

縣市政府災害救援體系 與國軍功能及角色的探討

油朝鵬

提 要

- 一、各層級政府在災害防救扮演不同的角色與任務，關係卻緊密結合互動。縣市政府與國軍互動關係，均影響災害防救體系的運作成效。
- 二、國軍的指揮體系比任何其他組織都來的明確，更是一個有紀律且行動一致的組織。因此，每當重大災害發生時，軍隊的投入時機，往往成為人民對政府救災重視程度象徵性指標。
- 三、國軍已把災害防救作為中心任務之一，這說明未來軍隊型態除作戰任務外，更肩負著災害防救任務。但從現行體系運作發現，因受到制度、法令與政策的影響，以致於在推行任務時，仍受到許多限制，影響了災害防救時機。

關鍵詞：災害防救、國軍救災、氣候變遷、夥伴關係、中心任務

壹、前 言

臺灣天然災害頻繁，在災害中有許多隨著地震而來，主要因為臺灣位處於太平洋板塊、菲律賓板塊與歐亞板塊的交會地帶，受板塊擠壓的影響，每年有感地震平均多達200次以上；且位於溫帶與熱帶交接的亞熱帶季風區，每年的7至9月夏、秋之際颱風肆虐，天然災害頻傳如賀伯、象神，桃芝、納莉、敏督利、卡玫基及莫拉克颱風等，對臺

灣所造成傷害不言而喻。^{註一}

一個國家如果經常受到各種天然災害的影響，勢必對社會經濟產生傷害，甚至讓國家陷於天然災害的漩渦，造成社會不安與動盪。就如菲律賓近期受到米瑞內等三個強烈颱風連續來襲一樣，已造成人民生命財產極大損失與社會不安。因此，對美國而言，在情報研析顯示，氣候因素引發的危機包括風災、洪水、乾旱等等，可能造成區域性局部動盪，衝擊是不容小覷的。^{註二}這個問題也

註一 林俊全，〈臺灣的天然災害〉（臺北：遠足文化股份有限公司，2005年5月），頁30。

註二 路透馬尼拉電，五週連來三颱菲律賓嚴防強颱來襲，奇摩新聞，2009年10月3日。<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091030/16/1u14t.html>，檢索日期：2009年11月03日。

讓美國總統歐巴馬將氣候變化設定為核心政策之一。^{註三}

由此可見，氣候變遷已成為國際性問題，各國必須正視它的嚴重性。基於此，我國除致力於災害防救各項工作外，並積極協助與整合地方政府，以及納入國軍執行各項災害防救任務，建構中央、地方政府與國軍的夥伴關係，使縣（市）政府在中央與國軍的協助下，不斷提升其能力，負起轄區災害防救事務角色。^{註四}

貳、縣市政府對國軍的災害救援需求

當發生重大災害，民眾所期望的是政府的救援與國軍能立即投入救災行列，在地方有限的能力下，國軍的投入不僅讓縣市政府功能持續運作外，也振奮救災的士氣，重燃了民眾與國軍的抗災意志，也藉由救災指揮體系逐次的整合，使國軍與地方政府的關係更明確，在軍隊高度機動力、紀律與單一指揮體系，充分發揮協助者的角色，使災害損失降至最低，同時也擴大了地方政府救災支援能力。

因此，災害發生之際，地方政府考量災情及災害應變能力後，為避免災情擴大，便依據災害防救法第34條規定申請國軍支援。由縣（市）政府向當地後

備指揮部提出國軍支援申請程序（如圖1）。但是，當88水災重創南臺灣時，國軍雖然完成防救災準備，然而受限於天候與地方政府溝通、連繫不佳的因素，以致於受到各界的指責，使國軍形象受損。

從分析中可以發現，未來國軍在災害防救上已無法置身度外，須與地方政府保持密切連繫及配合地方性災害防救演練，如此一來，可迅速了解狀況、掌握訊息，在第一時間依令投入災害防救行列。其次，在地方政府申請國軍災害防救處理辦法上必須檢討修訂，避免在災害發生時，延誤防救災時機。在彼此關係上，國軍擔負協助災害防救任務，而地方政府則是災害防救主體與政策執行角色，兩者是一種夥伴關係的發展。

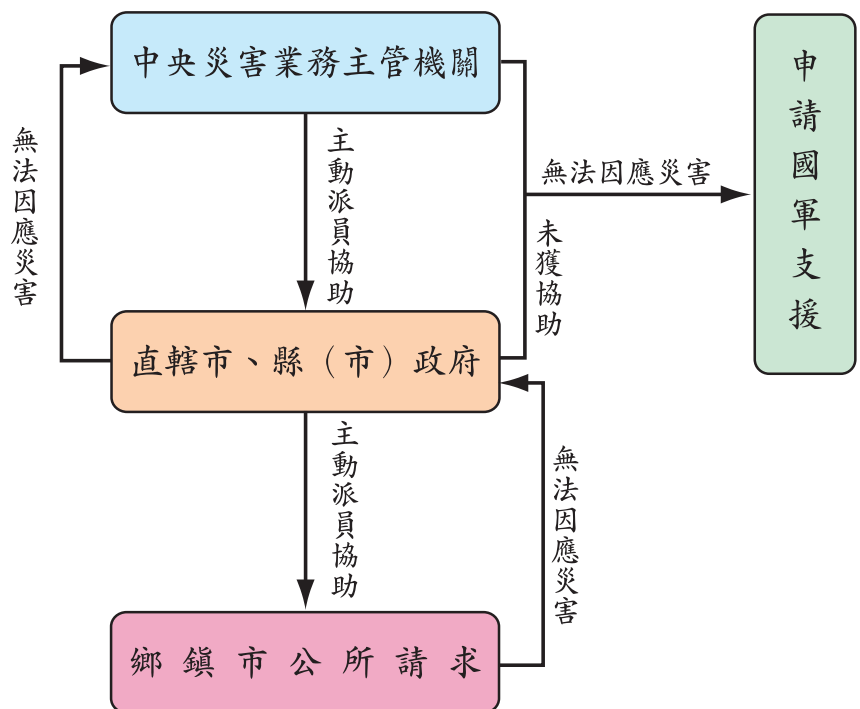


圖1 作業關係圖

資料來源：王銘福，我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究（國立中央大學土木工程研究所，碩士論文，民國97年1月），頁8。

