

# 論災害防救法強制撤離規定之困境—— 以我國土石流災害疏散撤離體制為例

王文祿\*

單信瑜\*\*

## 壹、前言

每當重大天然災害來臨，民眾最關切者，莫過於災區是否仍有災民身陷險境。然而災區即為天然災害肆虐最嚴重區域，即便接受各種嚴格訓練並備有最精良裝備，進入災區仍不啻以身涉險。因此，重大天然災害之疏散撤離工作，往往成為從事防災任務之公務員與專業人士之艱鉅挑戰。

本世紀已逾21年，天然災害之肆虐無一年停歇。2021年我國雖面臨百年大旱，然過去洪水土石流威脅不斷甚至影響政局，仍歷歷在目。2009年莫拉克風災造成罕見災損且引起嚴重土石流，以致現隸甲仙區之小林村與那瑪夏區之南沙魯村災民集體提出國家賠償請求。經過近十年訴訟後，因高雄市政府決定不再上訴而定讞。然而小林村國賠訴訟第一次繫屬於高雄高分院時，法院即認為「高雄市政府亦未主動進行即時強制」而認為有違反作為義務之疏失（臺灣高等法院高雄分院103年重上國字第1號民事判決）。其後最高法院106年上字第1076與1077號民事判決均以「高雄市政府復未依土石流災害通報及

應變規定第肆點第三、（一）、4款前段規定，主動派員協助，進行相關即時強制之作為，亦有違反作為義務之疏失，乃原審所確定之事實。」將現行災害防救法第24條之強制撤離解為即時強制。此種見解，與目前我國強制撤離實務是否一致？我國執行強制撤離之公務員與其相關協助人員是否足以擔負此種強度之任務？而對於疏散撤離任務，是否亦有其他國家具有與我國最高法院見解相同之規定？

本文將參酌美、加、英、日、澳洲與災害疏散撤離相關之法制與實務，並與我國土石流災害疏散撤離相關法規與實務作法比較，以闡明即時強制是否適合作為我國災害防救法第24條所規定強制撤離之解釋。如最高法院見解有窒礙難行之處，本文亦將提出相關見解與建議，以解決目前實務上可能因最高法院見解而發生之相關疑義與問題。

## 貳、我國災害防救法強制撤離規定 與即時強制理論之介紹

我國於2008年災害防救法修正時，將第24

\* 本文作者係時代法律事務所律師，台北商業大學通識教育中心兼任助理教授

\*\* 本文作者係國立陽明交通大學土木工程學系副教授，社團法人臺灣防災產業協會監事

條第一項修正為「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）公所於災害發生或有發生之虞時，『應勸告或強制其撤離』，並作適當之安置。」（舊法第24條第一項為「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。」）此次修正，創設賦予強制撤離權限之法源，使得強制撤離成為主要選項之一。然而我國災害防救法修法過程之中，對此種強制撤離之性質，並未有詳細論述，甚至未有參考何國法制以為比較法學依據之評斷，故法界嘗有直接認定為即時強制一種之見解<sup>1</sup>。然而若此強制撤離之性質為即時強制，則完全無須災害防救法增訂，負責撤離之公務員即可逕予實施即時強制。因此，災害防救法所增訂之強制撤離權限，性質上與我國行政法之即時強制，似應有所不同。

即時強制在1998年行政執行法修法前，並未成為法定之完全獨立行政執行類型，僅歸類為隸屬直接強制執行類型之中<sup>2</sup>。修法後行政執行被正式以章節分類為「公法上金錢給付義務之執行」、「行為或不行為義務之執行」及「即時強制」，始奠定其地位。即時

強制之定義即行政執行法第36條規定「I.行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。II.即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」其內容雖包含對人對物對處所之執行，然而於進行與疏散撤離之比較時，探討內容自以對人之即時強制為主軸。

對於即時強制之性質，學者多認為係「無行政處分之強制執行」，亦即無須行政機關依據法律與行政程序法關於行政處分之要件，即得作成即時強制之處分<sup>3</sup>；而因為狀況急迫未及做成行政處分，仍尚無法對於受拘束人課以義務，便有認為此時行政機關應自行負擔即時強制所生之費用；而學者所認為之適例，即係災害防救法第43條第一項「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」<sup>4</sup>。此與災害防救法於2008年修法前內政部2008年2月22日內授消字0970821146號函釋說明三「另本案報載區域如依實際情狀判斷確有「發生災害之虞」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）公所依據災害防救法第24條

註1：完全實務體系誌（2012），〈風災強制撤離：即時強制行政契約與國家保護義務〉，第9期（本文共4頁，此刊物無頁碼），台灣本土法學。

註2：張永明（2016），〈行政法制之發展與爭議回顧〉，《行政執行與行政罰制度之展望研討會》，臺灣行政法學會主辦，第1-22頁。

註3：李建良（2014），〈論行政強制執行之權利救濟體系與保障內涵——以行為、不行為與容忍義務為中心〉，《中研院法學期刊》，第14期，第1-105頁。

註4：張永明，前揭註2，第20頁。

之規定，勸告或指示撤離，並作適當之安置。『如為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得依行政執行法第36至41條之規定為即時強制』，併予敘明。」可謂相互輝映，更深植災害防救作為與即時強制相結合之概念。

而由天然災害來臨之前，災害業務主管機關所為之疏散撤離工作觀之，與即時強制是否有所差異？按，即時強制常又稱為「警察強制」，除此種強制多半由警察予以執行之外，警察職權行使法第19條第1項亦規定「警察對於有下列情形之一者，得為管束：一、瘋狂或酒醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，或預防他人生命、身體之危險。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害。四、其他認為必須救護或有危害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害。」與行政執行法第37條規定可謂極其相近。而援用即時強制時，即產生同法第40條第1項規定「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限」所規範之補償責任。因此，如認為疏散撤離屬於即時強制，無須法源基礎即得為之，執行機關自應負行政執行法第40條之責任。就此，災害防救法第33條第1項亦規定強制措施「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」，此為行政執行法之特別法。

