

# 社會福利的危機處理策略

楊孝滌

## 一、危機形成的必然性

社會福利體制不僅要有能力處理社會正常運作時的各項社會問題，維護民眾的福利權，促進社會整體的發展，社會福利體制更要有能力處理當社會產生危機時，社會機制無法有效運作，或是某些特殊地區遭受到重大傷害，大量個人、家庭和社區的機能無法運作，甚至於一個廣大地區成為災區，在短時間內，大量的生命和財產遭受損失，大量的建築物遭受破壞，甚至於大幅度公共設施無法有效運作，如交通設施的航空、鐵路、公路、捷運以及其他交通設施、電力、自來水、瓦斯、汽油的重大傷害，已直接影響到廣大地區民眾日常生活的正常運作；或遭受傳染性病菌的感染，就如此次 SARS 事件，必須採取嚴厲隔離措施，避免 SARS 的蔓延，危害到更多民眾的生命，這種危機不管來自於自然的力量，如地震、颱風、水災、火災、旱災、蟲災或其他自然災害，或是來自於人為的力量，如戰爭、核災、暴亂、恐怖份子攻擊事件、傳染性病菌或空難、巨大交通事故等其他人為的災害，社會福利體制必須有危機處理的能力，才能在危機發生時，針對危機發生的實質衝擊，做出立即而有效的對應措施，才能使危機事件對社會和對個人、家庭及社區的傷害降低到

最低的程度，並能在最短期間內，使社會機制恢復正常的運作，使民眾的福利權能夠確保。

「生於憂患，死於安逸」的古訓就是告訴我們危機處理的重要性，相當數量的人均認為危機發生是一個極小的機率，而直接認定不可能發生在個人身上、自己家庭和社區，因此一般人完全沒有危機處理的概念和能力，甚至於當別人發生危機時，大多數人均以觀望的態度面對，或者以看熱鬧的心情面對，「我不會這麼倒楣吧！」因此在災害現場一定有很多看熱鬧的群眾，不但妨害救災，這種心態是十分可議的。就像 921 震災後，有些民眾組團到災區觀光，對災民指指點點，實在是現實社會一個病態的心理，完全與危機處理的準則相違背。而隔岸觀光，甚至於幸災樂禍的心態更是危機處理的最大傷害。911 恐怖份子攻擊事件發生後，還有人認為臺灣與恐怖事件無關，不肯積極面對危機，這真是危機處理最大盲點。

我們更應該深切認知臺灣地區的特殊性，自然和人為危機的形成成為必然，我們要比任何國家更有危機意識和危機處理的能力，就像以色列國為猶太民族、猶太教的國家，身處於回教和阿拉伯國家之中，其危機意識和危機處理能力，自然要比其他國家更為重要和重視。事實上，就

是連瑞士追求永久和平的國家，其亦應有危機處理的能力。臺灣特殊的地位，面對的是永遠不肯放棄武力犯臺的中國大陸，戰爭的威脅成為危機處理最大的挑戰，中國大陸不但有發起核戰的能力，中遠程飛彈使臺灣任何一個角落均在其射程之內，中國大陸軍事力量的強盛和針對臺灣所設計各種軍事演習活動，更使得戰爭危機處理成為全民的共識，全民國防，國防三法的落實執行，「精實案」的貫徹，就是在於建構全民國防的全民危機處理機制，當然戰爭危機處理不僅是國防事務，也是外交和國際事務，更是兩岸互動的大陸事務，也涉及更高一層次的國家安全，戰爭危機處理更具複雜性和全球性。自然與美國的互動具其重要性，固然美國堅持「一個中國」政策，但臺灣關係法是美國國內法，售武協定更是將防禦性精密武器售予臺灣增加臺灣防禦性能力，使發起戰爭者必須付出應有的代價而形成對戰爭的嚇阻力量，而日本，以及亞洲各國的態度，也影響公海地區的穩定性，戰爭危機處理具全國性的運作模式，與社會福利體制之關聯性是較少的。

但是臺灣身處大陸板塊的地震帶，也是颱風發生密集的地區，再加上臺灣河流短急、平原很少，自然資源缺乏，原本就不具有穩定自給自足的模式，更由於最近數十年來臺灣社會快速變遷，已從農業社會發展成為工商業社會，甚至於最近幾年來迅速變遷成為高科技資訊社會，面臨到的危機衝擊反而更加嚴重。921 震災和 SARS 的施虐已充分顯示，臺灣社會的特殊性，危機處理能力，成為臺灣社會生存和永續發展最基本的條件，年年發生風災，年年颱風造成災禍，整體社會對於颱風危