註三 陳文和，〈全球氣候變化恐釀危機美警示〉（中國時報，民國98年8月10日），第8版。

註四 國立臺灣大學地理學系，內政部委託，〈建置環境災害及建地安全查詢系統計畫〉（臺北：國立臺灣大學，2000年），頁13。

國軍在1999年921大地震的作為深獲國人高度肯定，同時也提升國軍在臺灣社會的地位。^{註五}所以，每當重大災害發生時，民眾深信，唯有國軍投入才能避免災害持續擴大。由此可知，國軍在災害防救上扮演舉足輕重的角色。依地方制度法第18、19、20條規定，地方政府負有災害防救之規劃及執行，在體系上扮演災害防救主體角色。但是，當災害發生時，常囿於技術、經驗與資源不足或有限下，往往無法因應大型災害侵襲，因此除向中央申請支援外，並同時申請國軍協助。而國軍投入的速度也直接觸動著災區民眾的期待。從88水災事件觀察，外界質疑國軍在初期投入救災動能不足，指向救災程序太繁複，以致影響救災成效，同時國軍也澄清指出：軍方一開始較慢投入，是因天候因素，天氣放晴後，已全力投入救災行列，但仍被指責未在第一時間派遣兵力救援，引發救災不力的印象便是一個例證。^{註六}

綜合而言，地方政府與國軍在平時並沒有一套溝通平台，雙方在訓練上也沒有互動產生。因此，當災害發生時，在陌生、恐懼與緊急需求狀況下，不但產生誤解，也延誤救災時間。基於此，為了改進彼此關係，除強化縣（市）政府應變中心與國軍平台外，平時應加強彼此的合作，尤其在災害防救會議或推演作為上，更須模擬狀況處置，建立起行動準據，在過程中培養雙方默契，形成災害防救夥伴關係。從法令修訂到夥伴關係的培養，如此一來，才能有效執行防救災任

務，避免民眾生命、財產的損失。否則經驗無法傳承納入災害防救法中，一旦失去機會櫥窗，^{註七}更容易讓政治人物或決策者忽略災害的重要性，以致於災害一再發生，所傷害的是民眾生命財產，是政府與全體國民不可忽略的。^{註八}

參、縣市政府災害防救功能概述

根據行政院主計處統計，每年天然災害所造成的直接與間接經濟損失平均約達新臺幣1千億元。^{註九}由此可知，為因應未來災害的發生，政府必須強化現有的災害因應策略，建立有效的減災與應變作為，從社區、學校、民間團體形塑出全民防災教育，以地方政府為主，中央為後盾發展夥伴關係，使縣市政府在中央協助下發揮應有功效，以減少遭受重大傷害的損失。

一、縣市政府平時對災害防救的功能

依地方制度法規定，地方政府為實際負責地區災害防救任務，因此，縣（市）政府必須運用本身較豐富資源與完整災害防救組織，在中央的協助下，建立起減災與整備作為，而這作為也將影響整體災害防救成效，茲將各項功能分述如后：

（一）計畫的增、修訂

法律制度與災害防救體系的完善是長期發展及改進結果，並且與歷史上所發生的一些重大災害性事件密切相關。^{註十}因此，希冀以周密的法規為基礎，由各部會發展出相關災害管理法律體系，以為各層級政府擬

^{註五} 汪士淳等著，〈第一時間〉（臺北：天下遠見出版股份有限公司，2002年），頁87。

^{註六} 黃維助等，〈救災慢軍方：不是所有戰車都能浮游〉（自由日報，民國98年8月14日），第4版。

^{註七} 機會櫥窗是指公共問題受到大眾矚目，成為一種解決方案時機。

^{註八} 丘昌泰，〈災害管理學〉，頁92-93。

^{註九} 行政院災害防救委員會，〈災害防救深耕5年中程計畫〉，頁9。

^{註十} 姚國章，〈日本災害管理體系：研究與借鏡〉，頁10。

定計畫依據。縣（市）政府除依中央所擬定基本計畫與相關災害防救業務計畫外，並依轄區特性、潛勢區與災害發生頻率、環境所帶來威脅等評估，考量本身能力與資源多寡後，增、修訂本身災害防救計畫，並藉中央災害計畫強化本身作為，輔助轄區鄉鎮市（區），將三級政府災害防救計畫串連，透過防救體系，發揮指揮、監督的機制與協調、整合的效能。^{註1}但是災害防救的作為，不能有計畫就是成果的觀念，如果僅限於法令、計畫層面，而缺乏具體作為，則無法產生明確的施政結果。^{註2}