由上述討論可知，無論最高法院認定強制撤離性質為即時強制是否妥當，就其本質觀察，強制撤離與即時強制即有若干性質上差異處，以下本文將以各國相關規定為依據，

探討最高法院上述見解是否合宜。

## 參、各國天然災害疏散撤離相關法制概述

### 一、美國與加拿大

美國與加拿大之災害疏散撤離法制最為相似之處，即為全國性與地方性之雙層法制結構，美國聯邦災害救濟法（Disaster Relief Act）與各州州法，即如同加拿大緊急事故管理法（Emergency Management Act）與各省法律之關係。美國聯邦災害救濟法與加拿大緊急事故管理法，未必能夠直接觸及強制撤離之相關問題，而有賴美國各州州法與加拿大各省省法之演繹。分述如下：

#### （一）美國

美國於1970年制定災害救濟法（Disaster Relief Act），1974年提出新法案，將原先制定之法案大幅修正，新法案稱為災害救濟與緊急事故救助法（Disaster Relief and Emergency Assistance Act），又稱為Stafford Act。其後，1988年通過之災害救濟與緊急事故救助修正法案（Disaster Relief and Emergency Assistance Amendment）與1993年通過之災害減輕與遷居協助法案（Hazard Mitigation and Relocation Assistance Act），兩次較重要之修正，更充實災害救濟法之內涵。

進入本世紀後，2001年美國發生911恐怖攻擊事件，2005年發生Hurricane Katrina風災，使得改革Stafford Act之呼聲再起。最後美國國會通過2006年Katrina災後緊急事故管理改革法（Post Katrina Emergency Management Act of 2006）以修正災害救濟法。2012年

Hurricane Sandy發生後，隔年美國通過2013年Sandy災後復舊改進法（Sandy Recovery Improvement Act of 2013）。上述兩次修法，無論從災前整備與預防性撤離（precautionary evacuation），或災後復舊，均設法提供災民更多協助。

災害救濟法所定義之「重大災害」（Major Disaster），包括天然災難（Nature Catastrophe，如颶風、龍捲風、暴風雨、地震…等）或不論原因之災害，而經由總統依職權判斷具有相當嚴重程度與範圍，而決定宣告之災難（42 U.S.C. § 5122）。其中，洪災不論由天然災難或其他原因造成，如其嚴重程度與範圍達一定程度，經宣告後即屬於重大

災害。如欲申請宣告為重大災害，則須由受災州之州長提出，該申請須基於災害之嚴重程度與範圍已遠超過該州及地方政府所能承擔，且聯邦政府之協助已屬必要；並且申請前該州州長已依據該州州法以及緊急事故處理計畫（State's Emergency Plan）採取適當措施始可提出申請（42 U.S.C. § 5170）。總統於宣告重大災害後，應依據法律所授與之職權，進行以下工作（42 U.S.C. § 5170a）<sup>5</sup>：

1. 指揮相關聯邦機關，使用該機關之權限與資源，協助並支援州及地方政府之救災行動。
2. 統合所有災害救援之協助力量，無論來自政府公職或志願救難團體，聯邦、

註5：U.S.C. § 5170a：In any major disaster, the President may:

- (1) direct any Federal agency, with or without reimbursement, to utilize its authorities and the resources granted to it under Federal law (including personnel, equipment, supplies, facilities, and managerial, technical, and advisory services) in support of State and local assistance response or recovery efforts, including precautionary evacuations;
- (2) coordinate all disaster relief assistance (including voluntary assistance) provided by Federal agencies, private organizations, and State and local governments, including precautionary evacuations and recovery;
- (3) provide technical and advisory assistance to affected State and local governments for—
  - (A) the performance of essential community services;
  - (B) issuance of warnings of risks and hazards;
  - (C) public health and safety information, including dissemination of such information;
  - (D) provision of health and safety measures;
  - (E) management, control, and reduction of immediate threats to public health and safety; and
  - (F) recovery activities, including disaster impact assessments and planning;
- (4) assist State and local governments in the distribution of medicine, food, and other consumable supplies, and emergency assistance;
- (5) provide assistance to State and local governments for building code and floodplain management ordinance administration and enforcement, including inspections for substantial damage compliance; and
- (6) provide accelerated Federal assistance and Federal support where necessary to save lives, prevent human suffering, or mitigate severe damage, which may be provided in the absence of a specific request and in which case the President—
  - (A) shall, to the fullest extent practicable, promptly notify and coordinate with officials in a

州、地方政府或私人團體，均由總統依職權統合之。

3. 提供受災地區之州及地方政府技術與諮詢服務，包括重要社區服務設施之效能、危險與災害警告之發布、大眾健康與安全相關資訊提供、保護健康與安全方法之提供、以及管理、控制並降低大眾健康與安全之即時威脅。
4. 協助州及地方政府分配藥物、食物及其他補給物資以及緊急事故救助力量之調度。

縱觀整部美國災害救濟法制，所強調者多為疏散計畫 (evacuation plan) 與預防性疏散 (precautionary evacuation)。對於強制撤離措施，美國聯邦法制似未予以規範，而有待觀察各州法律與案例。在2005年Katrina颶風肆虐美國南部各州後，檢討疏散撤離之研究

成果紛紛出爐，事實上美國各州中進行強制撤離者並不在少數，如美國東岸自北部麻塞諸塞州起，羅德島、紐澤西州、北卡與南卡州、喬治亞州及佛羅里達州等，均有進行颶風災害強制撤離之經驗<sup>6</sup>。而西岸加州近年多有野火肆虐，加州法制亦有強制撤離規定，違反強制撤離命令將被課以1000美元以下罰金或科或併科6個月以下徒刑<sup>7</sup>。在美國各州中，對於強制撤離規範最嚴格者應屬德州<sup>8</sup>。德州州法SEC418.185(b)規定「郡法官或市長依法下令災區人民應撤離時，得對滯留災區不願離去人民施以合理之強制力將其驅離或移至災區外<sup>9</sup>」，同條(e)並規定「執行強制撤離命令之官員或政府雇員均得免於因執行命令所造成之民事責任<sup>10</sup>」。此規定賦予強制撤離使用合理強制力之權限，為美國著名且廣受討論之立法例。

State in which such assistance or support is provided; and

(B) shall not, in notifying and coordinating with a State under subparagraph (A), delay or impede the rapid deployment, use, and distribution of critical resources to victims of a major disaster.

