

# 以全民國防理念探索防 救災教育與任務

提要



「全民國防」係以民眾為後盾，政府施政為憑藉，凝聚人民的抗敵意志，發揮軍民總體的力量，保護國家整體的安全。今日吾人面對全球性安全威脅的因素，已逐漸呈現了多元複雜性，尤其對於國土安全維護問題，不僅僅只是來自於外部的軍事威脅與衝突，還包括了內部天然與人為威脅的各種因素，諸如政府如何有效整合災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐行動等緊急應變體系，統合國家整體資源及動員全民總體力量，方能落實全民國防理念，建構國土安全網。馬總統在「災後中外記者會」中亦特別指示國軍基於保國衛民神聖任務，今後要把災害防救列為中心任務，提升社會對國軍正面觀感與高度期望，建立國軍在國人心中保國衛民的神聖地位。然而面對國軍朝向募兵制推行此刻，國軍總員額必然相對精簡，平時除應加強戰備訓練任務外，仍需遂行當國家面臨重大災害之應變任務，然而在總兵力逐年縮減狀況下，尤需能藉由全民國防理念，結合全民防衛動員準備體系，方能在第一時間，投入後備動員兵力、物資、機工具、設施，以彌補國軍員額縮減不足之現象，共同建構國土安全網。

作者／余永章

## 壹、前言

今年八月八日南台灣遭受「莫拉克」颱風來勢洶洶侵襲，破天荒的降雨量，使得「八八水災」撲天蓋地造成山崩、地裂，土石沖刷，河川暴漲，家園被淹沒，斷橋、道路無法通行、積水不退，農作物與畜牧、漁業損失慘重，整體而言釀成比921還要嚴重的災情，讓受難災民苦不堪言。因此，輿論上自總統、行政院長、國軍部隊，下至縣、市政府、鄉、鎮公所、村辦室都受到災民與國人嚴厲批評與指責，普遍認為此次救災速度緩慢，指揮體系混亂，無法達到救災預期之功效。然而，國軍救災部隊於八月八日第一時間即迅速投入屏東林邊、佳冬淹水災區，但救災任務持續迄今，卻遭到媒體及政客大肆批評，引發國人對國軍救災產生部分負面形象；然根據中國時報8月29日專題報導，證實在8月5日晚上國防部即已成立針對「莫拉克」颱風編組應變中心，國防部陳部長也於8月6日深夜前往國軍衡山指揮所視察，同時下令國軍部隊「不待命令即主動支援兵力和機具協助地方救災」<sup>1</sup>，更加明確說明了國軍部隊確實已在第一時間啟動救災應變機制。然中央災害防救會報成立中央災害應變中心，面對地方政府和災民在「八八水災」的救災過程中卻紛紛遭質疑國軍動員太慢，可能在整個救災體系與整合出現了指揮與聯繫問題，例如部分參與救災官員曾表

示，第一時間無法獲悉山區及受災地區提供即時的災情資訊，導致各級應變中心輕忽災情，且地方鄉、鎮公所與縣市政府也未能提出各項緊急救援需求，上下體系紊亂，以目前「災害防救法」訂定範圍與權責辦理部門，應以消防署為主要救災整合組織，然消防署隸屬於內政部，救災整合與協調未能建立統一窗口，部會間協調也出現多頭馬車，無法落實「災害防救法」精神且功能彰顯不易，影響救災執行成效甚巨。馬總統在「災後中外記者會」特別指示國軍基於保國衛民神聖任務，今後要把災害防救列為中心任務，提升社會對國軍正面觀感與高度期望，建立國軍在國人心中保國衛民的神聖地位。因此國防部宜應思考，在國軍逐年兵力裁減狀況下，從民國86年45萬2千員、90年40萬員、民國93年38萬5千員、民國95年29萬6千員、精簡至民國97年27萬5千員<sup>2</sup>。依據推動「募兵制」於民國100年至103年逐年完成兵力結構調整，未來總兵力可能精簡至21萬5千員。因此國軍必須思考如何提升部隊作戰效能與救災能量(能力)，尤其面對像「921大地震」、「八八水災」重大災害，第一時間應結合「全民國防」理念，透過動員體系投入救災工作，平時則需普及全民防災教育與觀念，務期將災損降至最低，也就是要發揮救災視同作戰精神。