（二）系統的建立

不論是災害應變中心、預警系統、通聯機制等，雖然依災害防救法23、28條各級政府依權責實施監偵、預警與檢查，而各級政府應變中心則定期通聯與演練，避免疏漏而造成傷害。但從88水災可以發現，當災害發生時，高雄縣多個山地村落等重災區全部斷訊，衛星電話無人會操作或遭棄置，預警與通聯系統失聯，而中央與縣（市）政府均採取被動方式因應，取而代之的是大眾傳播爭相評論與社會一片指責聲，影響了政府救災的方向。追究其根本因素，不外乎專職與執行的落差。^{註3}因此，落實法令的規定，對災害防救體系而言，將具有絕對的影響。

（三）人員的培訓教育

人員培訓的目的主要在透過講習、實

作、觀摩與案例宣教來凝聚成員的向心力、專業性與熱忱，藉由培訓的師資，由點擴大到面的範圍，以形成共識帶動政策的推動。

^{註4}臺灣除應成立專責培訓中心或中央、縣（市）政府定期講習培訓種子師資外，縣（市）政府應由現行教育體系中，配合中央經由不同層級教學來推廣，透過平時與特定節日，以各種型態來顯現深入其效果。如影片、案例、海報、研討會、投稿、減災演練、宣導等方式，使各級學校學生了解各類型災害防救知識，並運用到生活層面上，建立起災害防救培訓與教育機制，相信對提升防災觀念、維持社會穩定有相當大的貢獻。^{註5}

（四）演練成效影響

在災害演練方面，防災訓練是檢驗災害防救體系功能最有效方式之一，也是透過廣泛參與提高民眾危機共識有效途徑。因此，在日本災害防救機制運作下，每年依各類災害制定演練計畫，在演練同時，也對中央政府與地方政府以及相關組織律定具體規定。^{註6}

而落實各項災害防救演練是不可忽視的，如果依災害防救法細則第11條內容觀察，「各級政府有關資訊，通信災害防救器材、設備每月至少實施功能測試，每半年至少舉辦演練一次，並得隨時為之。」相信有關單位均無法避開88水災所造成災害責任，而不是如南投水里鄉、花蓮的大興村或88水

^{註1} 陳亮全，〈生活防災〉，頁183-184。

^{註2} 施邦築等著，「美日與我國地方政府災害防救工作績效評估作法之探討」，國際防災科技與防災教育學術研討會論文集（雲林：國立雲林科技大學水土資源及防災科技研究中心，2007年），頁b-19。

^{註3} 都會中心，「衛星電話不好用誤救災」，蘋果日報，民國98年9月2日，第6版。

^{註4} 沈明室、油朝鵬著，「八八水災後政府三級災害防救體系制度、法令及政策之探討」，國際防災科技與防災教育學術研討會論文集（雲林：國立雲林科技大學水土資源及防災科技研究中心，2009年），頁150。

^{註5} 許民陽，「各級防災師資如何協助各校進行防災教育」，國際防災科技與防災教育學術研討會論文集（雲林：國立雲林科技大學水土資源及防災科技研究中心，2009年），頁97。

^{註6} 姚國章，〈日本災害管理體系：研究與借鏡〉，頁39。

災衝擊的甲仙、六龜鄉，因為過去曾被土石淹沒或衝擊，經宣導後，在芭瑪颱風時才懂得快速撤離，但卻是用生命換來的慘痛經驗，才能喚起民眾與各級政府的重視。

二、縣市政府在災害發生災害防救的運作

依我國現行體制縣（市）政府扮演上承中央與下督導鄉鎮市（區）施政者的角色，且對轄區內災害防救有絕對的責任。^{註七}因此，當災害發生時，縣（市）政府除啟動防救災機制外，並藉著平時減災與整備作為，依循先期擬定一套完善災難準備計畫，來因應可能發生的災難；當無法承擔該項任務時，才向中央提出救災請求；^{註八}由此可知，先期減災與整備工作的不完整，所影響的不單是縣（市）政府體系的運作困境，連帶影響其應變作為的延遲與慌亂，所造成的結果是人民的財產與生命的損失，就如同此次88水災所造成的傷害發現，縣（市）政府防救災功能應是最大問題所在。基此，對縣（市）政府而言，災害發生時的應變作為，將決定人民災害損失與傷亡的關鍵所在，其影響概述如后：

（一）災情的掌握與判斷

在921地震期間，災區和外界通訊中斷，造成資訊紊亂，對資源與人力調度的時機與效率造成很大的阻礙，就這次經驗而言，通訊是災難一開始最無力之處。當時災區通訊全數中斷，國軍緊急修復下，運用國軍通信資源，在一天之內建立災區緊急通信幹線系統，並扮演著積極協調角色，把災區

緊急通信設備復原及建立系統分配給大哥大業者，以儘速完成通聯，掌握各地災情狀況，實施救援行動。^{註九}從此事件中也了解，快速準確的通訊系統是有效預警與救災的關鍵所在。^{註十}

88水災讓南部災區通訊全斷，災區人民重大傷亡與需求，均無法透過平時建置設備將訊息向外傳達，而縣（市）政府又疏於災害警覺，在此狀況下，媒體不惜以誇大新聞手法、聳動的標題，形塑社會大眾對該項危機事件先入為主印象，讓事件本質遭扭曲，致使危機不斷升高，由縣（市）政府的責任升高至中央，導致內閣總辭。^{註二}

也因為有此教訓，在芭瑪颱風來臨之際，縣（市）政府進入一級災害備戰狀態，中央亦區分四個責任區，藉由完整的資訊連繫，掌握最新災情迅速處置，獲得國人的肯定與認同。由此可知，縣（市）政府為災害防救主體，災害發生時須有靈活的資訊完成構聯，使可預先掌握狀況，判斷災情、部署兵力與整備救災物資，否則就如88水災一樣，其所造成的影響是人民傷亡與失去對政府的信任。