註6：Brain Wolshon et al. (2005), Review of Policies and Practices for Hurricane Evacuation: I Transportation Planning, Preparedness, and Response, Natural Hazards Review, ASCE, August 2005, at 135.

註7：California Emergency Services Act, Article 19 - Penalties and Severability:

§ 8665. Violations; punishment Any person who violates any of the provisions of this chapter or who refuses or willfully neglects to obey any lawful order or regulation promulgated or issued as provided in this chapter, shall be guilty of a misdemeanor and, upon conviction thereof, shall be punishable by a fine of not to exceed one thousand dollars (\$1,000) or by imprisonment for not to exceed six months or by both such fine and imprisonment.

註8：Coate's Canon (2011), Mandatory Evacuation: Are They Really Enforceable?, UNC School of Government, August 24, 2011.

註9：A county judge or mayor of a municipality who orders the evacuation of an area stricken or threatened by a disaster by order may compel persons who remain in the evacuated area to leave and authorize the use of reasonable force to remove persons from the area.

註10：An officer or employee of the state or a political subdivision who issues or is working to carry out a mandatory evacuation order under this section is immune from civil liability for any act or omission within the course and scope of the person's authority under the order.

德州如此嚴格立法例得到許多質疑，例如此種立法將置救災者與執法者於大災害風險之中<sup>11</sup>。於Katrina颶風發生一年後，美國教授Fairchild公布其研究報告並對於強制撤離規定提出4點建議<sup>12</sup>：

- 1.各州應重新檢視相關緊急事故管理法規是否已明確並明顯表示該州已有足夠法律權限進行強制撤離。
- 2.強制撤離應避免使用武力壓制達成，應該想盡辦法採用各種非武力之方式執行撤離。
- 3.各州應該特別登錄撤離時需要特別協助之居民。
- 4.不管是州或聯邦體制中都應該重視疏散撤離相關法制體系與倫理問題。

事實上Katrina颶風肆虐期間，並無政府單位以武力進行強制撤離<sup>13</sup>。2019年美國國土安全部（Department of Homeland Security）為因應Harvey與Irma颶風以及近年加州野火災害後所提出之各州與地方政府規劃參考時，所有各種疏散撤離與收容避難所模式中，亦未有提及使用武力強制撤離之規劃<sup>14</sup>。而在2005年Katrina颶風相關撤離工作中，德州亦未採強制撤離僅採取建議撤離（Recommended

Evacuation）<sup>15</sup>。而在Rita颶風來襲時，德州曾發布大規模強制撤離命令，但因淹水高度不如預期，其後德州僅有小規模強制撤離命令發布，即令2017年造成史上最大颶風災損之Harvey颶風來襲時，亦僅採小規模強制撤離<sup>16</sup>，而警察與消防隊仍僅被安排作為緊急應變救難之用<sup>17</sup>。以上討論可知縱使美國各州可能具有法定之強制撤離機制，甚或德州已有完整立法可由政府使用武力將民眾撤離，實務上美國最多亦僅止於對不服從撤離命令者進行事後懲罰之程度。

## （二）加拿大

加拿大與美國有相同之聯邦政府體制，故亦有聯邦緊急事故管理法（Emergency Management Act）。聯邦緊急事故管理法將緊急事故管理簡潔定義為防止（prevention）、減緩（mitigation）、整備（preparedness）與復舊（recovery），並另外定義在省發生並且省有主要義務進行緊急事故管理之災害為省級緊急事故（provincial emergency）。按照該法第4條規定，聯邦政府之主要義務除緊急事故管理相關事務與統整聯邦及省與各地方政府之任務分配外，最主要係建立緊急事故管理計畫（emergency management plan）而依據該

註11：Id.

註12：Amy L. Fairchild et al.(2006), Ethical and Legal Challenges Posed by Mandatory Hurricane Evacuation: Duties and Limits, National Center for Disaster Preparedness, October 2006, at 25-26.

註13：Id. at 20.

註14：Department of Homeland Security(2019), Planning Considerations: Evacuation and Shelter-in-Place, July 2019, at 4-6.

註15：Brain Wolshon et al., supra note 6, at 136.

註16：Antonia Sebastian et al.(2017), Hurricane Harvey Report: A fact-finding effort in the direct aftermath of Hurricane Harvey in the Greater Houston Region, TU Delft, Oct 19, 2017, at 11.

註17：Id., at 100.

法第6條第2項規定，緊急事故管理計畫包括所有馳援省與各級地方政府之計畫，支持所有政府機關得以運行之計畫，以及軍事衝突中各種支援國防或調停衝突措施之規劃<sup>18</sup>。

加拿大最常見之疏散撤離案為幾乎每年均發生之原住民居住地野火疏散撤離<sup>19</sup>。於野火疏散撤離案例中往往需要運送年長者行動不便者慢性病患者並且為經濟弱勢者解決安置問題<sup>20</sup>。2011年發生於桑迪湖原住民區（Sandy Lake First Nation）之野火造成4,476名居民需要強制撤離並安置，並為維護家園各種設施如淨水廠與汙水處理廠等且滿足撤離災民各種照顧家畜寵物等要求，有21人取

得該區酋長（Chief）同意留守<sup>21</sup>，該次撤離自7月6日起火，17日發布強制撤離，至29日居民始得返回家園<sup>22</sup>。

另一方面，加拿大各省法律對於疏散撤離，雖然強制要求遵守，然其法律效果為課以罰金或徒刑。如Manitoba省之The Emergency Measures Act，雖未授予使用合理強制力之權限，該法第20(3)條卻明文規定違反者可課以5萬元加幣罰金或科或併科一年以下有期徒刑<sup>23</sup>。另Alberta省之Emergency Management Act第17條亦規定，不遵守疏散撤離規定者可處1萬元加幣罰金或科或併科一年以下有期徒刑<sup>24</sup>。此種處罰與我國災害防救

註18：該法第6條第2項內容為：(2)Each minister shall include in an emergency management plan  
 (a)any programs, arrangements or other measures to assist provincial governments and, through the provincial governments, local authorities;  
 (b)any federal-provincial regional plans;  
 (c)any programs, arrangements or other measures to provide for the continuity of the operations of the government institution in the event of an emergency; and  
 (d)in the case of war or other armed conflict, the programs, arrangements or other measures that  
 (i)support the overall defence effort,  
 (ii)support the Canadian Forces and the armed forces of Canada's allies in the conduct of military operations,  
 (iii)contribute to meeting Canada's military and civil wartime obligations to its allies, and  
 (iv)mitigate the effects of foreign armed conflict on Canada.

