

文山區	木柵路四、五段	1.5M
文山區	老泉街一帶	1.5M
文山區	新光路三段	1.0M
文山區	北政國中	1.5M
內湖區	東湖路、康寧路三段、南胡大橋北側	1.2M
內湖區	康樂街	1.2M
內湖區	大湖山莊街	1.2M
內湖區	環山路，港乾路，金龍路，成功路三段， 內湖路二、三段	1.2M

資料來源:

臺北市政府 (2001), 《臺北市政府納莉颱風災害防救處理專案報告》, 台北: 臺北市政府。

附錄五：台北市納莉颱風災害應變中心組織圖



資料來源：作者自繪

附錄六：災害防救法全文法條

災害防救法

中華民國八十九年七月十九日總統華總一義字第八九 一七八七一 號令公布施行

中華民國九十一年五月二十九日總統華總一義字第 九一 一 八三一 號令增訂第三十九條之一

第一章 總 則

（立法目的）

第一條 為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。

災害之防救，本法未規定者，適用其他法律之規定。

（名詞定義）

第二條 本法專用名詞定義如下：

一、災害：指下列災難所造成之禍害：

風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。

重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。

二、災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建。

三、災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。

四、災害防救基本計畫：指由中央災害防救會報核定之全國性災害防救計畫。

五、災害防救業務計畫：指由中央災害防救業務主管機關及公共事業就其掌理業務或事務擬訂之災害防救計畫。

六、地區災害防救計畫：指由直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報核定之直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救計畫。

（中央災害防救業務主管機關）

第三條 各種災害之防救，以下列機關為中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作：

一、風災、震災、重大火災、爆炸災害：內政部。

二、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。

三、寒害、土石流災害：行政院農業委員會。

四、空難、海難及陸上交通事故：交通部。

五、毒性化學物質災害：行政院環境保護署。

六、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

（主管機關）

第四條 本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

（必要措施之採取及報告）

第五條 中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。

第二章 災害防救組織

（中央災害防救會報之任務）

第六條 行政院設中央災害防救會報，其任務如下：

一、決定災害防救之基本方針。

二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。

三、核定重要災害防救政策與措施。

四、核定全國緊急災害之應變措施。

五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。

六、其他依法令所規定事項。

（中央災害防救會報之組織）

第七條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派

兼或聘兼之。

為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設災害防救委員會，置主任委員一人，由副院長兼任，並配置專職人員，分組處理有關業務；其組織由行政院定之。

為提供災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發與落實，強化災害防救政策與措施，行政院災害防救委員會設災害防救專家諮詢委員會，並得設災害防救科技中心。

為執行災害防救業務，內政部應設置消防及災害防救署。

（直轄市、縣市政府災害防救會報之任務）

第八條 直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報，其任務如下：

一、核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫。

二、核定重要災害防救措施及對策。

三、核定轄區內災害之緊急應變措施。

四、督導、考核轄區內災害防救相關事項。

五、其他依法令規定事項。

（直轄市、縣市政府災害防救會報之組織）

第九條 直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人、副召集人一至二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。

為處理直轄市、縣（市）災害防救會報事務，直轄市、縣（市）政府應設專責單位辦理。

為提供災害防救工作之相關諮詢，直轄市、縣（市）災害防救會報得設災害防救專家諮詢委員會。

（鄉鎮市災害防救會報之任務）

第十條 鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，其任務如下：

一、核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。

二、核定重要災害防救措施及對策。

三、推動災害緊急應變措施。

四、推動社區災害防救事宜。

五、其他依法令規定事項。

（鄉鎮市災害防救會報之組織）

第十一條 鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉（鎮、市）長就各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。為處理鄉（鎮、市）災害防救會報事務，鄉（鎮、市）長應指定單位辦理。

（各地區災害應變中心之成立）

第十二條 為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。前項災害應變中心成立時機、程序及編組，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所定之。

（中央災害應變中心之成立）

第十三條 重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應立即報告中央災害防救會報召集人。召集人得視災害之規模、性質，成立中央災害應變中心，並指定指揮官。前項中央災害應變中心成立時機、程序及編組，由行政院定之。

（緊急應變小組之設立）

第十四條 災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

（災害防救會報結合全民防衛動員準備體系）

第十五條 各級災害防救會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會依法訂定之。

（搜救組織之設置）

第十六條 為處理重大災害搶救等應變事宜，內政部消防及災害防救署應設特種搜救隊及訓練中心，直轄市、縣（市）政府應設搜救組織。

第三章 災害防救計畫

（災害防救基本計畫之擬訂及檢討）

第十七條 災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。

（災害防救基本計畫之內容）

第十八條 災害防救基本計畫內容之規定如下：

- 一、整體性之長期災害防救計畫。
- 二、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項。
- 三、其他中央災害防救會報認為有必要之事項。

