發佈：2015-09-21, 週一 09:54
點擊數：9321

臺灣這幾年的夏天著實不平靜，2014年的7月31
日晚間，我們歷經史上
大規模在市區街廓一連串爆炸的高雄氣爆案；
今年6月27
日晚間，臺灣又因為辦趴使用彩色粉塵引發暴炸，兩起案件都造成大規模的傷亡。在此同時，也一再考驗我們國家的救災能力。原本一個社會面對災害所具有的防災及救災能力，是透過經驗的累積、檢討，形成機制而來的；然而，必須問的是，臺灣面對這些災害究竟學到了什麼？特別從公共治理的角度，臺灣在治理的層級上區分為中央與地方，在面對這類大規模的災害之際，我們看到了中央與地方相互推諉責任，也看到地方彼此間的合作，更看到臺灣社會部門所具有的同理心與面對災害快速反應的能力。值得檢討的是，我們也看到中央與地方面對災害之際有許多權責不夠清楚，導致影響救災效率的問題；究竟在臺灣既有憲法、地方制度法及災害防救法的規範架構下，如何型塑救災及防災的權限分工較為妥當？恐怕將成為未來臺灣面對災害不得不解決的難題。為了處理這一道難題，就先讓我們思考回頭看看這兩起發生於臺灣南北的爆炸案有什麼異同之處，以及所牽涉到的爭點；其後，再針對這些爭點討論未來變革的方向。

一、兩起爆炸案的異同

就高雄氣爆而言，防災面向上可以發現這起災害具有歷史因素導致管線不明、涉及的事業與中央機關具有關聯性、地方對於管線是否具有實質管制權力有疑問等特徵。而在救災當時，則有影響範圍廣大，涉及大規模街廓，以及資訊不明等特徵。

就八仙塵爆而言，於防災面向上，可以發現國家對這起事件的發生不具有直接或相當的因果關係，固然，在事務的權限歸屬上，可以認為消防安檢是屬於地方的權限，較不具有權限爭議的問題；但可以檢討的是私人舉辦活動時，國家對計畫書的檢核密度是否足夠。另外，於救災當時，發生原因及資訊相對清楚，可以知道採取什麼方式讓災害不要擴大；影響範圍也比較確定不會擴張到其他街道等特徵。

當然，我們也可以發現這兩個災害有一些共通點，就本文的觀察，兩者共通的問題是，當人們面對災害時，往往會因為受到驚嚇而驚慌失措，甚至容易造成失序，可貴的是，臺灣在這兩次大規模的災害發生時，僅有零星的竊盜等具有犯罪嫌疑的行為發生，並沒有社會大規模失序的情形。另外，這兩次災害因為受傷人數都相當大，因此，需要動員大規模的救護資源，且所須的救護資源並不是一個地方縣市或直轄市可以承擔的，從而，我們也可以看到跨越地方自治團體的合作，讓救災的工作可以順利推展。或許，值得慶幸的是，這兩次災害都發生在臺灣的都會區，所具有的資源相對豐富，如果發生在其他資源較為缺乏的縣市，諸如雲林、臺東等地方，後果勢必更為慘重，這樣的現象也反應出長久以來臺灣資源分配不均的問題，但無論如何，這樣的警訊是相當值得我們注意的。另外，在受災者後續的醫療照顧上，同樣都需要負出極大的費用，也需要社會對受災者的「心理」及「生理」各個層面付出更多的關心，但在這過程中，公部門是否有足夠的社會救助能量？即便有相當的能量，又究竟對於這麼多的受災者付出了什麼？又付出多少？這些問題其實是相當令人懷疑的，也反應出臺灣社會救助體系充份與否的問題。

Phoca PDF

二、面對災害與解決災害

(一)現況

從防災及救災對這兩個災害進行異同的分析後，如果認真一點來看待災害的話，其實已經可以從這樣的經驗得到一些改革的方向。然而，當我們回到政治現實來看，所看到的似乎並不是我們要改變些什麼，而是在爭執這些事項到底是中央的事或地方的事。對公部門的人員而言，彷彿覺得只要這些問題點的權限歸屬隸屬於自己，自己就要對這次的災害負責一樣，於是，彼此之間陷入相互推諉的循環之中，讓此等災害具有「從歷史中汲取經驗」的功能消失殆盡，等到事件平息之後，由於彼此都不認為是自己的權限，因此，可以看到的許多問題始終都沒有得到解決。這樣的發展軌跡令人感到相當遺憾，也讓臺灣失去許多進步的機會。過去與這兩起災害類似的案件並不是沒有發生過，2011年4
月的一個晚上，新北市五股成泰路一家堆放爆竹的金紙工廠發生大爆炸，造成嚴重的傷亡，當時的行政首長與今天的八里幾乎相同，大家將矛頭指向違法經營的業者，消防安檢及災害的預防成為配角。今年的八仙粉塵爆炸案造成更多人的傷害，嚴重性遠勝四年前，大家也將矛頭指向主辦單位，就如同以為把「女巫」幹掉就解決一切問題一樣。當然，究責是很重要，但從預防未來產生相同遺憾的角度來說，行政機關從災害到學到什麼，並做什麼改變其實是更重要的問題。可惜媒體及民眾似乎不太重視，或許因為如此，近年可以發現災害總是造訪臺灣。