機，仍然無法形成整體性社會的共識，仍然有相當數量的臺灣民眾自認為自己可以免除颱風災害，颱風危機是別人之事，是政府的職責，與自己無關。就像 921 震災雖然造成臺灣整體社會的衝擊，但仍然有人忽視震災對於臺灣社會的影響性，甚至於冷漠對待，這種缺乏危機意識是一種十分危險的現象。

尤其在社會上危機處理模式，均僅有「救急」的觀念，也就是立即短期直接的救急模式，無論是救難救助，無論暫時的「鐵皮屋」，無論是緊急救助措施，甚至於像慈濟功德會的救急模式，或是天主教、基督教、佛教、道教的救急體制，對於危機處理提供立即和有效的人道救援，這不僅是危機處理最光輝最有效的部分，也是社會整體力量和世界人道精神，貫徹和落實執行的最佳模式。

但是更重要的還是在於建立徹底「救窮」的積極性社會福利體系的危機處理模式，亦即是將由於災害所造成人民無法正常生活的現象完全解決，這才是社會福利體制危機處理徹底和有效的政策，就像在 921 震災發生後，由於參與南投縣中寮鄉災後重建之工作，兩次深入中寮鄉災區，深知政府災害「救急」工作已能有效運作，但「救窮」的積極性社會福利政策缺乏的型態下，中寮鄉民很難以自身災後的力量完成重建之工作，必須建構基本的社會福利支持系統，以達到徹底「救窮」之目的，因此向當時行政院秘書長謝深山先生建議，以政府整體之力量，優先實施 921 災區國民年金制度，以最低生活保障確保災民基本生活需求，以此為基礎徹底解決災民生活上問題，維護其基本之生存權，而以此為基礎，成為災區重建的主體力量，

這種積極性社會福利政策，立即和有效災後「救窮」，才是 921 震災重建最基本的社會福利政策，可惜未能採納建議，亦是救急不救窮錯誤觀念所造成的。

## 二、危機處理不當所形成之後果

從以上的分析之中，充分得知，臺灣地區的特殊性，形成危機的必然性，而在過去過於安居樂業之生活，逐漸降低政府和民眾的危機意識，而以社會福利體制以及政府其他分部門的體制，也缺乏災害緊急處理的能力，因此像 921 震災發生或是像 SARS 全國性的疫情，這種危機發生時，缺乏緊急應變的能力，而在危機處理不當時，必然會產生以下三項後果：

1. 擴大危機的損害度
2. 擴大災害的影響度
3. 影響社會正常的運作

由於危機處理不當，使危機發生後造成更多民眾生命和財產的喪失，增加危機的損害度。就像 SARS 發生之初，和平醫院的處置不當，將病人、醫生、護士以及一般民眾隔離在和平醫院的處理模式，那些喪失生命的醫師、護理人員和病人就是不當處理的犧牲者。在急難發生時，還在中央和台北市地方政府意識型態和政黨之爭，實在是危機處理的最大敗筆。

危機處理不當也會產生擴大災害的影響程度，如 921 震災發生時，以中寮鄉一鄉為例，就已經發現工程弊端，以及政治介入危機處理，無法以危機處理當機立斷的處理模式，自然造成災後重建之困難度，也會擴大災害的影響程度，至今南投縣災後重建仍在持續進行之中。

就像本文前節所述，社會福利體系積極「救窮」政策未能實施，民眾在生存和

生活遭受威脅時，無自身災後重建之力量，自然會使社會正常運作困難，使災害危害的程度持續擴大。

## 三、從法律層次分析社會福利危機處理模式

根據以上二節的分析，臺灣的特殊型態，地理自然環境，社會、政治、經濟型態，臺灣危機形成有其必要性，而危機處理不當更會造成民眾生命和財產之損失以及影響社會正常的運作，因此，社會福利體系必然有效處理危機問題，而從法律的層次上，分析國家和政府危機處理的法律基礎，也以這種法律基礎，上至總統下至一般民眾，在危機處理中所應擔負起的角色和功能，也以同樣法律基礎，社會福利體系的危機處理之模式。