註19：Kyla D. Motterhead (2020), Evacuating a First Nation Due to Wildfire Smoke: The Case of Dene Tha' First Nation, *Int J Disaster Risk Sci* 11,274 - 286 (2020).

註20：Henok Workeye Asfaw (2018), Wildfire Evacuation and Emergency Management in Remote First Nations: The Case of Sandy Lake First Nation, Northern Ontario, PhD Thesis, University of Alberta, at 16.

註21：Id., at 119-121.

註22：Id., at 122.

註23：A person who fails to comply with an evacuation order made under section 12 is liable on summary conviction to a fine of not more than \$50,000., or imprisonment for a term of not more than one year, or both.

註24：Section 17.1 Chapter E-6.8 EMERGENCY MANAGEMENT ACT：

Any person who  
 (a) contravenes this Act or the regulations,

法第31條第1項第2款警戒區域劃定後而不離去者，僅處5萬元至20萬元罰鍰相較，實為嚴厲。

## 二、英國

與美國加拿大相較，英國制度最大特色，即為實際規範疏散撤離作業之規定，並非聯邦或地方政府之法令，而為依據2004年民事緊急應變法（Civil Contingency Act 2004）授權所訂定之緊急應變法規（emergency regulation）與非法律規制方法或指引（non-legislative measures, non-statutory guide）<sup>25</sup>。英國2004年民事緊急應變法係為取代1920年緊急事故權力法（Emergency Power Act

1920）而立法，因舊法不足以因應如同911事件般新穎而瞬息萬變之災變事故，亦不足以面對21世紀以來各種新興風險與事故，需要授與行政機關不同之權力以因應此變局<sup>26</sup>。因此該法之設計並非在於以法律直接規範人民應該如何進行應變並課與法律責任，而應在於如何落實與強化緊急事故應變工作<sup>27</sup>。因此，英國民事緊急應變法如同美國聯邦災害救濟法與加拿大聯邦緊急事故管理法一般，並未直接規範與是否應該對於具體災害事故下令強制撤離之權限與配套事宜。

英國民事緊急應變法主要為兩大部分，第一部分除對緊急事故作相當詳細包含各種災害之定義<sup>28</sup>外，並分配各機關與地方政府所

(b) fails to comply with an evacuation order, or

(b.1) fails to comply with an order made

(i) under section 19(1)(d), (e), (f), (j) or (k) or 24(1)(b) with respect to the matters referred to in section 19(1)(d), (e), (f), (j) or (k), or (ii) under section 19(1.1), or

(c) interferes with or obstructs any person in the carrying out of a power or duty under this Act or the regulations is guilty of an offence and liable to imprisonment for a term of not more than one year or to a fine of not more than \$10 000 or to both imprisonment and a fine.

註25：Cabinet Office (2013), Civil Contingency Act 2004: a Short Guide (revised).

註26：Id., at 3.

註27：HM Government (2005), Emergency Preparedness: Guidance on Part I of the Civil Contingency Act 2004, its Associated Regulations and Non-Statutory Arrangements, at 4.

註28：Part I 第1條: 1 Meaning of “emergency”

(1) In this Part “emergency” means —

(a) an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom,

(b) an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom, or

(c) war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom.

(2) For the purposes of subsection (1)(a) an event or situation threatens damage to human welfare only if it involves, causes or may cause —

(a) loss of human life,

(b) human illness or injury,

(c) homelessness,



擔任之角色。其中主要角色為第一級應變者 (Category 1 responders) 與第二級應變者 (Category 2 responders)。第一級應變者包括英格蘭、蘇格蘭與威爾斯之各級議會與消防及警政機關，以及英國政府之環境署 (Environment Agency) 與國家健康服務機構 (National Health Service, NHS) 等等<sup>29</sup>。第二級應變者主要為專業人士，如例如擁有水、電、瓦斯、公共運輸如鐵道、航空、航海相關駕駛資格者<sup>30</sup>。以上機關與專業人士對於災

害應變工作原即具有重要功能與任務。該法第二部分則著重於緊急事故法規 (emergency regulation) 之訂定與監督機制，將訂定緊急事故法規之時機規定為可能造成人命喪失 (loss of human life)、受傷或生病 (injury or illness)、無家可歸 (homelessness)、財產損失 (damage of property) 以及金錢、水電、能源或燃料供應、通訊系統、大眾運輸與醫療服務中斷 (disruption) 等情形<sup>31</sup>，而緊急事故法規規定事項範圍亦主要在此範圍內<sup>32</sup>。

- (d) damage to property,
- (e) disruption of a supply of money, food, water, energy or fuel,
- (f) disruption of a system of communication,
- (g) disruption of facilities for transport, or (h) disruption of services relating to health.
- (3) For the purposes of subsection (1)(b) an event or situation threatens damage to the environment only if it involves, causes or may cause —
  - (a) contamination of land, water or air with biological, chemical or radioactive matter, or
  - (b) disruption or destruction of plant life or animal life.
- (4) A Minister of the Crown, or, in relation to Scotland, the Scottish Ministers, may by order —
  - (a) provide that a specified event or situation, or class of event or situation, is to be treated as falling, or as not falling, within any of paragraphs (a) to (c) of subsection (1);
  - (b) amend subsection (2) so as to provide that in so far as an event or situation involves or causes disruption of a specified supply, system, facility or service —
    - (i) it is to be treated as threatening damage to human welfare, or
    - (ii) it is no longer to be treated as threatening damage to human welfare.
- (5) The event or situation mentioned in subsection (1) may occur or be inside or outside the United Kingdom.