前項各款之災害防救計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫內容之規定如下：

- 一、災害預防相關事項。
- 二、災害緊急應變對策相關事項。
- 三、災後復原重建相關事項。
- 四、其他行政機關、公共事業、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）災害防救會報認為必要之事項。

行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得牴觸本法。

（公共事業災害防救業務計畫之擬訂及報核程序）

第十九條 公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。

中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。

（各地區災害防救業務計畫之擬訂及報核程序）

第二十條 直轄市、縣（市）災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。

前項直轄市、縣（市）地區災害防救計畫不得牴觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各

該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。
前項鄉（鎮、市）地區災害防救計畫，不得牴觸上級災害防救計畫。

（災害防救業務計畫及地區防災計畫牴觸之協調）

第二十一條 各種災害防救業務計畫或各地區災害防救計畫間有所牴觸而無法解決者，應報請行政院災害防救委員會協調之。

第四章 災害預防

（減少或防止災害發生擴大各級政府依權責實施之工作項目）

第二十二條 為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府應依權責實施下列事項：

- 一、災害防救計畫之訂定、經費編列、執行與檢討。
- 二、災害防救教育、訓練及觀念宣導。
- 三、災害防救科技研究成果之應用。
- 四、治山、防洪及其他國土保全。
- 五、老舊建築物、重要公共建物及災害防救設施、設備之檢查、補強、維護及都市災害防救機能之改善。
- 六、災害防救上必要之氣象、地質、水文及其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。
- 七、以科學方法進行災害潛勢、危險度及境況模擬之調查分析，並適時公布其結果。
- 八、地方政府及公共事業災害防救相互支援協定之訂定。
- 九、社區災害防救團體、民間災害防救志願組織之成立及其活動之促進、輔導、協助及獎勵。
- 十、災害保險之推動。
- 十一、有關弱勢族群之災害防救援助必要事項。
- 十二、災害防救資訊網路之建立、交流與國際合作。
- 十三、其他災害防救相關事項。

（執行緊急應變措施之準備工作）

第二十三條 為有效執行緊急應變措施，各級政府及相關公共事業，平時應實施下列準備工作：

- 一、災害防救組織之整備。
- 二、災害防救訓練演習。
- 三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。
- 四、災情蒐集、通報及指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。
- 五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。
- 六、災害防救設施、設備之整備及檢查。
- 七、妨礙災害應變措施事項之改善。
- 八、國際救災支援之配合事項。
- 九、其他緊急應變準備事宜。

（緊急避難之措施）

第二十四條 災害發生或有發生之虞時，為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應勸告或指示撤離，並作適當之安置。

（災害防救訓練及演習）

第二十五條 各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。

實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。

參與前項災害防救訓練、演習之人員，其所屬機關（構）、學校、團體、公司、廠場應給予公假。

（災害防救專職人員之設置）

第二十六條 各級政府及相關公共事業應置專職人員，執行災害預防各項工作。

第五章 災害應變措施

（實施緊急應變措施之工作項目）

第二十七條 各級政府及相關公共事業應實施災害應變措施，其實施項目如下：

- 一、警報之發布、傳遞、應變戒備、災民疏散、搶救與避難之勸告及災情蒐集與損失查報等。
- 二、消防、防汛及其他應變措施。
- 三、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。
- 四、受災兒童、學生之應急照顧事項。
- 五、危險物品設施及設備之應變處理。
- 六、消毒防疫、食品衛生檢驗及其他衛生事項。
- 七、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。
- 八、搜救、緊急醫療救護及運送。
- 九、罹難者屍體及遺物之相驗及處理。
- 十、民生物資及飲用水之供應與分配。
- 十一、水利、農業等災害防備、搶修。
- 十二、鐵路、公路、捷運、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水等公共設施之搶修。
- 十三、危險建物之緊急鑑定。
- 十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。
- 十五、災害應變過程之完整記錄。
- 十六、其他災害應變及防止擴大之措施。

(災害應變中心之指揮權及運作處所)

第二十八條 各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。各級災害應變中心應有固定之運作處所，充實災害防救設備並作定期演練。

(各單位救災資源之統合、編組及訓練)

第二十九條 各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。

前項後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災事項之實施辦法，由內政部會同有關部會定之。

（通報災情及採取必要措施之責任）

第三十條 民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。

前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。

各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。

（災害應變範圍內採取之處分或強制措施之項目）

第三十一條 災害應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得為下列之處分或強制措施：

- 一、徵調相關專門職業及技術人員協助救災。
- 二、劃定一定區域範圍，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去，或指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。
- 三、徵用民間搜救犬、救災器具、車、船或航空器等裝備、土地、建築物、工作物。
- 四、危險建築物、工作物之拆除及災害現場障礙物之移除。
- 五、優先使用傳播媒體及通訊設備，蒐集及傳播災情及緊急應變相關資訊。
- 六、其他必要之應變處置。