（二）災害應變中心的運作

應變中心是一個執行平台，也是縣（市）政府災害防救的中樞，其任務是負責緊急處理所有應變措施、手段、資源的獲得與分配；其次是對中央的溝通、協調、回報與鄉鎮市（區）的協助、支援。^{註三}

因此，當災害發生後，應變中心的功

註七 行政院災害防救委員會，災害防救深耕5年中程計畫，頁29。

註八 丘泰昌，〈災難管理學〉，頁151。

註九 汪士淳等著，〈第一時間〉，頁31-32、70-71。

註十 姚國章，〈日本災害管理體系：研究與借鏡〉，頁26。

註二 朱愛群，〈危機管理——解讀災難謎咒〉，頁212-213。

註三 丘泰昌，〈災難管理學〉，頁198。

能便成為災區危機處理成與敗的關鍵因素。從88水災與芭瑪颱風來分析，前者因通訊中斷，災區無法將災情傳送出來，延誤救災時機，外加縣（市）災害應變中心在協調連繫與通報上都失靈，且缺乏危機敏感度，造成對情勢的誤判，仍然僅以一般救援作業處置，而影響救援時機。^{註三}因此，在一連串錯誤判斷與危機處置的失當，不僅受到國際媒體質疑政府救災效率不彰，同時也引起國內人民對政府救災能力的不信任，引發強大民怨。^{註四}

對芭瑪颱風而言，由於記取教訓，當發布成立應變中心時，縣（市）首長便立即對各項工作完成整備，尤其對危險潛勢區的通訊掌握，並藉中央的協助與支援，國軍的兵力、機具及災民收容處先期預置及準備，並在災害來臨前，秉持著馬總統所指導「料敵從寬、禦敵從嚴」的態度，完成應變中心各項災難計畫與功能的發揮，以「最壞的打算與最好的準備」來因應芭瑪颱風。^{註五}

從以上分析發現，縣（市）政府為災害防救第一線，防救災主要中樞在於災害應變中心，而如何強化應變中心功能與設施整備，不僅是縣（市）首長的責任，也是縣民全體的責任，因此，強化與落實縣（市）政府應變中心的功能應是首要任務。

（三）災民的撤離安置與安撫

前行政院長劉兆玄在921地震後說「沒有任何國家能真正地隨時隨地準備好應付一場7.3級的地震。但是如果一個國家不

幸遭受7.3級的地震，而不從中學到教訓，那將是比7.3級地震更大災難。」^{註六}而88水災在921地震10周年前夕發生，所帶來的是臺灣近50年來最大水患，雖然天災不可避免，但如果做好各項防災準備，相信這場水患所造成的傷害定能降至最低。從88水災可以看出，當災害發生後，政府並未像921地震一樣，立即做出指示及應變措施，（如當時任行政院長的蕭副總統9項指示及15項應變措施）統合中央及地方政府全力救災準備。

因此，在初期由於災情無法獲得，縣（市）政府與中央又無因應作為下，以致於災情持續擴大，政府危機也不斷升高。雖然政府陸續掌握災情，整合部會資源投入救災，各級首長也紛紛加入救災行列，仍無法改變民眾對政府的觀感與期盼。而對於88水災事後，政府決定運用營區安置災民，雖然政府各單位均抱持著「人飢己飢、人溺己溺」的精神照顧災民，但遲來的救助，卻得不到應有的感謝。事實上，救災的過程中，真正得到民心的，還是在第一時間直接施之於災民的搶救、安置及照顧。^{註七}921地震並未帶給政府與民眾寶貴經驗，就如臺灣許多災害在幾年內就被人淡忘，許多災害損失一再重複，其因素不外乎政府的決心與經驗的傳承。

肆、國軍在縣市政府災害防救體系的角色

國軍的指揮體系比任何其他組織都來的明確，更是一個有紀律且行動一致的組織。

^{註三} 詹中原，〈危機36矩陣式管理策略分析〉（臺北：華泰文化事業股份有限公司，2004年），頁36-37。

^{註四} 國際新聞中心，〈國際媒體評論馬總統救災〉（自由時報，民國98年8月14日），第2版。

^{註五} 鄭德麟，〈馬總統：提昇防颱準備救災機具定點預置〉（青年日報，民國98年10月15日），第1版。

^{註六} 行政院研究發展委員會，〈臺灣生命力的再生〉（臺中：晨星出版有限公司，2000年），頁65。

^{註七} 汪士淳等著，〈第一時間〉（臺北：天下遠見出版股份有限公司，2002年），頁83。

因此，每當重大災害發生時，軍隊的投入時機，往往成為人民對政府救災重視程度象徵性指標。尤其近年來，全球暖化與氣候變化問題逐漸受到重視後，焦點紛紛轉移到災害防救上，如美軍每年不定期在關島附近舉行的「風暴」演習就是因應防災防颱準備。^{註六}而派遣軍隊實施災害防救作為、法令的修訂、救災之範圍與災害防救裝備整備等，已是各國因應災害應變持續改進的方向。也因此，對軍隊從事災害防救任務而言，明確的法令與權責，將是國軍從事災害防救效率的提升與適法性的因應，是政府必須思考的重要一環。

一、國軍執行災害防救任務

國軍在執行災害防救任務的法源，依據「災害防救法」及「申請國軍支援災害處理辦法」之規範，調派兵力支援，在中央由災害防救業務主管機關向國防部申請；地方則由縣（市）政府向後備指揮部申請。另外在緊急狀況下，「全民防衛動員準備法」律定了國家發生戰爭或緊急災難時，動員的範圍及權責，亦即國家發生緊急災難時不僅會實施「行政動員」亦會執行「軍事動員」。^{註六}