而實質上，憲法中，總統不但為國家元首、三軍統率，也有其緊急處分的權力，如憲法第四十三條。

第四十三條 國家遇有天然災害、瘟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

而在民國八十九年所通過的中華民國憲法增修條文中第二條第三項有其修正之內容，但總統仍有其緊急處分權：

第二條 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

我國在國民政府時期，為順應戰時的特殊危難時期，而有國家總動員法（民國31年3月29日發布），其主要條文如下。政府依此法有緊急處分之權力。

第一條 國民政府於戰時，為集中運用全國之人力、物力，加強國防力量，貫徹抗戰目的，制定國家總動員法。

第二條 本法所稱政府，係指國民政府及其所屬之行政機關而言。

第三條 本法稱國家總動員物資，係指左列各款而言：

- 一、兵器、彈藥及其他軍用材料。
- 二、糧食、飼料及被服品料。
- 三、藥品、醫藥、器材及其他衛生材料。
- 四、船舶、車馬及其他運輸器材。
- 五、土木建築器材。
- 六、電力與燃料。
- 七、通信器材。
- 八、前列各款器材之生產、修理、支配、供給及保存上所需之原料與機器。
- 九、其他政府臨時指定之物資。

第五條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資徵購或徵用其一部或全部。

第六條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之生產、販賣或輸入者，命其儲存該項物資之一定數量，在一定期間，非呈准主管機關，不得自由處分。

第七條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之生產、販賣、使用、修理、儲藏、消費、遷移或轉讓，加以指導管理、節制或禁止。

前項指導管理節制或禁止，必要時得適用於國家總動員物資以外之民生日用品。

第八條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資及民生日用品之交易價格數量，加以管制。

第十四條 本法實施後，政府於必要時，得以命令預防或解決勞資糾紛，並得對於封鎖工廠、罷工、怠工及其他足以妨礙生產之行為，嚴行禁止。

第二十二條 本法實施後，政府於必要時，得對報館及通訊社之設立，報紙、通訊稿及其他印刷物之記載，加以限制、停止或命其為一定之記載。

第二十三條 本法實施後，政府於必要時，得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社，加以限制。

第二十八條 本法實施後，政府對於人民因國家總動員所受之損失，得予以相當之賠償或救濟，並得設置賠償委員會。

從以上條文可以顯見，為順應戰時特殊狀態，政府總動員力量是全面性的，個人行為受到極大的限制和制約，當然這種抗戰和國民政府時期以及在戰時所發布之國家總動員法已不適合現階段危機處理之需求，但總統仍應有其緊急處分權，就像為921震災發生後，總統於民國88年9月25日面對921震災之天然災害而發布緊急命令如下：

法規名稱：民國八十八年九月二十五日總統緊急命令（921震災）（民國88年9月25日公發布）

查臺灣地區於民國八十八年九月二十一日遭遇前所未有強烈地震，其中台中縣、南投縣全縣受創甚深，台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下：

一、中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新台幣八百億元限額內發行公債或借款，由

行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。

前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。

二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。

三、各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。

各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財產，並依前項規定辦理。

四、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。

五、中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。

六、災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。

七、中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。

衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法之限制。

八、中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。

九、政府為救災、防疫、安置及重建工作之迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。

十、受災戶之役男，得依規定徵服國民兵役。

十一、因本次災害而有妨害救災、囤積居奇、哄抬物價之行為者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺

幣五百萬元以下罰金。

以詐欺、侵占、竊盜、恐嚇、搶奪、強盜或其他不正當之方法，取得賑災款項、物品或災民之財物者，按刑法或特別刑法之規定，加重其刑至二分之一。

前二項之未遂犯罰之。

十二、本命令施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四日止。此令。

總統 李登輝

行政院院長 蕭萬長

並在民國 88 年 10 月 22 日公發布中華民國八十八年九月二十五日緊急執行要點，以作周全之配合，其主要條文如下：

一、為落實執行中華民國八十八年九月二十五日總統發布之緊急命令（以下簡稱緊急命令），特訂定本執行要點。

二、緊急命令第一點所定應縮減暫可緩支及調節收支移緩救急之經費項目如下：

(一)震災發生後已毋須執行者。

(二)原列計畫本年度可減量辦理且不延至以後年度者。

(三)原列計畫延長執行年限至以後年度者。

(四)截至八十八年九月底，經常性已分配尚未支用餘款。

(五)各項計畫發包贖餘款。

(六)非核准有案之會費、捐助與分擔。

(七)非當前迫切需要之設計、研究、訓練、考察、會議及內容貧乏之刊物。

(八)原預算未列之出國案件及委辦計畫者。

(九)其他可資撙節者。

三、緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：

(一)災區緊急救援及搶修。

(二)公共工程之復建。

(三)公共建築之復建。

(四)受災戶之慰助、補貼及減免。

(五)增進災區民眾身心之調適。

前項支用項目之經費執行規定另定之。

八、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重

建與中央各部會及所屬機關為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，依緊急命令第四點及第五點之規定，不受水土保持法第十二條至第十四條之限制。但應於搶修或重建後一定期間內，補辦水土保持之處理與維護。