（實施災害應變措施對必要物資業者採取強制之作為）

第三十二條 各級政府為實施第二十七條之措施，得對於其所必要物資之製造、運輸、販賣、保管業者，命其保管或徵用。

為執行前項命令，得派遣攜有證明文件之人員進入前項業者營業場所或物資所在處所檢查。

（人民請求損失補償之範圍、方法及期間）

第三十三條 人民因第三十一條及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，

得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。
前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之損失為限。
損失補償，於調查確定後六個月內，該管政府應補償之。
損失發生後，經過四年者，不得提出請求。

（請求上級機關支援災害處理之項目及程序）

第三十四條 鄉（鎮、市）公所無法因應災害處理時，縣（市）政府應主動派員協助，或依鄉（鎮、市）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。
直轄市、縣（市）政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣（市）政府之請求，指派協調人員提供支援協助。
前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣（市）政府定之。
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，其辦法由內政部會同有關部會定之。

（緊急應變所需警報訊號之種類、內容、發布等）

第三十五條 為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機，除其他法律有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請中央災害防救會報核定後公告之。
前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。

第六章 災後復原重建

（災後復原重建之實施）

第三十六條 各級政府、相關公共事業應依法令及災害防救計畫，實施災後復原重建，並鼓勵民間團體及企業協助辦理。

（重建推動委員會之設立與解散）

第三十七條 為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。
重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。

第七章 罰則

（違反徵調徵用優先使用或保管之罰則）

第三十八條 有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：

一、不遵守第三十一條第一款、第三款或第五款規定者。

二、不遵守第三十二條第一項規定者。

(違反限制儘初強制拆除及濫用警報訊號之罰則)

第三十九條 有下列情形之一者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰：

一、違反第三十一條第二款或第四款規定者。

二、違反第三十五條第二項規定者。

(請求支付搜救費用之罰則)

第三十九條之一 違反第三十一條第二款規定致遭遇危難，並由災害應變中心進行搜救而獲救者，該中心得就搜救所需費用請求支付之。

前項請求支付之執行機關、時機及程序之辦法，由內政部會商有關機關定之。

(違反緊急應變措施及檢查之罰則)

第四十條 有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：

一、違反第三十一條第六款規定者。

二、規避、拒絕或妨礙依第三十二條第二項所為之檢查者。

(乘災害故犯加重刑責)

第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。

(強制執行)

第四十二條 依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，移送法院強制執行。

第八章 附 則

(災害防救經費及調整運用)

第四十三條 實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

（重建資金之貸款及稅捐減免或緩徵）

第四十四條 行政院災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建資金，予以低利貸款。

前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應由行政院災害防救委員會定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。

行政院災害防救委員會應於災害發生後之當年度或下年度稅捐開徵前，依本法訂定災害之稅捐減免或緩徵。

（民間捐助救災款項之使用）

第四十五條 民間捐助救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。

（防災功勞者之表揚）

第四十六條 各級政府對於從事災害防救之團體或個人具有顯著功勞者，應依法令予以表彰。

（執行災害防救致傷亡者之補償）

第四十七條 執行本法災害防救事項，致傷病、殘廢或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。

無法依前項規定請領各項給付者，除依下列規定辦理外，應比照義勇消防人員傷病、死亡之請領數額，請領有關給付；其所需費用由政府編列預算支應：

一、傷病者：得憑各該政府出具證明，至全民健康保險特約醫療院所治療。但情況危急者，得先送其他醫療機構急救。

二、因傷病致殘者，依下列規定給與一次身心障礙給付：

重度身心障礙以上者：三十六個基數。

中度身心障礙者：十八個基數。

輕度身心障礙者：八個基數。

三、死亡者：給與一次撫卹金九十個基數。

四、傷病致殘，於一年內傷（病）發死亡者，依前款規定補足一次撫卹金基數。

前項基數之計算，以公務人員委任第五職等年功俸最高級月支俸額為準。

第二項身心障礙等級鑑定，依身心障礙者保護法及相關規定辦理。

依第一項規定請領各項給付，其得領金額低於第二項第二款至第四款規定者，應補足其差額。

第二項所需費用及前項應補足之差額，由各該政府核發。

（災害防救種類及標準之訂定）

第四十八條 災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。

（執行徵調或徵用補償辦法）

第四十九條 依本法執行徵調或徵用應予補償；其辦法由內政部定之。

（民間災害防救志願組織之認證）

第五十條 依本法協助執行災害防救工作之民間志願組織，其立案與工作許可，應經內政部之認證；其認證辦法，由內政部定之。認證相關所需之課程、訓練經費，得由內政部編列預算補助之。