88水災引發國軍救災不力的指責。雖然國軍於93年已將災害防救列為國軍任務之一，但總體上不受重視，總以為災害防救為次要任務，導致被動面對災情。^{註六}就如921地震時，當時參謀總長湯曜明認為國軍許多有待改進之處，如執行面救災備闕如、人員

救災訓練不足、通信整合問題、政策面相關法令未周延及未有一部救災訓練準則等，對於缺失深入檢討全面改進。^{註三}經過多年運作之後，已有很大的改善，然而，當88水災發生之際，卻又出現類似的問題。

因此，馬總統將災害防救列為國軍中心任務之一，這正是再一次對國軍執行能力與決心的考驗。^{註三}總括而言，災害防救已成為重要議題，不僅各國政府與民間參與災害防救工作，同時美國五角大廈將在2010年2月發布的「四年期國防總檢報告」，聚焦在全球氣候變遷議題上。^{註三}日本「自衛隊法」也明定災害派遣為自衛隊行動之一，相同的，中共在2005年頒布「軍隊參加搶險救災條例」，將抗洪、救火等非戰爭行動任務納入部隊經常性訓練。

由於災害防救已是不可忽視的議題。因此，各國已紛紛將其列為軍隊中心任務之一。這說明未來軍隊型態除作戰任務外，更肩負著災害防救任務。因此應特別加強軍隊在災難管理體系中的角色。^{註六}

二、國軍執行災害防救的經驗

（一）從921地震的救災經驗

921地震發生後，總統即指示當時擔任參謀總長湯曜明全力救災命令。因此，國軍在明確命令與指導下，第一時間內進入災區，完成一連串的救災部署，實施搶救行動。這也證明國軍在災害發生時刻，即在建全指揮體系與領導者明快的指導下，依平時

註六 陳偉寬，〈國軍投入防災救援整備展現高效〉（青年日報，民國98年10月3日），第7版。

註六 王銘福，〈我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究〉，頁11-13。

註六 「國軍早該將災害防救列為中心任務了」（時論廣場，民國98年8月26日），第15版。

註六 汪士淳等著，〈第一時間〉，頁88。

註六 林新輝，〈災害防救將設屬國軍列任務〉（聯合報，民國98年8月19日），第3版。

註六 陳文和，〈全球氣候變化恐釀危機美示警〉（中國時報，民國98年8月10日），第8版。

註六 S.K. Schneider. Flirting With Disaster: Public Management in Crisis Situation Armonk(New york: M.E.Ssarpe, 1995), pp.151-153.

一套完整措施，轉換成災害搶救體系。在過程中，日本產經新聞記者曾報導，「以這次震災民眾對國軍求助倚賴之深及感激情懷，顯然國軍在臺灣地位，絕非日本自衛隊所能比擬。」^{註五}

從921地震中發現，初期在災害搶救方面，國軍因平時的訓練與擁有人數眾多的專業部隊，因此，中央與地方政府在應變作為上均無國軍快速、有效率。故此階段以國軍災害搶救為主。在復原階段方面，雖然國軍仍持續搶修道路、清理家園，但災民安置與補助工作，則以中央與地方政府為主。最後在重建階段，仍以政府行政系統的功能與角色為主。^{註六}

綜理整個災害防救過程可知，國軍在921地震雖僅扮演支援者角色，而所呈現出來的成果，是國人的希望與安定力量的展現。

(二)國軍執行88水災救災的經驗

當莫拉克颱風造成88水災重創南臺灣時，許多專家、學者再一次大聲呼籲對體系與法令的修訂。因中央政府體系的失能，當通報系統中斷時，因應與預防措施闕如，影響救災成效；其次，人員忽略災害潛伏期的徵兆，對於氣象單位所提供雷雨包的資訊，卻因經驗不足沒人注意，以致於減災預防事項形同虛設，導致人民生命、財產的損失。^{註七}

從此次災害中發現，政府在防災與救災經驗一直無法累積，所以當災害形成時，失去全面性思考與因應，致使政治危機升高。^{註八}而國軍的作為也造成民眾誤會與指

責。對國軍而言，不僅形成信任危機，也導致政府部會首長因救災不力離職，檢討因素有以下幾項：

1. 民眾對國軍殷切的社會觀感與期望落空。

2. 災害防救體系不周延。

3. 法令未能隨時代環境修訂。

4. 資訊平台未建立。

國軍除平時持續建軍備戰任務外，如何強化災害防救整備作為，已是當前所要考慮的重點。畢竟投入災害防救任務，不僅是當前各國因應氣候變遷核心政策，更是國軍對社會與民眾安全保證與希望。就如Miskel認為，民間人士甚至主張將這些救援行動的指揮與管理權，以及救援計畫決定權，由聯邦緊急管理署(Federal Emergency Management Agency FEMA)轉移給國防部。由此可知，軍隊在災害防救上，在各國大多是受到肯定，也使得角色上不斷提升其地位。^{註九}

(三)縣市後備指揮部的功能與角色

依全民防衛動員準備法第8條第3項第2點說明：全民戰力綜合協調組織工作推動，係以縣（市）行政區域為核心，各級行政機關公、民營事業機構為後援，作戰區為作戰部隊動員需求與派遣兵力支援地方之統合單位，地區縣（市）後備指揮部為政、軍協調溝通之管道，以凝聚與發揮民、政、軍整體力量。^{註十}與災害防救法「申請國軍支援災害處理辦法」之規範。由以上可以發現，縣（市）後備指揮部在作戰部隊與地方

^{註五} 汪士淳等著，〈第一時間〉（臺北：天下遠見出版股份有限公司，2002年），頁86-87。

^{註六} 張榮豐，「探討八八救災之缺失」（蘋果日報，民國98年8月22日），第26版。

^{註七} 鄒景雯、謝文華，「中央失能、八掌溪翻版」（自由時報，民國98年8月10日），第7版。

^{註八} 朱愛群，〈危機管理——解讀災難謎咒〉，頁213。

^{註九} Wright, Walter E. 1995 "Civil Affair Support to Domestic Operation." Military Review Sept.-Oct.: 69.