註29：詳細內容請見該法Schedule 1 Part I and II.

註30：詳細內容請見該法Schedule 1 Part III and IV.

註31：詳細內容請見該法Part II第19條。

註32：該法Part II第22條第2項規定：In particular, emergency regulations may make any provision which the person making the regulations is satisfied is appropriate for the purpose of —

- (a) protecting human life, health or safety,
- (b) treating human illness or injury,
- (c) protecting or restoring property,
- (d) protecting or restoring a supply of money, food, water, energy or fuel,
- (e) protecting or restoring a system of communication,
- (f) protecting or restoring facilities for transport,
- (g) protecting or restoring the provision of services relating to health (h) protecting or restoring

緊急事故法規既然有其急迫性與暫時性，故該法第26條規定其效期為30天，該法第27至28條則規定國會採取事後審查制度。縱觀整部英國民事緊急應變法，其第一、二部分與附表均未直接提及撤離即evacuation一字，可見疏散撤離事項並未由該法直接予以規範，而必須由實際運作情形予以觀察。

英國對於是否採取強制撤離，往往視災害性質與需要決定。如係與恐怖攻擊事件相關之威脅如炸彈等，英國警方具有2000年反恐法第36條<sup>33</sup>設立封鎖線（cordon）並要求強制撤離之權限。但以英國最常發生之天然

災害洪災而言，英國設立「國家洪災緊急事故架構」（National Flood Emergency Framework），將洪災警告程度分成洪水警戒（Flood Watch）、洪水警報（Flood Warning）與嚴重洪水警報（Severe Flood Warning）三級，到達嚴重洪水警報程度時始進行撤離相關工作並收集現場需要撤離需求<sup>34</sup>。如到達應要求撤離之程度，警方將「試圖拜訪（try to visit）」受災戶並提供撤離相關建議與必要資訊，例如避難位置與人員運輸資訊等<sup>35</sup>。由此可見，英國對於天然災害之疏散撤離，並無強制撤離之實務作為，必要時使用武力之強

the activities of banks or other financial institutions,

(i) preventing, containing or reducing the contamination of land, water or air,

(j) preventing, reducing or mitigating the effects of disruption or destruction of plant life or animal life,

(k) protecting or restoring activities of Parliament, of the Scottish Parliament, of the Northern Ireland Assembly or of the National Assembly for Wales, or

(l) protecting or restoring the performance of public functions.

註33：Terrorism Act 2000, Section 36 Police Power:

(1) A constable in uniform may—

(a) order a person in a cordoned area to leave it immediately;

(b) order a person immediately to leave premises which are wholly or partly in or adjacent to a cordoned area;

(c) order the driver or person in charge of a vehicle in a cordoned area to move it from the area immediately;

(d) arrange for the removal of a vehicle from a cordoned area;

(e) arrange for the movement of a vehicle within a cordoned area;

(f) prohibit or restrict access to a cordoned area by pedestrians or vehicles.

(2) A person commits an offence if he fails to comply with an order, prohibition or restriction imposed by virtue of subsection (1).

(3) It is a defence for a person charged with an offence under subsection (2) to prove that he had a reasonable excuse for his failure.

(4) A person guilty of an offence under subsection (2) shall be liable on summary conviction to—

(a) imprisonment for a term not exceeding three months,

(b) a fine not exceeding level 4 on the standard scale, or

(c) both.

註34：DEFRA (2013), National Flood Emergency Framework for England. at 18.

註35：Id., at 74.

制撤離則出現於防堵類似恐怖攻擊之活動。

### 三、日本

日本對於疏散撤離所採之法制與相關規劃，與上述三國有所不同。日本採取「國—都道府縣—市町村」之垂直防災指揮體系，以中央集權之指揮方式進行救災，直到阪神大地震之後，各救災單位間水平整合方才受到重視<sup>36</sup>。於2011年日本東北大地震災經驗後，中央與地方協調機制更形受到重視，例如自衛隊之馳援應由中央或地方請求，即牽涉救災效率甚深<sup>37</sup>。

日本災害對策基本法於1961年立法（昭和36年法律223號），其立法係受到1959年伊勢灣颱風造成4,697人死亡，401人失蹤，38,921人受傷之影響，主要在解決地方之災害復舊事業費負擔問題<sup>38</sup>。其後也吸取阪神淡路大地震之災害教訓，進行重要修正災害對策基本法主要內容包括防災責任明確化，防災相關組織，防災計畫，災害預防，災害應急對策，災害復舊財政金融措施及災害緊急事態<sup>39</sup>。災害對策基本法與人民日常生活關係最為密切者，為住民責任之規定，避難勸告與避難指示，地域防災計畫及震災發生

時之交通規制等問題<sup>40</sup>，而本節所欲討論者即為避難勸告與避難指示等規定。

日本災害對策基本法第60條規定，對於可能發生人命損失或身體傷害之災害，市町村長認為必要時，得予以避難勸告與避難指示。同法第61條規定，警察官或海上保安官亦得給予避難指示；同法第61之1條並規定縣知事就避難指示與避難勸告，應予協助並接受諮詢。由於日本行政法上之指示，屬於內部行為<sup>41</sup>，似無發揮強制效力之結果。因此，日本災害對策基本法並無強制避難之規定。

由上述討論可知，日本並無強制撤離之法律文字規定，疏散撤離實務上亦未有使用武力達成強制撤離之案例。本文於介紹我國土石流撤離法規與實務後，將進一步探討我國最高法院見解與各國法制實務差異之處。

### 四、澳洲

澳洲各省之中對於強制撤離規定，規定最嚴格且最有爭議者即昆士蘭（Queensland）省。昆士蘭省原先如加拿大各省般常遭野火侵襲，對於野火有「準備、停留與有需要盡早離開」之策略，亦即對於野火威脅必須提早進行完善準備並停留在準備完善之住宅內

註36：林淑馨（2018），〈從協力治理檢視日本的災害防救：以東日本大地震為例〉，《行政暨政策學報》，第65期，第1-37頁。

註37：黃偉修（2012），〈東日本大震災之危機處理：從防災與災害危機處理體系觀察〉，《全球政治評論》，第38期，第45-64頁。

註38：上野恭男（2012），〈災害對策基本法概觀〉，BCM，  
[http://www.newton-consulting.co.jp/bcmnavi/column/20121218\\_disaster-measure-law.htm](http://www.newton-consulting.co.jp/bcmnavi/column/20121218_disaster-measure-law.htm)（最後瀏覽日：2022年1月22日）

註39：日本內閣府（2011），《日本的災害對策（簡體中文對照）》，第8頁，內閣府政策統括官發行。

註40：supra note 37.