第一項經認證之民間災害防救志願組織，政府應為其投保救災意外險，並得協助提供救災設備。

（施行細則）

第五十一條 本法施行細則由內政部定之。

（施行日）

第五十二條 本法自公布日施行。

附錄 七 FEMA 簡介與和台灣救災體系比較

1 FEMA 簡介

FEMA (Federal Emergency Management Agency) 美國聯邦救難總署，屬於第一級中央部會，FEMA 的角色在傳統上多定義在美國國內天然災害的防救上，它們制訂一套聯邦應變的計畫，災難發生以後，地方負責先遣救災，若地方政府無法負擔則向州政府求援，若災害規模大至州政府也無力救援則請求總統宣佈為緊急事故，由 FEMA 來處理。華盛頓之外，全美總共有十個分署設在各地的大城市，可接受地方的通報，FEMA 接受各地分署的通報來建議總統要不要宣佈為國家的災難。宣佈為災區後，會任命一個聯邦的協調主任，可以指揮 26 個部會和紅十字會，然後有 12 項救災緊急支援職務，組織緊急應變救災小組，再到當地去救災。2000 年五月美國總統布希賦予 FEMA 在恐怖份子攻擊之後的救援任務。當時副總統錢尼被指派負責研究美國政府對恐怖份子活動的應變政策，而 FEMA 也因而成立新的辦公室（國家防範辦公室）來負責執行研究結果。而 911 事件的災難救援工作便是 FEMA 國家防範辦公室的首次任務。FEMA 直接屬於白宮，局長相當於部長的層級，當總統宣布某項災害屬於國家災難，FEMA 便扮演統合救災資源的角色。在縱向聯繫上 FEMA 除設於中央外，各州及郡皆有其附屬單位，災害情報得以迅速傳遞且地方政府需派人參與 FEMA 救災小組對於地方災情的掌握上極有幫助。在橫向上密切與其他部門合作並成為救災機關統合的中心。

2 美國和台灣救災體系比較

項目	台灣	美國
有無專職常設救援組織	無（臨時組成災害應變中心）	有（FEMA）
指揮體系特性	混亂 無統一指揮機關	總統任命救災總指揮後授權總指揮從事救災
中央和地方的救災關係	各自運作，相互干預	地方政府加入 FEMA 救災小組
相關法律規範	以災害防救法為基礎但並無詳細規範各單位權責	聯邦立法明訂各救災單位法律地位
平時訓練機制	各單位各自訓練，除消防部門外，其餘部門並不著重例行性訓練	設有常態性訓練單位在平時替州政府與地方政府單位訓練救災人力

資料來源: 1 FEMA 網站 www.fema.gov

2 從 921 震災看國內現行災害防救體系研討會會議記錄
[www..nii.org.tw](http://www.nii.org.tw)

附錄八 監察院針對納莉風災台北市政府救災缺失所做之糾正案文

案由

納莉颱風期間，台北市政府自恃防洪設施已臻完善，疏於防災及應變，致洪水由缺口加劇漫溢，災害擴大；該府工務局未能充分利用洪水警報資訊，採取應變措施，坐令玉成抽水站重蹈淹水停機覆轍；交通部國道新建工程局代辦台北市大坑溪堤防共構工程，進度一再延宕，颱風來襲未依應變書應變；經濟部水利處執行基隆河北山大橋下游左岸護岸工程不力且無防汛應變措施；行政院災害防救委員會未依法主動提供台北市政府必要協助，未即時把握防災與救災最佳時機等諸多缺失，加劇台北市南港等區洪氾，嚴重損及市民權益及政府施政形象，均有違失，爰依法提案糾正乙案。提請 討論案。

糾 正 案 文

被糾正機關：台北市政府、交通部台灣區國道新建工程局、經濟部水利處、行政院災害防救委員會。

案 由： 納莉颱風期間，台北市政府自恃防洪設施已臻完善，未能掌握地區災害潛勢特性，疏於防災整備及緊急應變失當，致洪水由基隆河、大坑溪匯流口之堤防缺口加劇漫溢；又未依災害防救法規定即時向中央求援，肇致災害擴大；台北市政府工務局未能充分利用經濟部水利處發布之洪水警報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失防災先機；於納莉颱風來襲前未將大坑溪左岸堤防施工中之閘門V型缺口回填封堤，致洪水由此溢入，成為洪氾捷徑之一；未掌握基隆河上游溢堤狀況，採取有效緊急應變措施，坐令玉成抽水站重蹈琳恩颱風之覆轍，再度因冷卻水泵淹水而停機；抽水站人員之差勤管理流於形式，且專業證照比率偏低；交通部國工局代辦台北市大坑溪堤防共構工程，工程進度一再延宕，影響汛期防洪安全，且於納莉颱風來襲時，未依「防汛緊急應變書」將臨時防洪封鎖線堆疊至計畫高程，致基隆河洪水由此缺口溢堤，亦成為洪氾捷徑之一；經濟部水利處執行基隆河北山大橋下游左岸護岸工程不力，且無相關防汛應變措施；行政院災害防救委員會未能依災害防救法主動提供台北市政府必要之協助；相關之防洪防汛資訊傳遞與分享，地方與中央溝通遲滯，未能即時把握防災與救災的最佳時機 等諸多缺