^{註十} 高威力，〈動員防救災機置之研究〉（國防大學戰略學部正規班，軍事專題研究，民國95年7月），頁16。

政府所扮演角色除為中介、潤滑者外，也具備協助與協調者角色。

縣（市）後備指揮部在任務上，以推動動員業務的發展，協助後備軍人各項服務工作，並做好各項災害防救準備為目標。其作為所產生功能，具有以下幾點，分述如后：

1. 建立民、政、軍窗口

縣（市）政府與縣（市）後備指揮部應是一個夥伴關係，從三合一會報可以了解，^{註四}單位之間對於任務互助的執行。同時，在溝通方面，不論工作的推展或一般事務協調上，均已建立國軍與地方政府良性互動的關係，尤其在災害防救上，更擔任了協助與協調者的窗口，使國軍能迅速投入防救災任務；其次，對於民眾而言，後備軍人輔導組織的設置與經營，在後備軍人的熱忱參與與向心力下，逐次擴散影響到民眾對國軍的支持與共識。因此，縣（市）後備指揮部在全民國防軍、民關係中，形成重要隱性啟動器，其功能是不可忽略的。

2. 協調者角色

全民國防是將民間力量與國防建設相互結合，在有限資源，發揮最大的效益。而全民防衛動員正是本著這一理念的具體作為，以地方政府為主軸，縣（市）後備指揮部為輔，使後備指揮部在縣（市）政府的支持下，充分發揮全民防衛動員協調、整合的角色，除建立起民間的溝通橋樑外，也充分發揮軍、民一體功能。

3. 強化動員機制

縣（市）後備指揮部在平時協助、整合地方政府執行三合一會報工作外，並完成轄區內各項人物、力資源調查、登記、編管作業，供戰時或重大災害動員，滿足軍、民的需求。其次，在人員動員方面，依各部隊缺員需求，建立年度動員名冊，縣（市）後備指揮部依據名冊於平時協助各部隊選員換補，並完成後備軍人輔導組織教召令分發編組，及警察機關聯繫作業，運用人員地緣性、熟悉性，充分發揮軍、民協同關係，在有限的時間內，將演訓或戰時教召令迅速傳送，以提升人員報到率。

因此，縣（市）後備指揮部在戰時或重大災害所發揮的作業速度，協助能力，從例次演訓與重大災害動員，已證實其動員速度與作業功能地位的重要性，如921地震、88水災均可印證其動員機制能力。

4. 演訓的經驗

國防部依據全民防衛動員準備法，成立臺閩地區——作戰區——縣（市）政府等三級全民戰力綜合協調會報，分別由後備司令、作戰區指揮官及縣（市）首長擔任召集人，秘書單位為後備司令部、地區後備指揮部及縣（市）後備指揮部。形成完整的民防動員體系，發揮了指揮與指導的功效。^{註四}同時為有效建立全民國防共識，各縣（市）政府採輪流方式，3年1輪，每年由1至3個縣、市依地區特性，規劃實作課目，採示範方式實施演練，未擔任演練之縣、市則派員觀摩（如圖2）。^{註五}從作為上不難了解，希望藉演

^{註四} 三合一會報是指：全民防衛動員準備會報、全民戰力綜合協調會報、災害防救會報。

^{註五} 吳國良，〈全民防衛動員體系下後備軍人輔導組織功能之研究〉（國防大學戰略學部正規班，軍事專題研究，民國95年8月），頁11。

^{註三} 軍事新聞，94年全民防衛演習記者會說明資料，中華民國國防部，2005年7月6日。C:\Users\acer\Desktop\國防部軍事新聞——94年全民防衛（萬安28號、同心17號）演習記者會說明資料.mht，檢索日期：2009年11月2日。