註41：詹勝舜（2014），《特別權力關係演變之探討——以學生與學校間之關係為例》，東吳大學法律學系碩士論文，第18頁。

抵禦火災，但若野火來勢兇猛無可抵禦，即應盡早離去以免為火所噬<sup>42</sup>。昆士蘭省之強制撤離模式（mandatory evacuation model）往往被認為進行強制撤離人員具有使用武力撤離（forcibly evacuate）災民之權限如該省2003年災害管理法（Disaster Management Act 2003）規定<sup>43</sup>，然實務上並非往往如此，而多以衡情處理撤離模式（discretionary evacuation model）進行，而事實上危險性極高極易傷亡之最後緊急撤離（last minute evacuations）並非法律所許可進行者<sup>44</sup>，並且按照條文解釋雖有促請居民遵守法律迅速離

去之規定，卻無明確使用武力排除居民滯留之明確規定<sup>45</sup>。

然而以上規定均未特意指名適用於野火災害，因之就該省所公布之撤離指引（Guidelines）中，洪災（flood）亦有包括在內<sup>46</sup>。過去因洪災強制撤離案例不在少數，例如2010年底洪災，當時人口77000之Rockhampton被下令強制撤離，實際上約1000名居民安置於避難所，數千名居民則至親友家安置<sup>47</sup>。又如2012年2月Town of St. George因洪災強制撤離，警察與防災人員依據法律規定挨家挨戶敲門要求撤離<sup>48</sup>，最後約有600

註42：Elise Loh, Evacuation Powers of Emergency Workers and Emergency-Service Organisations in Australia, *The Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 22 No. 4, November 2007, at 3.

註43：Section 111 of Disaster Management Act：

- (1) A person authorised under section 110(2) may enter a place if the person is satisfied on reasonable grounds it is necessary to enter the place to avoid an imminent risk of death or injury of a person.
- (2) The person may enter the place, using reasonable force, without a warrant or the consent of the owner or occupier of the place.
- (3) However, if the occupier is present at the place, before entering the place, the person must do, or make a reasonable attempt to do, the following things—
  - (a) tell the occupier the purpose of the entry;
  - (b) seek the consent of the occupier to the entry;
  - (c) tell the occupier the person is permitted under this Act to enter the place without the occupier's consent.
- (4) Subsection (3) does not require the person to take a step that the person reasonably believes may frustrate or otherwise hinder the person's ability to protect a person's life or health.

註44：supra note 42, at 4.

註45：Id. at 7.

註46：State of Queensland (2018), *Evacuation: Responsibility, Arrangement and Management Manual-M.1.190*, Last Update: Sep 18, 2018, at 17, 41.

註47：BBC News (2010), *Australia Queensland Flood Spur More Evacuations*, Dec 31, 2010, available at <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12097280> (last visit Nov 15, 2021).

註48：The Sydney Morning Herald (2012), *Mandatory Evacuation from Qld Floods*, Feb 6, 2012, available at <https://www.smh.com.au/national/mandatory-evacuation-from-qld-floods-20120205-1qzzj.html> (last visit Nov 16, 2021).

名居民撤入避難中心等待洪水退去<sup>49</sup>。再如2019年人口約18萬之Townsville市受到陣雨襲擊，約18000名居民受到威脅，當局動員約1500位相關救難人員進行救援<sup>50</sup>。

而近來昆士蘭省最新洪災疏散撤離指引，以達成公平且合理之撤離目的為由，在洪水預警等措施精進之前提下，改為推動非強制之洪災疏散撤離措施<sup>51</sup>。至於土石流災害，雖亦列入考量，但昆士蘭省政府官方網站介紹土石流災害時明白表示在昆士蘭實屬非尋常（uncommon）之災害<sup>52</sup>。

#### 肆、土石流災害疏散撤離相關規定與實務

雖然我國土石流災害業務主管機關行政院農業委員會已依據災害防救法第三章第17至20條規定，定有「土石流災害防救業務計畫」，然而我國土石流災害疏散撤離之實務運作依據，仍在於2010年最後修訂之行政規則即「土石流防災疏散避難作業規定」。而實際第一線執行此作業規定者為各地鄉、

鎮、市、區公所。本文將以上述行政規則與相關研究計畫中各公所訪談之結果，探討土石流災害疏散撤離中如何進行災害防救法第24條第2項所規定之「應勸告或強制撤離」：

##### 一、土石流防災疏散避難作業規定

此作業規定共有七點，其中與疏散避難業務直接相關者為第三點「平時整備事項」與第四點「應變作業程序」。平時整備事項中除第一小點建置防災資料庫與第二點研擬疏散避難計畫外，第三小點防災整備中特別強調必須建立「土石流潛勢溪流保全住戶與緊急聯絡人」，而保全住戶正是最高法院所認定，因土石流防災疏散避難作業規定第三3.(1)點規定鄉鎮市區公所應建立保全對象清冊，送直轄市或縣市政府彙整後並報內政部且副知原民會及農委會，且保全對象已記載於防災疏散避難計畫等文件，因此「縱有通報撤離義務，亦僅限於保全戶等語，非毫無足取」，故撤銷原判決發回更審（最高法院106年台上字第315號民事判決）。

該作業規定第四點應變作業程序中，第三小點與第五小點與疏散撤離實際作業有相當

註49：Daniel Knowles (2012), Southwest Queensland Floods: Update All Day, Feb 5, 2012, available at <https://amp.couriermail.com.au/news/queensland/southwest-queensland-floods-updates/news-story/284cbbdc79b07e15e9e9f16c8341ac2d> (last visit Nov 15, 2021), The Courier Mail.