1 《中國時報》「八八水災誰之過」專題報導，民國98年8月29日A9版。

2 《中華民國98年四年期國防總檢討》，(台北：國防部：民國98年3月，頁35。

## 貳、全民國防理念與目的

「國防法」第三條明述『中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務』。而國家安全的基礎條件，就是維護國家領土主權完整性，確保人民生命、財產不受威脅，建構和諧繁榮的社會。「全民國防」係以民眾為後盾，政府施政為憑藉，凝聚人民的抗敵意志，發揮軍民總體的力量，保護國家整體的安全<sup>3</sup>。換言之「全民國防」是全民參與戰爭準備的型態，亦是一個國家總體戰力、堅強防衛意志的展現，隨著全球化的多元而呈現國家安全威脅的多樣性，「全民國防」的範疇亦是普及至攸關每位國民與每個家庭安危存亡的大事。綜觀捍衛國土安全、保障人民福祉是國軍官兵的責任與天職，因此基於保障人民福祉的職責，尤需積極透過災難救援、醫療保健與疫病防治、治安維護、環境保護、國土復育、河川疏濬、外島排雷以及軍民互動，其目的在於營造全民支持國防之氛圍，俾利全民防衛之遂行<sup>4</sup>。此次百年難見的「八八水災」暴雨造成無情洪水肆虐、土石崩裂、房屋倒塌、道路柔腸寸斷、幾百條無辜生命瞬間消逝、多少家庭天人永隔，面對這樣天災，國

軍當然義不容辭，全軍上下積極投入救災工作，希望在最短的時間內，協助災民重建家園，惟因裝備、機具、救難物資以及人力投入均感捉襟見肘。因為國軍軍事戰略主要係依據未來的戰略環境，預想國家可能面對的戰爭型態，以及影響國家安全的相關因素，據以建立所需的國防武力<sup>5</sup>，進而思考兵力整建方向，針對各軍種兵力數量、兵力結構、武器裝備、重要設施整建，進行國防武力設計、在有限資源條件下，軍事投資依「打、裝、編、訓」思維規劃與投資，期能達成「量適、質精、戰力強」的國防勁旅；同時秉持著「止戰而不懼戰、備戰而不求戰」理念，當戰爭不可避免時，統合三軍聯合戰力，結合全民總體防衛力量，遂行國土防衛。所以當國軍面對重大天災或人為災害救難時，仍有待民間積極動員相關資源、物資相互支援，以符救災實際需求。例如921地震所需挖土、推土機具、廢土清運車輛；SARS疫情控制所需防護衣物、消毒器具、醫護人員；八八水災所需橋梁架設、挖土、推土機具、無線電通聯等所需數量龐大且專業，端賴國軍編裝實感明顯不足與能力易受限，必須透過局部性動員整合運用民間各項物資，方能彌補國軍現有裝備之不足，以強化救災實際效能，所以救災成與敗，全民國

3 莫大華，《從『平民防衛』的國防觀論述中華民國的軍事戰略》，戰略與國際研究，第1卷2期，1999年4月，頁123。

4 《中華民國97年國防報告書》，(台北：國防部：民國97年5月，頁246。

5 同註4，頁115。

防理念扮演著極重要的角色。

### 參、國土安全與全民國防關係

國軍基於維護「國家生存與發展」、「百姓安全與福祉」、「自由民主與人權」等國家利益，遵循國家安全策略，以達成現階段國家安全總體戰略目標為首要。然面對國土安全維護的多元複雜因素，除了外部軍事威脅外，還包括內部天然與人為威脅的因素；諸如重大災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐行動等，尤賴相關部會共同整合資源方能有效維護國土安全。政府為了防範未來各種緊急事故可能造成之社會恐慌及經濟危機，影響國土安全，行政院自96年起召開「行政院國土安全(全動、災防、反恐)三合一聯合政策會報」，行政院動員會報體系依循聯合政策會報指示事項，整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐行動等緊急應變體系，強化各緊急應變體系間之橫向與縱向聯繫機制，迅速完整彙集國家資源及動員全民總體力量，以國土防衛、平戰一體為目標，落實國土安全網建構<sup>6</sup>。民國88年發生「921大地震」以及今年「八八大水災」兩次嚴重震災與水災分別重創人民生命、財產與國家經濟發展，災害損失高達數百億，迫使全國人民處於憂慮與惶恐之中，也直接挑戰威脅國家安全體系，無論國軍或民間慈善團體均在第一時間