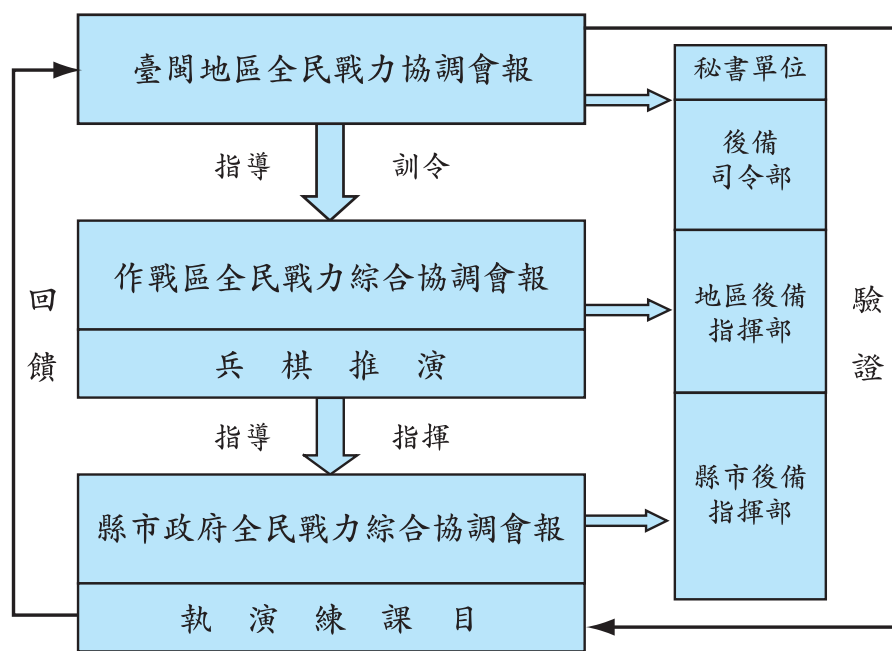


圖2 組織關係圖

資料來源：參考吳國良，全民防衛動員體系下後備軍人輔導組織功能之研究（國防大學戰略學部正規班，軍事專題研究，民國95年8月），頁11。製圖：油朝鵬，2009年11月。

練方式，增進軍、民對應變運作機制、法令、作業程序的了解，並透過平時調查建立人力、物力能量資料、作為第一線指揮官決策參考，其作為雖達成年度計畫，但其效果與後續所帶來的影響，才是演練的目的所在。

伍、國軍執行縣市政府災害防救功能的檢討

災害的發生所造成傷害，有時已不是單一層級政府或部會所能因應，而往往須投入全國資源與軍隊才能有效危機處理。如卡崔娜颶風(Katrina)，肆虐美國路易斯安娜(Louisiana)等5州，並派遣國民兵與正規部隊約5萬人實施救援，針對醫療、後勤、救援與撤離災民等任務；另外，日本在1995年阪神大地震，動員自衛隊13,000人實施搜索救

助任務，並派遣陸、海、空自衛隊負責運輸食物、飲用水、毛毯等物資至災區救援災民。由此可知，未來軍隊在災害防救上已是不可或缺的任務。^{註四}

反觀我國，國軍雖然已將災害防救列為中心任務，但從現行體系運作發現，因受到制度、法令與政策的影響，以致於在推行任務時，受到許多限制，影響了災害防救時機，其因素概述如下：

一、制度面的因素

(一)資料庫的建立整合

由於制度面因素，在全民防衛動員各級體系中，多涉及到國軍戰時作為或支援。因此，縣（市）政府在執行演練時，縣（市）後備指揮部便發揮平時夥伴關係協助各項演練工作，但從歷次的演練或災害防救中發現，縣（市）政府與國軍在地方物資資料庫的建立上，卻呈現2個指揮體系，無法在資源上共享。以致於在某一方需要支援時，資源獲得仍然有限的，也是目前資源整合的困境，需要精進的地方。

(二)落實演訓成效

在歷次全民防衛動員演練示範中，我國因考量各項因素可能會產生的問題，所以，在各項演練項目中，均採定期、定時，定點與多次的預演作為，以求完美與順暢為目標。因此，宣示已完成年度演練的效果大於實質的效果，而無法和日本一樣，從災害的突發性、急迫性、威脅性去考量，也是近

^{註四} 王銘福，〈我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究〉，頁38、41。

年來日本所改變的演練方式，採狀況信息不先告知方式，讓參演人員必須依當時狀況作出判斷和決策，提升臨場演練情境。^{註5}

而此目的，一則提升參與人員應變作為；其次使參與民眾感受到狀況發生的真實性；最後可藉演練的結果了解本身問題所在，才能針對實際問題解決。而日本此一作為，應可成為我國所要學習的方向。

(三)建立應變中心作業人員

當災害發生，國軍一旦派遣兵力至受災縣（市）從事救援任務，依法即納入縣（市）政府災害應變中心指揮。因此，在任務未解除前，救災部隊指揮官在應變階段應參與縣（市）政府災害應變中心每日檢討會議，其考量，首先讓應變中心掌握救災進度與國軍爾後任務目標，以利先期規劃；其次對於窒礙因素陳述說明，彼此擬定解決方案避免誤解；再者可建立互信增加資源共享；最後當災害發生時，不可僅循軍中系統回報救災進度與工作概況，而無對縣（市）政府反應、協調管道，或仍派遣後備指揮部連絡官傳達訊息，其因素不外乎，避免資訊傳達不完整延誤救災成效，並影響軍民合作關係。

二、法令面

(一)增、修訂法令條文

災害防救已成為國軍中心任務之一，為有效因應災害防救效率與速度，使縣（市）政府能夠儘速獲得救援兵力，減低災害損失，可參考日本自衛隊在1995年阪神震災後，所修改的「防衛省防災業務計畫」，這計畫是以主動、迅速、有效率為目標，執行

成效除獲得日本國人好評外，也提升了自衛隊災害防救能力。其中以緊急災害防救自衛隊法83條為主，明定以下3種狀況下，得派遣自衛隊支援救災：^{註6}

- 在都道府縣知事（縣、市長）、海上保安廳長官（海巡署）、管區海上保安本部長及空港（機場）事務所長要求下。

- 在事態特別緊急下，可不待前述人員要求，由防衛省長官下令派遣。

- 在防衛省的設施或周邊發生火災時，得不待上述人員要求或防衛長官下令，直接由部隊長派遣部隊救災。

因此，國軍為因應當前所面對緊急災害應變問題，參考日本自衛隊法作為國軍災害防救依據，應是符合國家所需求的方向。

(二)落實法令執行

國軍因具有人員多、機動性強、紀律嚴明與專業性高等特性，所以，每當發生重大災害時，總站在第一線投入大量人物、力支援災害救援行動，其目的是爭取時機、減少人員傷亡。也因此累積許多救災經驗。當發布重大災害時，國軍派遣人、物力支援救災行動，其人員分配、進度管制、準備工作上，對分配的某一地區，均能迅速而有效率的完成整備。