十、依緊急命令第四點及第五點所為下列開發行為，免實施環境影響評估：

(一)安置受災戶之臨時住宅及災區社區、住宅之興建者。

(二)前款以外之災害復舊緊急工程者。但其位於斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。

(三)第一款以外之災害新建緊急工程者。但其位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境或斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。

前項第三款之災害新建緊急工程，應報目的事業主管機關及主管機關備查。

第一項所稱開發行為，指依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」之規定，應實施環境影響評估者。

十一、為執行緊急命令第七點第一項有關向民間徵用之規定，依下列徵用程序及補償標準辦理：

(一)徵用程序：

1.各縣（市）政應建立完整有關救災器具及車、船、航空器等裝備及空地、空屋之資料，以整時因應徵用事宜。

2.徵用民間救災器具、車、船或航空器等裝備，或徵用空地或空屋，應由中央政府為之；亦得由各縣（市）政府提出需求後，並由中央政府統籌辦理，提供當地縣（市）政府使用。

3.徵用空地、空屋，應於徵用土地現場告其範圍及期限，於公告後以書面通知土地、房屋所有權人。

十二、為執行緊急命令第七點第一項有關徵用水權之規定，得由水權主管機關徵用農業用水及水力發電用水水權，供公共給水使用，其徵用程序及補償標準如下：

(一)徵用程序：主管機關為迅速執行救災、安置及重整工作，得逕為公告徵用水權。

(二)補償標準：受徵用之水權人得請求補償，其補償標準由水權主管機關依下列原則核定：

1.對農田水利會之補償：以被徵用灌溉用水渠道與建

造物維護管理費、水庫營運調配分攤費、替代水源取得成本及處理輸灌、停灌所增加之管理費用等，核實計算。

2.對農田水利會會員之補償：以農田水利會公告停灌之面積為限，比照「水旱田利用調整計畫」之補貼標準計算。但已納入「水旱田利用調整計畫」支領補貼者，不得重複領取。

3.對水力發電之補償：以其淨發電之損失為限。

而在 SARS 發生全國性疫情期間，亦有要求總統比照 921 震災發布緊急處分令者，但行政院長游錫堃在 4 月 27 日再度重申，在依法有據下，政府不會考慮總統頒布緊急命令：

「SARS 疫情在臺灣造成直轉急下的風暴，總統是否頒布緊急命令處理這項重大事件？游揆今天上午再度重申，目前依傳染病防治法規定，「一切還夠用」，在依法有據之下，不會考慮請總統頒布緊急命令。

游揆強調，921 當時是因為災害防救法還未通過，所以才會頒布緊急命令處理，但現在法令已過，於法有據了，以後如再有類似情況，也就不必再動用緊急命令了。」

民國 89 年 6 月 30 日制定的災害防救法共有 52 條，又在 91 年 5 月 14 日增訂第 39-1 條，並於 91 年 5 月 29 日公布，其主要條文如下：

## 第一章 總 則

### 第一條 （立法目的）

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。

### 第二條 （名詞定義）

本法專用名詞定義如下：

一、災害：指下列災難所造成之禍害：

(一)風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等

天然災害。

(二)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。

#### 第三條 (中央災害防救業務主管機關)

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。

#### 第四條 (主管機關)

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。

#### 第五條 (必要措施之採取及報告)

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

#### 第六條 (中央災害防救會報之任務)

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。

#### 第七條 (中央災害防救會報之組織)

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。

#### 第八條 (直轄市、縣市政府災害防救會報之任務)

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。

#### 第九條 (直轄市、縣市政府災害防救會報之組織)

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。

#### 第十二條 （各地區災害應變中心之成立）

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。

#### 第十三條 （中央災害應變中心之成立）

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。

#### 第十四條 （緊急應變小組之設立）

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。

#### 第十五條 （防災會報結合全民防衛動員準備體系）

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。

#### 第十六條 （搜救組織之設置）

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。

#### 第二十三條 （執行緊急應變措施之準備工作）

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。

### 第五章 災害應變措施

#### 第二十七條 （實施緊急應變措施之工作項目）

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。

#### 第二十八條 （災害應變中心之指揮權及運作處所）

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。

## 第六章 災後復原重建

### 第三十六條（災後復原重建之實施）

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。

### 第三十七條（重建推動委員會之設立）

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。

### 第四十四條（重建資金之貸款及稅捐減免或緩徵）

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。

從以上災害防救法的主要修文內容，充分顯示，此法的立法目的在於：「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。」