失，均為加劇台北市南港、松山、信義地區洪氾程度之肇因，嚴重損及市民權益及政府施政形象，確有違失。

事實與理由：

案經本院調閱台北市政府工務局養工處（以下簡稱養工處）、交通部台灣區國道新建工程局（以下簡稱國工局）第一區工程處及經濟部水利處（以下簡稱水利處）第十河川局相關卷證，九十年十月二日履勘玉成抽水站、基隆河南湖大橋上游左岸及其與大坑溪匯流口之堤防設施，十月二十三日、二十四日約詢台北市政府暨所屬工務局、養工處主管人員到院說明案情，復於九十一年一月十六日及三月十三日諮（約）詢學者專家及行政院災害防救委員會、經濟部水利處及中央氣象局等及再次約詢前開機關主管人員到院說明。茲就本案調查發現之行政違失臚列如下：

台北市政府自恃防洪設施已臻完善，未能掌握地區災害潛勢特性，疏於防災整備及緊急應變失當，致洪水由基隆河、大坑溪匯流口之堤防缺口加劇漫溢；又未依災害防救法規定即時向中央求援，肇致災害擴大，確有疏失

對未完成的防洪堤防掉以輕心，堆疊砂包未達計畫高程，造成洪水氾濫缺口：

查基隆河左、右兩岸自南湖大橋至大坑溪口及內溝溪口之防洪工程，緣於七十六年琳恩颱風造成台北市東區嚴重淹水，經濟部於七十八年九月十日以經（七八）水〇二六二四七號函核定「基隆河上游（南湖大橋-省市界）堤線規劃報告」，基隆河左、右兩岸自南湖大橋至大坑溪口及內溝溪口，計畫以二百年重現洪水位加上一五公尺出水高度設計，由標高十二八公尺漸變至十三〇六公尺。納莉颱風來襲前，八十七年度起編列預算辦理之左岸南湖大橋上游至省市界堤防新建工程及大坑溪整治工程，除左岸國工局代辦之大坑溪堤防共構工程尚未完工外，左岸南湖大橋上游至省市界防洪牆均已施築至計畫高程十三〇六公尺；至於大坑溪整治工程，南港橋上游段已整治二、六一一公尺，兩岸並已施築五十年重現期洪水位加〇八公尺之防洪牆（十一八公尺），而大坑溪（南港橋至基隆河匯流口）左、右岸，則已施築鋼筋混凝土護岸至十二公尺，左岸護岸上部土堤頂寬約六~七公尺，設計堤防高程（含土堤）南港橋端為十一．九五公尺，國工局施工分界處為十三．〇六公尺，呈遞增趨勢。另南湖大橋右岸及內溝溪整治工程，亦自八十九年起編列預算辦理。整體而論，基隆河南湖大橋上游及大坑溪堤防設施，與琳恩颱風時相較，確實不可同日而語。職是之故，工務局自恃前揭防洪設施已完善，颱風來襲前僅在南湖大橋基隆河右岸堤防堆疊砂包至九五公尺、委託國工局代辦之基隆河大坑溪匯流口施工便道臨時封堤高程僅十一公尺，均未達計畫高程十三〇六公尺，及大坑溪南港橋下游舊河段施工中之閘門未完成封堤的情況下，對於其所可能造成之地區災害潛勢及危險度疏於預防，掉以輕心，導致基隆河洪水超過台北縣境堤防高程，循台鐵鐵道及由上開缺口漫溢，成為洪氾捷徑，加劇市區淹水，至為炯然。

過於信賴堤防及玉成抽水站之自保能力，對於中央氣象局雨量預報欠缺警覺性：

查玉成抽水站，於納莉颱風來襲前，台北市政府工務局基於：（一）除昔日造成玉成抽水站淹水之成美橋上游至南湖大橋間基隆河左岸堤防已築堤完成外，並已施築至基隆河、大坑溪匯流口；（二）抽水站冷卻水馬達及控制房周圍已施築一一公尺矮牆（琳恩颱風時淹水六十公分），自保能力已提昇；（三）歷經數十次豪暴雨及颱風考驗，尤其是八十九年象神風災，在重現期一五〇年河川洪水位及基隆河溢堤情形下，玉成抽水站皆能執行抽水工作安然完成任務；（四）基隆河截彎取直沿線已增加十座抽水站，全市抽水站總數增至六十九座等多重考量下，自信玉成抽水站亦可通過納莉颱風之考驗。是以，當氣象局九十年九月十六日〇時至九月十七日十二時之雨量預報，已清楚顯示不論山區或平地，預報雨量上、下限在若干時點均呈明顯急增趨勢（實際降雨趨勢亦與預測趨勢相同），工務局仍以無法精確地預估哪些地區會降下多少雨量，自無法評估哪些地方會溢堤為由置辯，以致玉成抽水站不論在災前整備或淹水停機前，完全欠缺危機整備意識及作為，此可由工務局九十一年三月十三日答復本院有關「玉成抽水站災前整備及停機前為何完全沒有準備砂包抗洪？」之詢問：「，因玉成抽水站於七十六年琳恩颱風過後即施築高一公尺防護矮牆，以保護該站之冷卻水馬達及控制房，其自我保護程度已較一般抽水站為高，而由前述之抽水狀況，在九月十七日五時以前，內水位仍能有效控制，且該站歷經數十次豪暴雨及颱風考驗，尤其是象神風災更產生重現期一五〇年河川洪水位亦有基隆河溢堤情形，皆能執行抽水工作安然完成任務，上項保護措施亦均發揮功能，故南湖、南港、成功抽水站遭水淹沒並不必然會使玉成抽水站遭受波及，因而當時無法預判事發前需採取堆疊沙包之保護措施。」獲得印證。