積極投入救災工作。兩次重大災害針對救災表現，有人曾質疑總統未能於第一時間，依據憲法增修條文第二條第三款發布「緊急命令」，導致國軍救災行動略顯緩慢。然若從「災害防救法」精神內涵，發現兩者間針對國軍救援部分差異性，在「921緊急命令」中，行政院遂行救災「為救災安置重建，得調派國軍執行」；而在「災害防救法」中則明訂「地方政府及災害主管機關無法因應災害處理時，得申請國軍支援」。因此窺其問題所在，就是有關「災害防救法」法令解讀與地方政府與國防部程序認知不一致，而形成救災物質與人力支援調配不一，且未能結合全民防衛動員體系，發揮即時救援功效。其次在「災害防救法」第四條本法中央主管機關為內政部；第七條為執行災害防救業務，內政部應設置消防及災害防救署，統籌規劃防救災事務；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<sup>7</sup>。因此有關國土安全災害防救部分應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項包括：

一、為緊急災害救援資源所需，各級災害防救會報應協調相對層級之動員會報，提供災害防救、應變及召集措施

6 同註4，頁303。

7 參考<http://law.ndppc.nat.gov.tw/GDPPC/Chi/FLAW/FLAWDAT0201.asp>

等相關資料。

二、各級災害防救會報的重要災害防救措施、對策及災害緊急應變措施等，得協調相關動員會報配合實施或提供建議。

三、直轄市、縣市災害應變中心應協調相對層級全民戰力綜合協調會報派員進駐，協調國軍支援災害處理<sup>8</sup>。

國防部現今尤其面對朝向募兵制推行，國軍總員額必然相對精簡，平時除應加強戰備訓練任務外，仍需遂行當國家面臨重大災害之應變任務，然而在總兵力逐年縮減狀況下，尤更需能藉由全民國防理念，結合全民防衛動員準備體系，方能在第一時間，投入後備動員兵力、物資、機工具、設施，以彌補國軍員額縮減不足之現象，共同建構國土安全網。

#### 肆、結合全民國防教育宣導全民防災觀念

全民國防教育是最廉價且有效的國防投資，在全球化的時代中，國家安全的範疇已由傳統的軍事安全、擴及政治、經濟、社會發展和環境保護等綜合性安全趨向，全民國防理念本著「教育普及」原則，整合相關部會、各級政府、全民防衛動員體系、學校及社會團體等單位，建構完善的全民國防教育宣導體系，共區分為學校教育、政府機關在職教育、社會教育、國防文物保護與教育

宣導等四種教育對象，以國際情勢、國防政策、全民國防、防衛動員及國防科技五大教育主軸，於每一年度內納入教育訓練計畫實施，期能達到提升全民憂患意識、建立全民防衛共識及凝聚全民抗敵意志之目標。此刻當國人面對「莫拉克」颱風所引發的「八八水災」造成前所未有的傷亡與損失，無論是落石坍崩、道路中斷、橋梁斷裂、水淹及樓、養殖漁牧流失、土石流走山、活埋村落、人員死亡失蹤，一幕幕淒涼悲慘的景象，深深烙印在每一位心手相連的同袍心中，一時尚無法抹去此一悲傷情景，民眾由衷希望政府與相關團體，能夠記取教訓，縱然天災是無法抵抗，但應避免或減輕此一天災所導致之嚴重後果。因此平時(災害未發生前)尤須先行教育國人一些防災的基本認識與觀念，因為面臨天然災害第一線就是民眾與社區，惟有普遍提高民眾對天然災害的認識、強化社區防災工作，揚棄「心存僥倖」的錯誤觀念，方能有效減輕災害損失，共同維護生命與財產安全。近年來科學家研究發現，全球暖化普遍現象，使得地球上生態體系亦隨著逐漸變化，極端的氣候現象頻率也逐年增加，無論是超級颱風(颶風)、洪水肆虐、乾旱缺水，不斷地浮現在全球每一個角落。前國防部副部長、淡江大學國際事務與戰略研究所教授林中斌認為，地球磁力不斷減弱，導致近年來全球地震頻繁、颱風