註50：Livia Albeck-Ripka (2019), “Unprecedented” Floods in Australia Force Hundreds to Evacuate, available at <https://www.nytimes.com/2019/02/04/world/australia/queensland-townsville-flooding.html> (last visit Nov 14, 2021) NY Times, Feb 4, 2019.

註51：State of Queensland (2021), State Guideline: Flood Evacuation Route Improvement, May 2021, at 1.

註52：Queensland Government (2019), Get Ready Queensland: Landslide, Understand Your Risk, available at <https://www.getready.qld.gov.au/understand-your-risk/types-natural-disasters/landslide> (last visit Nov 10, 2021).

緊密之關係：

### (一) 第三小點

其內容為「發布土石流警戒預報1.發布時機：(1)農委會訂定並公開各地區土石流警戒基準值。(2)當中央氣象局發布某地區之預測雨量大於土石流警戒基準值時，由農委會水土保持局發布該地區為土石流黃色警戒，地方機關應進行疏散避難勸告。(3)當某地區實際降雨已達土石流警戒基準值時，由農委會發布該地區為土石流紅色警戒，地方機關應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。(4)地方機關可依各地區當地雨量及實際狀況，自行發布局部地區為土石流黃色或紅色警戒。2.通報方式：各級政府應依據三級政府分層負責，進行通報作業。(1)農委會發布土石流警戒預報，應公布於土石流防災資訊網 (<http://246.swcb.gov.tw>)，並以電話或傳真方式通知直轄市、縣(市)政府。(2)直轄市、縣(市)政府應將土石流警戒預報通知所屬鄉(鎮、市、區)公所。(3)由行政院新聞局(以下簡稱新聞局)及地方機關透過電視、廣播媒體、網路等方式迅速傳遞土石流警戒預報。(4)由地方機關迅速運用村里鄰長、警察、消防人力、巡邏車及廣播車傳遞土石流警戒預報。(5)原民會應協助將土石流警戒預報傳遞至原住民鄉(鎮、市)公所。」此小點說明土石流警戒預報發布之程序，且說明達土石流紅色警戒之基準值時，即為災害防救法所規定，應勸告或強制撤離之發動時機。

### (二) 第五小點

其內容為「居民疏散避難與收容由直轄市、縣(市)災害應變中心協助鄉(鎮、市、區)災害應變中心辦理下列工作，必要

時得逕向中央相關業務主管機關請求協助：

- 1.廣播宣導撤離，請民眾速至避難處所。
- 2.電話聯繫村里長或村里幹事，轉知當地民眾提早疏散。
- 3.協調疏散交通工具、撤離時間及集合地點。
- 4.協助弱勢族群疏散至避難處所。
- 5.強制疏散：強制疏散警戒區域內不肯疏散之民眾，並送至避難處所。
- 6.收容安置：地方機關應登記收容民眾之身份、人數，並調度與發放物資。
- 7.醫療救護：派遣醫療人員進行檢傷分類、醫療救護、心理諮商、急救常識宣導、提供壓力紓解方法。
- 8.管制交通：請警察單位協助警戒區域管制、維持救災路線暢通，並設置標誌管制通行。
- 9.道路搶通：調派重型機械清除障礙及道路搶通。
- 10.治安維護：編組輪流巡邏警戒區域與避難處所。」此小點說明勸告或強制撤離應如何按部就班進行，其中對於不肯配合疏散之民眾僅說明應強制疏散，但並未進一步闡述應如何強制其疏散，而警察單位於此小點中所提供之協助為「管制交通」而非強制疏散。

由該作業要點細部規定審視，並無部署得以使用武力之人員真實接觸不願疏散撤離民眾之規定，亦即最高法院認為強制撤離為即時強制之見解，於該作業要點中根本未加部署而應不可能實施。本文將進一步探討土石流之疏散撤離實務究竟如何進行。

## 二、土石流疏散撤離實務現況

我國土石流紅色警戒發布後，完成災害防救法規定之應勸告或強制撤離工作者，主要為各地鄉、鎮、市、區公所民政課之人員。而由相關人員之經驗分享中可知<sup>53</sup>：

- (一) 紅色警報發布後連繫保全戶有相當難度：公所人員必須藉助土石流防災專員、村里長、或利用村里廣播系統，如有困難時則需藉助消防車或警車之廣播系統，始能勉強完成通知之工作。
- (二) 實際進行疏散撤離時仍有委請警察與消防人員加入編組，進入土石流紅色警戒區通知保全戶之需要。
- (三) 實際進行疏散撤離工作時，完全係以勸告之方式請保全戶疏散撤離，實務上於此時並未有直接使用強制撤離手段如開罰等作為，亦未見使用武力強制力帶走保全戶之作為。
- (四) 相關人員之經驗分享中較少提及土石流紅色警戒準確度問題，即發布警戒後災害真實來臨之機率如何，但學者專家多認為，土石流紅色警戒因土石流特殊性質極難數值模擬與監測，只能以雨量大小作為發布警戒依據，以致其警戒發布次數與實際致災次數有顯著差距，甚至造成保全戶對於紅色警戒信任度之疑惑與不配合<sup>54</sup>。

由上述討論可知，於土石流紅色警戒發布，狂風暴雨恐將降臨之際，進行接觸保全戶通知疏散撤離，原即為甚高難度之工作。不論土石流災害是否實際降臨，於此具潛勢之災區使用武力或強制力驅離或帶走保全戶，不僅於我國實務尚未真實發生，即令想

像其情境便覺艱困。以下本文將討論最高法院實務見解與其最相似之美國德州相關法律規定之比較差異。

## 伍、我國最高法院見解與美國德州相關法律規定之簡要比較

由各國立法例與實務探討可知，對於災害疏散撤離工作，立法例上分為：

- 一、不採強制撤離僅勸告建議撤離，如日本災害對策基本法與英國實務
- 二、採強制撤離但為反之法律效力為行政罰或刑罰，如美國加州與加拿大Manitoba省與Alberta省之立法例
- 三、美國德州立法例可使用合理強制力驅離或移至災區外