未依相關法令傳遞及通報災情，又未即時向中央求援，過於主觀判斷，緊急通報程序顯有缺失：

依災害防救法第三十條第三項：「各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。」及八十六年三月二十一日內政部頒佈之「風災震災火災災情蒐集通報指導要點」第二點「災情蒐集通報事項分為內政、農業、交通、水利、環境衛生、維生管線等。」及第四點第三項：「各省災害防救（處理）中心負責所轄省內災情蒐集，各直轄市災害防救（處理）中心負責所轄市內災情蒐集，並將其彙整通報中央防救（處理）市中心。」其中通報項目中，交通方面含公路部分、鐵路部分及航空部分，水利方面含河堤部分、海堤部分、淹水部分及水庫部分。

查八十九年七月十九日方正式由總統公布實施「災害防救法」，該法公布實施後，中央災害業務主管機關雖未依據災害防救法函頒相關災情蒐報之具體格式，然台北市政府災害應變中心依上開「風災震災水災災情蒐集通報指導要點」之規定，向中央災害應變中心通報災情，自九月十五日上午十一時起，至同月十八日二十三時止，市府共計發出三十通災情通報。其檢送項目內容計有人員傷亡情形

、房屋毀損狀況、維生管線損壞、交通受損、垃圾清運 等二十六個項目，然通報項目與前述之規定略有出入，並僅以例行性每三小時回報乙次，如交通方面僅含道路受損、交通號誌損壞，水利方面則含堤防損壞、水庫洩洪，其中未針對玉成抽水站等重大水利設施遭淹水停擺乙事通報中央。據同年十月二十四日約詢台北市政府，台北市政府辯稱：中央未能提供其所需之救援設備，故未於第一時間通知中央災害應變中心。然市府未依相關法令傳遞及通報災情，又未即時向中央求援，過於主觀判斷，緊急通報程序顯有所缺失。

據上，台北市政府災前對於堤防、抽水站等防洪設施自恃過高，未能掌握地區災害潛勢特性，以為全市已有六十九個抽水站及基隆河南湖大橋堤防均已達「二百年重現期洪水位加一 五公尺」計畫高程應足可抗洪，加上玉成抽水站自琳恩颱風以來已平安度過十四年，因而自信滿滿，輕忽防災整備，復於基隆河溢堤，造成上游抽水站淹水失守時，猶未警覺，終致東南亞最大的玉成抽水站亦遭淹水停擺，又未依災害防救法規定，即時向中央求援，導致水漫台北市，災損擴大，顯有嚴重怠失

台北市政府工務局養工處未能充分利用經濟部水利處發布之洪水警報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失防災先機，確有怠失

查九十年九月納莉颱風來襲期間，國立台灣大學蔡丁貴教授主持之水資訊科技研究小組，於同月十六日十九時預測基隆河汐止長安橋、社后橋間及南湖大橋右岸將在二十二時、二十二時十五分及二十三時左右溢堤後，並將基隆河溢堤資訊以電話及傳真方式通知經濟部水利處第十河川局淡水河流域防洪指揮中心，經該局彙整相關資料後，分於二十時五十七分、二十一時五十五分、二十三時〇四分及翌日零時五分左右傳真第一報至第四報「淡水河洪水警報」至養工處（傳真號碼：0227201164）、台北市消防局指揮中心（傳真號碼：0229597907）及石門水庫管理局等二十七個單位，內容略以：（一）警戒區域：「基隆河沿岸 南港、東湖、內湖及社子島等低漥地區應立即疏散」（二）水情狀況：「基隆河社后橋、五堵與大直水位站之河川水位均已超過警戒水位，並且快速上漲中。」嗣基隆河一如洪水警報於當晚十一時左右開始溢堤，距水利處於二十時五十七分傳真第一報洪水警報至養工處，期間足足有二個小時。然養工處事後卻辯稱，其收到水