8 同註4，頁304。

災情嚴峻、病毒傳染病隨之興起，非傳統安全問題直接威脅國家整體安全甚鉅<sup>9</sup>。台灣每年平均遭遇3-4次颱風侵襲，降雨量也屢創新高，莫拉克降雨量更是超乎預期想像，遠遠超過民國94年海棠、90年納莉、97年辛樂克、85年賀伯颱風。(參考表一)所以未來水患、風災、震災問題應屬於每年都會發生之天然災害，嚴重威脅人民生命、財產與安全，也是政府必須正視且無法推諉的重要政策規劃之一(近年十大天災死傷人數與財產損失統計：參考表二)。然而由於政府面對天然重大災害時，在有限的資源能力基礎下，對於災害防救工作仍必須仰賴全民共同參與防救災工作，方能發揮防救災整體效益；有關防救災教育相關議題，目前應可以

結合全民國防教育在職教育，加強公務人員防救災觀念與法律規範；且應由內政部統籌督導各縣市政府落實基層鄉鎮公所每年應舉辦防救災演練或宣導晚會，建立全民防救災之共識，並編列防救災課程訓練預算，積極鼓勵鄉民踴躍參加防救災志工團體，共同維護保障家園安全。另外針對年度漢光、萬安演習等項目，亦可透過全民戰力綜合協調組織，驗證各縣市政府與鄉鎮公所配合實施全民防災避難演習，以及督檢縣市政府防救災工作準備與訓練成效，進一步強化跨縣市、跨鄉鎮聯繫救災網路效能，以提升各項應變計畫指導與災難應變速度，包括防洪、地震、火災、土石流與颱風等無法抗拒之天然災害侵襲。

表一 近年台灣總雨量前十大颱風降雨量統計表

| 排名 | 名稱  | 流域  | 鄉鎮地區   | 站名  | 累積降雨量<br>(mm) | 時間               |
|----|-----|-----|--------|-----|---------------|------------------|
| 1  | 莫拉克 | 濁水溪 | 嘉義縣阿里山 | 阿里山 | 2,884.0       | 2009/8/-8/10     |
| 2  | 海棠  | 高屏溪 | 屏東縣三地門 | 尾寮山 | 2,344.0       | 2005/7/16-7/20   |
| 3  | 納莉  | 淡水河 | 台北縣烏來鄉 | 下盆  | 2,319.0       | 2001/9/13-9/19   |
| 4  | 葛樂禮 | 淡水河 | 新竹縣尖石鄉 | 鞍部  | 1,715.6       | 1963/9/8-9/12    |
| 5  | 辛樂克 | 大甲溪 | 台中縣和平鄉 | 雪嶺  | 1,608.5       | 2008/9/4-9/8     |
| 6  | 賀伯  | 八掌溪 | 嘉義縣竹崎鄉 | 奮起湖 | 1,652.0       | 1996/7/29-8/1    |
| 7  | 艾利  | 大安溪 | 苗栗縣泰安鄉 | 馬達拉 | 1,545.5       | 2004/8/23-8/26   |
| 8  | 敏督利 | 高屏溪 | 高雄縣桃源鄉 | 南天池 | 1,319.0       | 2004/6/28-7/3    |
| 9  | 琳恩  | 淡水河 | 台北縣瑞芳鎮 | 瑞芳  | 1,204.5       | 1987/10/22-10/27 |
| 10 | 卡玫基 | 曾文溪 | 台南縣南化鎮 | 北寮  | 981.0         | 2008/7/1-7/18    |