得知此法為一救急的法律，而災害則以風災、火災等天然災害為主，並各有其中央主管機關，如 SARS 疫情是屬於其他災害的部分，災害防救法並未將憲法中「瘟疫」列入應可將 SARS 歸入，而中央行政院衛生署自然是主管機關。

災害防救法第四條認定內政部為中央主管機關，而在第六章災害防救組織中設行政院中央災害防救會報，第七條條文中會報設召集人、副召集人各一人，分別由

行政院院長、副院長擔任。行政院並設災害防救委員會及災害防救專家諮詢委員會。直轄市、縣市政府以至於各鄉鎮市政府亦有類似的組織架構，並成立各地區災害應變中心，從中央至地方，並成立防災會報，結合全民防衛動員準備體系（第十五條）、搜救組織（第十六條），並有各災害應變措施（第五章）及災後復原重建（第六章），災害防救法亦有罰則和貸款的減稅、免稅之條文。災害防救法是以 921 震災為主軸的一種救急的危險處理法律。SARS 疫情事件發生後，災害防救法亦可作一些條文之修正，將瘟疫災害納入，則更為周全。當然以社會福利危機處理策略作分析之依據，災害防救法有救急之功效，但積極性社會福利「救窮」模式，仍有發展之空間。

## 四、一般社會福利體系對危機處理的有效運件

依據災害防救法之規定，內政部為中央主管機關，中央所屬之各機關均依據專業為各種災害的防救機關，而中央各部會主管的社會福利體制，自然也應在災害防救過程中，危機處理過程中扮演重要的角色，至少一般社會福利體制中，亦能有效運作以下三種主要的功能和角色：

1. 急難救助性的社會救助角色和功能。

2. 社會福利預備金式的危機處理角色和功能。

3. 社會福利基金式的危機處理角色和功能。

由於臺灣的特殊政治、經濟、社會和自然環境，在社會福利體制中必須有效建

立預估的急難救助性的社會救助角色和功能，每年均必須預估有一定數額的民眾，由於受到自然災害或其他各種不可抗拒的因素，其生命、財產和身體健康受到威脅，必須以社會救助體系加以急難救助，使其脫離立即的災難，能確保其生存權，維持其生命之必須，自然包括食衣住行各項基本的需求。社會福利體系的社會救助體系中，已有這種急難救助的預估。當然全年度性的颱風所帶來風災和水災的損失，歷年來均有較精確的預估，受災人數均在社會救助體系的預估範圍，但像 921 震災或是 SARS 疫情，所造成的生命和財產之傷害是十分巨大的，必須依災害救助法作更周全的急難救助之計畫，如結合或動員社會整體的資源，方能發揮急難救助之功能，甚至於更徹底的以災區提早實施國民年金制度的積極模式來確保民眾基本的生存權。

而社會福利預備金式的危機處理角色和功能是指在每年年度預算中，我國行政體系之中亦有預備金的制度，依法使用第一和第二預備金，以防特殊事故的發生，但 921 震災發生後，政府就可以使用第一或第二預備金作為緊急救災之用，而實質上，第一和第二預備金之運用，在一般水災和風災，像 921 震災或是 SARS 全國性疫情，中央和地方各級政府機關之預備金都無法足夠支付時，則必須有更有效的籌募策略，就像發行過去八七水災的特殊公債，或制定特別捐款方式，社會福利體制內亦有社會福利基金的方式，在平時就持續籌募，以備特殊災害救助之需求，過去社會福利基金以土地增值稅提撥社福支援，較能發揮社會福利基金籌措之功能，但在財政收支劃分法實施後，土地增值稅

不再提撥，變成社會福利基金籌措之困難，現今有公益彩券之發行，可將公益彩券提撥納入社會福利基金，以作為危機處理之用，此一功能之健全，有利於社會福利處理危機事件之有效性。但基本生存權、健康權、基本生活保障、基礎性社會福利體制之建制，亦是救窮政策之規劃，對於社會福利處理災害和危機能力之提供，有其必要性。