利處第一報洪水警報之時間為二十二時十一分，第二報為二十一時五十分，第三報未收到，第四報為九月十七日，其收到第一報洪水警報的時間與水利處傳真時間出入竟長達約七十分鐘，且內容與水利處傳真內容略有出入，但主旨相同。案經本院調閱台北市消防局指揮中心、石門水庫當日之洪水警報及通聯紀錄，各報收件時間及內容與水利處傳真均同，確認水利處於九月十六日二十時五十七分即已將第一報洪水警報成功傳真至養工處，並無通聯失敗情事，因此，養工處以收到洪水警報時間已逾二十二時，從而無充裕時間應變辯解，實屬卸責之詞，不足採信。養工處未善用洪水預報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失玉成抽水站、台鐵松山出土處及捷運南港機廠出土處防災先機，致基隆河洪水分由南港橋鐵道、大同路及該處大坑溪閘門土堤及國工局臨時堤防缺口長驅漫溢，造成南港、松山及信義地區嚴重淹水，確有怠失。

台北市政府工務局養工處於納莉颱風來襲前未將大坑溪左岸堤防施工中之閘門V型缺口回填封堤，致洪水由此溢入，成為洪氾捷徑之一，加劇台北市南港、松山、信義地區淹水，核有疏失

查大坑溪整治工程（南港橋下游至基隆河匯流口），於納莉颱風來襲前，南港橋下游左、右岸鋼筋混凝土護岸頂高程均為一〇．二公尺，其中右岸護岸上部無土堤，左岸護岸上部土堤頂寬約六~七公尺，自南港橋至國工局施工分界處全長約三一五公尺，設計高程為十一．九五至十三．〇六公尺，實際高程養工處聲稱達十二．四九至十三．一二公尺，呈遞增趨勢。惟依據九十年九月十七日淹水照片（附圖一），實際土堤高度應不超過南港橋橋面高程十二公尺，而本次納莉風災，於基隆河、大坑溪匯流口最高水位十二．五公尺，研判鄰近南港橋之土堤，有部分時間可能全面溢堤。復查養工處為利南港經貿園區廢水之排放，於大坑溪南港橋下游左岸R 0 K + 1 4 0公尺舊大坑溪河道處設有閘門，於納莉颱風來襲前六天（九十年九月十日~十五日）進行閘門操作台鋼筋、模板之組立，應施工需要，閘門基座及操作台四周留有一上緣長約五公尺、寬約二公尺、深約二．五公尺之V型缺口（剖面圖如附圖二），致閘門後方土堤頂寬度剩約四至五公尺左右，供

挖土機通行之用。惟查九月十六日納莉颱風來襲時，養工處並未督促承商將該V型缺口回填封閉，致洪水沖毀閘門後方殘存之土堤而溢入南港、松山地區，此有工務局九十一年三月十三日答復本院約詢資料：「九十年九月十六日左岸閘門處護岸土堤寬度約為四至五公尺，」；翌日養工處南港、內湖工務所主任補充說明：「而施工閘門操作台縮小土堤寬度（約二公尺）並未回填，但仍維持四至五公尺寬連續土堤。」及九月十七日洪水漫溢閘門之照片（附圖三）在卷可稽。因此，養工處颱風來襲前未將施工閘門V型缺口封閉，致洪水易於由此沖毀殘餘土堤，漫入南港、松山及信義地區，核有疏失。

台北市政府工務局未掌握基隆河上游溢堤狀況，採取有效緊急應變措施，坐令玉成抽水站重蹈琳恩颱風之覆轍，再度因冷卻水泵淹水而停機，加劇台北市南港、松山、信義地區之淹水災情，顯有違失

查七十六年十月二十五日琳恩颱風侵襲北部地區，造成嚴重積水，尤以松山、南港、內湖、汐止一帶最為嚴重，當時基隆河堤防僅築至成美橋下游，高漲之基隆河水沿著未築堤防處氾濫四溢，甫於前一日驗收之台北市玉成抽水站即因冷卻水系統馬達、控制室遭溢堤洪水淹沒約六十公分，為免再次因溢堤淹水，工務局即於冷卻馬達區及控制房周圍施築一公尺矮牆加以防護，並在冷卻水泵區設置沉水式抽水機二台、控制室設沉水式抽水機一台，作為抽除該範圍本身雨水之用。而基隆河成美橋上游至大坑溪口匯流口之左岸堤防亦陸續完成，惟玉成抽水站之防洪措施、設備，至納莉颱風來襲前，台北市政府工務局均未曾再檢討或改善。

次查工務局養工處所轄各抽水站設有自動資訊傳輸系統，可將其內外池水位及抽水機組與排水閘門之操作運轉情形即時回傳至該處之防颱中心，依「納莉颱風期間玉成抽水站內外水位與抽水機組狀態圖」（附圖六），九十年九月十六日十七時~二十四時南港、松山、信義地區之時降雨強度（取三興國小、埧公國中、市政中心三測站之平均值）分別為一二．八三、一九．六七、一六．