本文所提及之最高法院判決均為國家賠償訴訟，最高法院見解對未來我國相關國賠結果影響至深。而目前所能得知與最高法院見解最為相似者係前述美國德州立法例。以下簡要比較兩者差異：

由土石流災害通報及應變規定相關行政規則觀察，「即時強制」四字並未放入，可知法院見解應係直接認定，災害防救法強制撤離規定屬於行政執行法中之即時強制；而即時強制通常實施之對象，由行政執行法第37條規定各種情形，其對象非醉即失控自殘觀

註53：行政院農業委員會水土保持局（2016），《土石流災害緊急應變下強制撤離相關法制與實務之研究》，第140-409頁，105年度水土保持局創新研究計畫。

註54：前揭註，第133-137頁。

之，可見即時強制實施之對象，與一般災民實有甚大落差，因為災民並無酗酒瘋狂或意圖自殺等狀況發生。如果行政機關因為法院見解，被賦予「不進行即時強制就違反作為義務」之重責大任，一旦災民或第一線負責疏散撤離工作之公務員有反對行政機關決定之表現，行政機關都必須在風雨交加之下，盡可能動員人力完成即時強制之準備，以符合此法律見解。因此，倘若不幸再度發生土石流災害國賠案件，被告機關一定要盡力說明疏散撤離工作與行政執行法上即時強制之差別，以免被認定必須負擔此難以承受之義務。

反觀美國德州，由前述討論可知，相關立法中已明示，執行強制撤離命令之官員或政府雇員均得免於因執行命令所造成之民事責任。雖然德州於颶風疏散撤離中從未使用此種強制力，但縱令未來萬不得已必須執行時，公務員可因此而明白免去賠償責任，而未如我國公務員仍負重大過失以上責任。而我國公務機關於最高法院作出見解後，卻仍面臨實務上土石流紅色警戒區動輒數十平方公里，根本無法使用強制力，只能靜待人員平安而免除國賠責任，此種最高法院見解，不合理之處實不言而喻。

由上述討論亦可得知，澳洲昆士蘭省原先許多人主張按照2003年災害管理法，可使用適當之武力驅離並安置居民，但實務上亦僅止於挨家挨戶敲門要求撤離之程度<sup>55</sup>，最後昆士蘭省公布之洪災撤離指引更排除強制撤離之實行，此與德州經驗可謂不謀而合。

## 陸、結論與建議

綜合以上討論，對於我國最高法院認為災害防救法之強制撤離為即時強制見解，提出以下看法：

### 一、最高法院即時強制見解似不應維持

縱令本文搜尋查得美國德州具有與我國最高法院見解相似之立法例，然並未尋獲此立法例實際應用之案例。而觀察我國與英美各國疏散撤離實務，最多僅能查得於反恐或炸彈事件中建立較小範圍之封鎖警戒區，以排除人員滯留，而我國土石流紅色警戒區至少為一段潛勢溪流流域，根本不可能拉出警戒線，更不可能出動警消於風雨將至之際，徹底搜尋警戒區並以強制力帶出災民。重以土石流警戒預報受自然環境複雜目前尚難數值模擬僅能以雨量預報之困境，準確度無法拉高，災民不服法律而與天爭，其情並非泥醉或自戕者所能比擬。如最高法院未來繼續忽視上述現實，繼續判決公務機關未發動實施即時強制而災民確實傷亡，即應負國家賠償責任，殊強人所難而已。本文建議未來最高法院此見解未來不必維持，以免為災害防救疏散撤離橫添困境。

### 二、無論是否贊成強制撤離立法，均應修法明確規定拒絕撤離者責任

目前我國疏散撤離實務上如欲就災民違反法律規定處罰，必須先依據災害防救法第31條規定劃定警戒區域，而後始得就違反者課以

註55：supra note 48。



同法第39條之行政罰。縱觀美國加拿大各州省相關規定，刑罰之例亦不罕見，我國是否考慮修法跟進，屬於另一層次問題值得後續研究。然而目前我國災害防救法第24條採取強制撤離用語，實務上目前卻無法集結相對應之強制力，而各國實務上政府救災單位與工作者亦無法提供相當強制力，美國各州所發布之強制撤離命令（mandatory evacuation order）亦無法以強制力或軍警之力對於數以

百萬計之撤離群眾強硬實施，而有待民眾自動自發撤離；揆諸澳洲昆士蘭省實務亦僅及於挨家挨戶敲門通知撤離。建議我國未來如有討論修正災害防救法第24條規定時，應將違反撤離命令之法律效果明確化，於強制力無法實際實施於警戒區每個角落之情形下，應採取何種立法政策，有待未來集思廣益以求精進。

（投稿日期：2021年11月25日）

## 全國律師月刊審稿辦法

### 第一條（法源依據）

為維護社會公益，全國律師月刊之投稿者如非執業律師或未取得律師證書等，不得使用律師名銜、職稱或易使公眾混淆之職稱（包含但不限：所長、合夥人、執行長、法律顧問或資深顧問等）。但其職銜經本會審查同意者不在此限。

### 第二條（消極資格）

依律師法第三條第三項規定非領有律師證書，不得使用律師名銜。投稿者如有律師法所定消極資格（律師法第五條、第七條、第九條等規定）情形，應予陳報或切結，俾利本會編輯委員會審查。

投稿者應依照本會所附之切結書（附件格式）切結之。

### 第三條（投稿之審查）

本會依投稿辦法先為程序形式審查並行書面審查。

如投稿者之資格或投稿文件（包含但不限圖照、文字、著作及口述著作等）有違反投稿辦法或學術倫理等，經查證屬實將依本會辦法及決議處理之。如有違反學術倫理之虞或投稿者職銜刊載不當者，亦同。

#### 附件表格

- 現為執業律師                      具有律師證照或律師高考及格
- 具有律師法消極資格（事由：\_\_\_\_\_）
- 登載：學歷或職銜（請填寫：\_\_\_\_\_）
- 以上若勾選不實，應依法負民刑事責任。

投稿人簽名：

日期：