(二)幾個關鍵議題

從以上對於兩個案件的綜合分析，我們可以發現在防災及救災層面上，有幾點值得我們正視的問題。

在防災的面向上，涉及的事務包括歷史發展進程中是否隱藏著如地下管線這樣對社會帶來高度風險的因子，此等事務所涉及的權限分配問題；國家對於民間所舉辦活動可能產生災害的管制手段及制度是否足夠，此等具體管制措施也同樣涉及中央與地方權限歸屬的問題。

另一方面，在救災的面向上，我們也可以發現同樣存在著資訊是否明確的問題，特別救災範圍及引起災害的原因，常常都非發生災害之初容易迅速掌握的。再者，救災時資源是否足夠，以及如何迅速對救災資源做整合，也是面對災害初期應該充分掌握的。另外，在發生災害之後，要如何讓災害範圍不再擴大，也是第一線面對災害的人員所重視的重點項目。此所說的擴大包括與災害項目具有同一性的災害在「地」

Phoca PDF

「時」
的角度來說，救助災害告一段落後，對於受災民眾如何進行後續的回復工作，讓人民可以回歸到原本平靜的生活，更是讓民眾勇敢面對後續生活不可或缺的任務。

(三)法律規範的鳥瞰

現有臺灣面對災害的問題，主要的規範依據是災害防救法，其中包含災害的預防與救助兩個面向。在組織設計上，目前災害防救法規定各級政府都要有災害防救會報的組織，也規範各自的任務，固然有些初步的事務分工，但許多事務則是各級政府的災害防救會報都要處理的。此外，各級政府面對災害時也會成立災害應變中心，但所要處理的事務則未明文規範。如果將視野放到災害防救計畫，可以發現無論中央及地方都應該擬定此等計畫，地方所擬定的計畫要根據中央的中央防救基本計劃來擬定，顯示中央在此一部分具有一定的主導性。又於災害預防、災害應變措施、災害復原重建等章中，可以發現立法者對於各章所要處理的事務有所指示，然許多規範中，主詞都是「各級政府」，使得各級政府都有義務要執行此等事務。可以想見的，這樣的規範方式可能會出現兩級以上的政府對事務搶著做的「職務積極衝突」；也可能出現各級政府都不想做而互踢皮球的「職務消極衝突」等情形，使我們不禁產生制度本身是否能夠順暢而無衝突運作的疑義。最
後，
在主管機
關的規範上，採取
多元主管機關的規範方式來因應不同
的災害類型，於該法第3
條中規定不同的主管機關；如果我們將地方因應不同類型主管部門的因素加入考量，更會發現許多救災及防災的事務，所涉及的防災及救災部門遠非我們所可以想像。有關災害的問題，涉及如此多的行政機關，此等現象可以呈現出什麼樣的意涵呢？在制度面上，這樣的現象也會衍生出公部門面對災害的能量多寡，恐怕是更值得我們重視的問題。

(四)制度興革的方向

以上對於既有制度的回顧，屬於消防事務歸屬消防局的職權，進行適當的管制乃是消防行政上應予考慮及進行制度變革的；然除此之外，或許大部分問題均指向「各級政府」間或「同級政府」內不同「行政機關」間「職務分工」是否明確的問題。

1.防災及救災的權限分工

Phoca PDF

首先，我們可以先思考行政機關所代表的是什麼？當然，本文所要處理的並不是組織本身適不適合作為一個行政機關，而是要思考到，行政機關可以為有關災害的事務提供些什麼。大家一定可以想像得到，一般的機關一定會有公務人員來從事行政事務，也一定會有屬於機關本身的預算來執行事務，更會有幫助其完成事務的工具及設備。因此，可以確定的是，機關本身所擁有的是人力及資源，這兩者更是從事任何與災害有關的事務之際所不可或缺的。當中央有許多行政機關在面對特定類型災害之際處理災害的事務，地方也有許多機關在處理災害事務，而各個機關都有自己的人力及資源，則可以想像的，當實際上進行防災及救災時，如果許多機關都懷有機關本位的想法時，則人力及資源無法做有效的利用，甚至產生多重馬車的現象，將可能影響到事務處理的實效性，也會讓救災的時效性受到質疑，民眾的權益也容易因為人力、資源無法有效利用蒙受犧牲。因此，面對災害，應該要重視人力及資源的整合。在這樣的基本思維下，除了平時要針對災害進行人力資源的計畫及編組外，也要對中央及地方各級政府下機關所擁有的救災資源進行盤點，了解救災工具及諸多資源的位置及功能，定期對功能進行檢視，必要時也必須對資源做更新，並在防災演練時檢討既有資源的足夠與否。