、二八．、三三．八三、三五．一七、五二．一七公厘（平均時降雨強度二一．九七公厘），翌日零時~六時同地區之時降雨強度為一三．、五．三三、一二．三三

、二二．五、二九．五、四四．一七、四一．一七公厘（平均時降雨強度一六．五三公厘），相較之下，九月十六日晚上之降雨強度顯大於九月十七日凌晨之降雨強度，惟九月十六日晚上，玉成抽水站運轉之抽水機在不超過六台的情況下（大多數時間之抽水機組其實僅投入四~五台、第六台機組偶爾會加入運轉），內水位始終可控制在二公尺以下，九月十七日凌晨，時降雨強度顯著低於前晚，但在七部機組全部投入的情況下，內水位介於五．三~二．九~四．一公尺間呈V型變化，無法如前晚般將其壓制在二公尺以下，顯然除了集水區之內水外，已有外水因素涉入，然養工處卻未能見微知著，完全未掌握基隆河溢堤之狀況，疏忽逾常洪水之將至。

復查納莉颱風期間台北市政府所屬抽水站因集水區降雨過大或洪水溢堤而停機之抽水站先後計有萬芳、南湖、南港、大直、成功、濱江、洲美二及玉成等八個抽水站，其中大直、濱江、洲美二等三個抽水站係因集水區降雨過大而當機，而萬芳、南湖、南港、成功等四個抽水站則因洪水溢堤而停機，至於玉成抽水站則受洪水溢堤及集水區降雨過大雙重因素而當機。經交叉分析後，發現受基隆河洪水溢堤影響而停機之抽水站依基隆河水順流而下依序有南湖、南港、成功及玉成等四個抽水站，各站停機的時間分別為九月十六日二十三時三十分及十七日零點十九分、四時三十分、九時五分，經核自第一個停機之南湖抽水站至玉成抽水站因洪水越過冷卻水泵區矮牆淹沒冷卻水泵而自動停機，前後長達九個半小時，然工務局、養工處、玉成抽水站及位處抽水站對面之養工處第六分隊在災前未備妥任何救援措施（如沙包）的情況下，竟毫無任何緊急應變措施，坐令號稱東南亞最大抽水量之玉成抽水站亦告被淹停機，加劇台北市東區之淹水程度，顯有違失。

台北市政府工務局養工處抽水站人員之差勤管理流於形式，且專業證照比率偏低抽水站人員於平時差勤及颱風緊急出勤簽到情形，流於形式，無法反應實際差勤情形據養工處表示，納莉颱風來襲前，中央氣象局於九十年九月十五日凌晨發布北部陸上颱風警報後，市府於同日上午八時三十分成立災害應變中心，所屬養護工程隊抽水站管制中心（以下簡稱抽管中心）於九月十五日上午八時起開始以傳達電話紀錄方式，通令各

抽水站值班人員，儘速通知所有休假人員於當日中午十二時前銷假回站警戒待命，並於十三時起陸續進行抽水機組及附屬設備之檢視；另抽管中心為確認所有人員皆已回站警戒待命，於九月十五日晚間二十一時起以電話錄音方式，打電話至各抽水站查勤，並請所有人員皆接聽電話並回報姓名，查當日玉成抽水站人員共計八員確實皆已返站待命，並無人員不到勤之情形。然據本院調閱之玉成抽水站平時及緊急出勤簽到表，發現平時簽到表每日簽到時間皆為上午八時，下班簽退時間則皆為下午五時，且字跡顯示非屬不同時間所簽，案經調查委員詢問，養工處始坦承平常簽到表係發給個人，簽妥後每月繳回。至颱風緊急出勤簽到表，僅有個人返站報到時間及解除緊急狀況時間，並無任何考勤紀錄及值勤情形。惟查養工處下轄六十九個抽水站，職工多達二百餘人，差勤管制鬆散積習已久，完全無法反映實際差勤情形，亦不利於事後查核作業，養工處應確實檢討改進。

抽水站操作人員持有專業證照比率偏低：

查養工處養護工程隊下設抽水站管制中心，負責所屬六十九個抽水站之管理（含十九個臨時站），總抽水機數二九五台，總抽水量一、五八四立方公尺／每秒，現有職員十一人、技工二三七人、駕駛八人、替代役四三人，合計二九九人，平均每人負責一台抽水機組。復查抽水站專業技工之進用方式，除曾辦理公開技工甄試及受理輔導會推介外，配合台北市促進原住民就業自治條例規定及市府員額精簡政策，優先進用原住民及市府各機關超額取工，如再有餘缺，以推薦、自薦等自行遴用方式，並以年齡、學經歷、專長等綜合考量擇優進用。惟查抽水站目前配置二百三十七名技工中，具機電背景者僅約七十人，比率不及三成；持有專業證照者僅二十人，比率亦不及一成，充分反映抽水站操作人員專業基礎不足，究其原因，顯與其人員進用方式息息相關，養工處應擬具具體辦法，改善抽水站技工之進用方式，遴用具專業性背景且適才適所之人員膺任，提昇人員素質，方可收事半功倍之效。

資料來源 監察院電子資料庫 http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Upload/eD