## 五、特殊社會福利體制對危機處理的有效運作

除了一般社會福利體制順應災害防救和危機處理的能力，亦需要在一般性社會福利體制中，建構特殊社會福利體制的機制，以順應特殊災害或特殊危機形成時的積極而有效的作為，在災害未發生或是危機未形成時，這個特殊危機處理機制的社會福利體制，仍在一般社會福利體制內正常運作，但仍時時給予危機處理的訓練或演練，以便災害和危機發生之有效運作，這種特殊社會福利體制，通常仍由中央部會首長和各級機關首長擔任，而由一位政務副首長擔任總執行之工作，在平時與此特殊社會福利體制小組成員，作災害防救和危機處理的訓練及演習，當危機發生和災害形成，此一小組立刻在中央部會首長的領導下有效運作。尤其要在這種特殊社會福利體制培訓有效的緊急救災和處理特殊危機的專業人員，以發揮急難救助、救災，解救民眾生命和財產的危機處理的專業人才。此種救災專案小組給予特殊的地位、特殊的訓練、特殊演練的機會，甚至於成為跨國的救災體系，以作國際間的災害救助工作，亦是一種實質訓練之機會，

921 震災發生後，各種特殊救災團體的災區救助和重建工作，實在令人感到欽佩，我國亦必須有此一體制，以作國際間的救災和危機處理工作。社會福利危機處理的有效運作，可用以下四種策略：

- 1.社會福利行政體系危機處理能力之提升。
- 2.社會福利專業社工危機處理能力之提升。
- 3.社會福利危機處理經費籌募體系之建制。
- 4.社會福利危機處理民間資源和社會動員力量動員之建制。

社會福利行政體系從中央級各有關部會機關至直轄市、各縣市政府以至於鄉鎮市行政機關中各級社會福利行政體系均必須有危機處理的能力，在平時必須做為危機和救災訓練工作，並具有危機意識和實質救災能力，並以其專業分工，將危機處理之效能，提升到最高的層次。這種危機意識和救災專業，必須透過平時不斷訓練或演習，否則無法發揮實質之效能。

在社會福利行政體系的專業社工本來就是一個專業，而在危機發生和災害發生時，專業社工更必須扮演更積極參與之角色，而危機處理能力，自然必須透過各種專業訓練，而救災工作所涉及之專業更為廣泛和複雜，其訓練之困難度自然會更高，平時的訓練更有其重要性，實質演練成為地區性災害發生時，專業社工可支援其他縣市之方式，得到更多專業訓練和實習的地位，使專業社工危機處理的能力強化，成為當危機發生災害臨頭，成為一支精銳的專業社工團隊，發揮救災和危機處理的實效。

當災害發生時，必然有大量民眾受到

生命和財產的傷害，社會福利支持的經費自然是龐大的，除了社會福利預算，社會福利預備金和社會福利基金外，必須有更有效經費籌募的機制，無論是八七水災、煤礦災變、921 震災以及 SARS 疫情，社會福利危機處理的經費籌募體系之有效運作，增加更多抗災和救災物質和經費，亦可發揮全民救災、全民抗災和全體民眾參與之模式，這種人溺己溺、人飢己飢的精神，是落實危機處理和救災工作最主要的心態，亦能顯示全國凝聚的力量。921 震災一般民眾、媒體和慈善團隊的籌募經費之效能，充分顯示我國的社會力和生命共同體的充分顯示。

當然救災和危機處理不僅是政府的職責，民間也必須參與，社會福利危機處理民間資源和社會動員力量必須有效建制，就像在災害發生時、危機時，國軍力量的支援有其必要性，其他像慈濟功德會、世界展望會、中華兒童及扶助基金會，以及其他佛教、基督教、天主教、道教團體的支援，在 921 和 SARS 事件上表達無遺，而社會動員的力量更有其重要性，學校、社區、專業團體的動員，使救災工作更能落實，危機處理的效能必然變強。

救災和危機處理也必須運用國際專業人員，921 震災救災工作，世界各國專業人員的支援令人印象深刻，而 SARS 事件囿於 WHO 政治立場，對 SARS 事件無法發揮第一時間處理效能，亦是令人遺憾之現象，國際支援對危機處理仍有其必要性。

（本文作者現任東吳大學社會學系教授兼文學院院長）