在權限的面向上，則要處理事務本身為中央權限或地方權限的問題，此一問題在台灣過去的經驗上特別具有重要性。原因在於在既有的法律規範下，無論憲法、地方制度法或災害防救法都沒有辦法明確處理這樣的問題，導致當我們面對問題時，每每因為權限的無法釐清而讓救災的效率及時效受到影響。本文以為，在防災的面向上，由於地方政府對於轄區內的地形及人文社會環境較為熟悉，所掌握的資訊可能比中央更為豐富與精確，因此，可以由地方因應自己的需求來規劃自己的防災計畫及所需的資源及人力。

另一方面，在救災的面向上，在既有的法律規範下，是否有辦法解決複合性災害的問題，特別許多的災害發生之後可能衍生出其他的災害，如爆炸引發了其他重大交通事故、火災、氣體外洩等災害，這樣的情形會讓救災的主管機關不會僅止於一個部會的行政機關而已。事實上，許多的災害都有類似的問題，對於此等跨部會管轄的災害，平常即應在部會之間建立建全的橫向連繫機制；且當發生類此具體災害時，也要由更上級的行政院承擔起指揮責任，以避免不同部會對非其底下的人員及資源有難以調動及指揮的問題。只是在制度上，必須確保行政部門可以即時掌握許多災害發生的狀況，才能在發生複合性災害的時候立刻上緊發條上前線作戰。

除此之外，在涉及中央地方的權限分配上，因為所面對的災害範圍、大小及所需的行政支援在每次不同災害下不盡相同，故情況就會比較複雜。整體而言，本文以為如果發生災害的範圍涉及跨越地方自治團體的轄區，就應該由更為上級的組織承擔救災的指揮，並做人力的統一調配及資源統合工作，當然，如不同地方自治團體間對於救災事務業已有過協商與規劃，也應該鼓勵並尊重地方自治團體間事前的救災計劃，只是地方自治團體間的協商與規劃也要在完成協商及規劃時透過一定的機制讓上級自治團體或中央知悉，以便發生災害之際可以在第一時間掌握地方的救災系統並做更有效率的資源調度。

Phoca PDF

整體而言，本文以為在防災的面向上，應尊重地方自治團體的規劃；然而，在救災的面向上，則要視災害的規模是否涉及跨地方自治團體，以及跨越的規模及範圍而定，如地方自治團體已有過合作規劃，也要讓上級地方自治團體或中央了解資訊，以便面對災害時做盡可能正確的決定。或許，許多讀者從以上的討論也可以發現，在面對災害之際，另外一個重要的關鍵在於我們對於資訊的掌握程度，資訊越清楚，就越能夠了解我們所面對的敵人。也因此，建立一套資訊公開及分享的制度，讓協助救災及防災的民眾及當事人有機會了解政府的能量及侷限，以及許多客觀上與災害有關的資訊也應公開以供人民判斷都是相當具有必要性的。本此，應落實開放資料(open data)
的理念來從事災害事務，並結合私部門的力量來進行具體的救災及防災事務。另外，在許多災害呈現出全球化發展的情況下，許多全球性的連結也是相當重要的，因此，臺灣也應該與國際間許多災害救助及最新預防災害的技術做接軌，並將這樣的運作制度化，才能提升我們面對災害的能量。

2.災害重建與社會救助體系的完備化

在災害重建的面向上，我們也可以發現這兩起爆炸案產生許多人民的傷亡，後續財產上的填補固不待言，但這樣的事件也會造成民眾傷癒回到社會後的困境，包括心理上的創傷如何撫平、就業時是否會遭到歧視而導致未來在社會上經濟能力受到影響，並衍生其他社會問題的可能等，這些問題現在當然沒有立刻呈現出來，但在未來卻是可以預見的。事實上，這也反應出臺灣長久以來社會福利措施的問題，臺灣的社會工作師制度是否完備而可以發揮功能，協助受災者走出傷害的陰霾；社會救助體系是否可以幫助這些人在不受歧視的情況下找到工作而有能力自力更生，這些制度都是必須投入大量資源來建立，並在若干年後才有可能看到成效。在今年所發生八仙塵爆的事件中，政府及社會也不是沒有發現這個問題，透過民間企業提出雇用方案或政府撥用經費來處理傷患的問題；姑且不論這兩起一南一北的受災者所受待遇是否有所區別，本文要強調的是，臺灣還有許多燒燙傷的民眾，這些民眾的傷害也不見得可以歸責於受傷者自身，但卻沒有類似的待遇，顯見我們的政府所重視的只是因為受傷者眾，成為「新聞事件」之後的處理及弭平，對於「長治久安」的制度建構卻一點也不重視。原來，不僅傷害的造成是因為命運的捉弄，就連國家是否把自己看成人民來照顧也繫於命運，則民眾恐怕也只能自求多福了。

從以上的討論可以發現，臺灣面對災害要學得還有很多，從災害中記取教訓，進而型塑一定的制度及程序，才是臺灣政府當前因應災害的當務之急。

作者辛年豐為逢甲大學土地管理學系助理教授；國立臺灣大學法學博士。

Phoca PDF