然而不論中央、地方政府，如果能促使法令儘速修訂，使國軍在救災位階、行動準據都有法令依循，相信國軍如陳長文先生所認為，跟日本自衛隊一般充滿自信心與榮譽感，同時也贏得信任與美譽，如此才是正本清源作法。^{註7}

^{註5} 姚國章，〈日本災害管理體系：研究與借鏡〉，頁39。

^{註6} 張國城，從九二一震災檢討國軍危機處理動員機制，財團法人陳隆志新世紀文教基金會，民國1999年12月30日，C:\Users\acer\Desktop\財團法人陳隆志新世紀文教基金會.mht。

^{註7} 陳長文，〈將救災防災列為國軍的主要任務〉（中國時報，民國98年8月10日），第18版。

否則，仍忽略其根本問題，未明確律定法令來作為國軍遵循規範，對整體災害防救體系而言，仍無法擺脫忙與亂的環境，所帶來的仍是下一次災害原因的形成。正如前應變中心總指揮陳錦煌認為，以前通知國軍就會立即執行，像蘇嘉全擔任屏東縣長時，派國軍去把林邊閘門補起來很容易，可是現在為什麼兵力派遣速度變成這樣？^{註四}由以上例子，便是說明沒有明確法令所產生的爭議與矛盾。

三、政策面

(一)建立完善災害防救專責機構

88水災的發生，促使總統宣布設立災害防救專責機構，而此一決定讓各界呼籲多年的行動終於邁向一大步實現，使災害防救體系更為完整。唯對於中央成立災害防救署仍屬於內政部有所質疑外，其組織成員應多面，不能多以消防為主，畢竟災害防救業務屬於全方位的工作，否則在減災、整備，應變、重建復原上可能考慮不周，影響災害防救成效，而失去成立良意。^{註四}因此，所包含的人員須涵蓋災害有關部會專家，國軍方面亦須在內。就如好組織一樣，要像一列火車頭，有能力負責帶動全部車廂到他們的目的地。^{註五}

(二)緊急應變隊的設置

行政院副院長朱立倫聽取災防會構想，預劃國軍分別在花蓮、基隆、臺中與高雄四個地區成立緊急應變隊。^{註五}就其行政

院災害防救委員會立場而言，有充分救災人力運用及管理與訓練單位（國軍）；其次可滿足縣市首長救災需求；最後可作為各部會災害作為彈性運用。其構想立意應是一方的妥協，而改善災害防救體系上的問題。

然就國軍而言，其指揮層級是由行政院災害防救辦公室或縣（市）政府指揮，而國軍指揮體系如何因應。就如蘇進強認為國軍組織管理、指揮體系與行政系統本為分立，且軍隊層層節制，地方首長行政體系怎能直接下令地區國軍出動救災。^{註五}另外人員的獲得問題，是採任務編組或正式編裝，如果採任務編組屆時抽掉部隊人員，嚴重影響部隊整體訓練與士氣，不論在救災與國軍體系而言均造成影響。

如果是採正式編裝，雖可編列預算實施召募，但仍面臨指揮、權責上產生紊亂現象，如中央、地方政府與國軍三個單位指揮，同時也產生責任歸屬問題，中央政府更應謀定後動，聽取多方意見，避免造成體系上問題，影響災害防救成效。所以除考量國軍方面外，參考災害防救有成的日本經驗，也是較佳的選擇，將災害防救署納入中央災害辦公室管轄，而應變部隊為災害防救署管制，成為一條鞭指揮體系，不論在縱向指揮、監督；橫向協調、整合等機制經驗來觀察，應可達成最好功效與各界期待。而國軍可與應變部隊配合，依災害防救法未來新修訂條文主動投入，第一時間內加入救災行

^{註四} 鄒景雯、謝文華，「中央失能、八掌溪翻版」（自由時報，民國98年8月10日），第7版。

^{註五} 陳亮全，生活防災，頁183。

^{註六} 林水波，〈組織理論〉（臺北：智勝文化事業有限公司，2001年10月），頁96。

^{註七} 孫承武，視察災防會朱立倫：確實執行防災，中央社，2009年9月14日。<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090914/5/1r281.html>。

^{註八} 蘇進強，〈江宜樺有理但要跳脫本位〉（蘋果日報，2009年9月22日）。http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31959303/IssueID/20090922，檢索日期：2009年10月01日。

列，如此，在多方面救災下，定能減輕災害傷亡發生。

陸、結 語

由於氣候變遷與全球暖化問題，在近幾年來，每當天然災害發生時，所造成的災害已無法憑單一部門來因應，而必須依靠平時減災、整備與聯繫工作，以利災害來臨時，在地方政府有限的資源下，迅速尋求中央支援、協助，並申請國軍支援，展開先期災害防救任務，避免災害擴大，安撫社會民心。

落實平時的減災、整備工作是不可忽略的，其次配合中央、地方政府、國軍各項災害演練與關係的聯繫溝通，更是災害防救成與敗的關鍵。基於以上考量，除不斷在體

制、法令上的檢討與改革外，並加強縣（市）政府與國軍的關係，在彼此的角色、功能中，尋求共同點來累積合作經驗，逐漸形成夥伴關係，建立起災害防救合作體系。

收件：98年11月01日

修正：98年11月08日

接受：98年11月15日

作者簡介

油朝鵬上校，陸軍官校76年班、陸院89年班、戰院94年班；曾任營長、副旅長、指揮官；現職於國防大學戰爭學院戰略研究所學官。