資料來源：參考虞國興，〈面對氣候變異，檢討水資源政策〉《玉山周報》2009年8月20—26日，頁12。

9 轉引〈地球磁變，天災人禍連連〉《玉山周報》2009年8月20—26日，頁11。

表二 近年十大天災死傷人數與財產損失統計

| 災害名稱                | 傷亡人數  |     |        | 農林漁牧損失     |
|---------------------|-------|-----|--------|------------|
|                     | 死亡    | 失蹤  | 受傷     |            |
| 921地震<br>(88.09.21) | 2,415 | 29  | 11,305 | 31億3,966萬  |
| 莫拉克颱風<br>(98.08.06) | 693   | 76  | 46     | 145億8,978萬 |
| 桃芝颱風<br>(90.07.28)  | 111   | 103 | 188    | 19億4,671萬  |
| 納莉颱風<br>(90.09.15)  | 94    | 10  | 265    | 29億6,713萬  |
| 象神颱風<br>(89.10.29)  | 64    | 25  | 65     | 35億3,225萬  |
| 七二水災<br>(93.07.02)  | 29    | 12  | 16     | 46億1,000萬  |
| 卡玫基颱風<br>(97.07.16) | 20    | 6   | 8      | 5億8,134萬   |
| 六一二水災<br>(94.06.12) | 18    | 0   | 1      | 2億564萬     |
| 辛樂克颱風<br>(97.09.11) | 15    | 7   | 26     | 8億8,896萬   |
| 艾利颱風<br>(93.08.23)  | 14    | 15  | 395    | 9億743萬     |
| 總計                  | 3,473 | 283 | 12,315 | 333億6,890萬 |

資料來源：參考聯合報98年9月21日A6版(內政部消防署，製表/張祐齊)

## 伍、研析全民防衛動員投入重大防救災任務

「莫拉克」颱風由於滯留台灣陸地時間過久，引發西南氣流帶來豪大雨，使得台灣南部山區瞬間雨量遠遠超過現行防洪標準，造成山區大量土石流沖刷的慘況，使得甲仙鄉小林村慘遭覆蓋滅村慘絕人寰的重大悲劇。面對國軍保國衛民，維護國土安全神聖使命，自然而然形成莫大挑戰與考驗，如何在黃金時間72小時內，即時投入災區所需之

大量人力、機具、糧食、醫療、日用品，並緊急架設簡易通信設施，保持災區最新狀況掌握，隨時提供救災部隊(單位)最新災情資訊，係為一種高難度的挑戰與考驗。我國國防組織自91年3月1日依據國防二法的設計，進行合理的調整之後，依據「精進案」第二階段規劃，秉持「精簡高層、充實基層」之原則，兵力總員額規劃以27萬5千員為目標<sup>10</sup>；因此投入救災兵力對國軍推動精進案後之總員額負荷相形增加，當前要務除了維

10 同註4，頁130。

護國防安全加強戰備整備工作之外，仍需積極投入協助防救災與災後重建等工作，當此兩項任務皆不可偏廢同時，國軍部隊實感兵力分配與物資、器具需求略顯不足與負擔漸感沉重，尤其，國軍未來兵力規劃係針對敵情威脅、國家安全情事及總體資源分配等因素，適時調整修訂依「打、裝、編、訓」的思維及國家財政能力可負擔的前提下，綜合「打的需求」、可負擔財力及可招募人力等因素，配合「募兵制」推動期程，於民國100年至103年逐年完成，從現階段27萬5千員額，精簡至21萬5千員<sup>11</sup>。因此，面對國家重大天然災害防救災工作，規劃投入救災重建員額，相形之下日益艱鉅，尤其國軍總員額未來缺少6萬人的情況之下，可能更需藉由局部動員人力(軍事勤務人力)<sup>12</sup>投入救災，以彌補國軍人力精簡必然趨勢。另根據「全民防衛動員準備法」第三條動員任務如下(一)動員準備階段結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救(二)動員實施階段統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難。第十五條為確保動員實施階段獲得所需人力，人力動員準備分類計畫主管機關於動員

準備階段，應對民間重要專門技術人員、民防、義勇消防、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織，實施調查、統計、編組；民防工作與軍事勤務相關者，動員準備階段由內政部會同國防部督導執行；動員實施階段由國防部協調內政部運用民防團隊，支援軍事勤務<sup>13</sup>。行政院自96年起召開「行政院國土安全(全民防衛動員、防災、反恐)三合一聯合政策會報」，因應現代動員體系，已由單一的應戰功能，發展到應戰與應變(包括緊急應變、重大災害救援等)的雙重功能，凸顯全民防衛動員體系(如圖一)在國土安全網中重要性<sup>14</sup>。基於「納動員於施政、寓戰備於經建」之指導原則，應可將年度重要之「同心」、「萬安」、「自強」等全民防衛動員演習，結合重大防救災演練事項，依據「民防法」規定可透過民防組織系統，各直轄市、縣(市)民防總隊指揮下轄之民防大隊、義勇警察大隊、交通義勇警察大隊、村(里)社區守望相助巡守大隊、山地義勇警察隊、戰時災民收容救濟站、醫護大隊、環境保護大隊、工程搶修大隊、消防大隊、其他經指定之任務大隊<sup>15</sup>，協力重大防救災演練項目，確實發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時

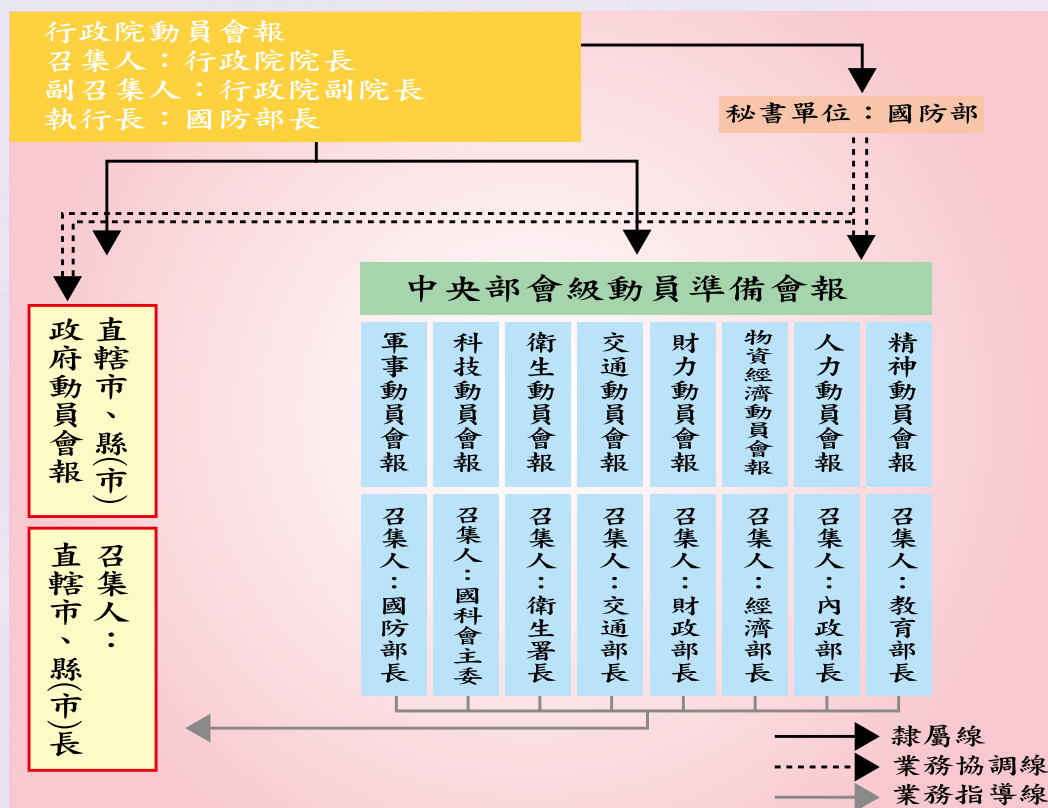
11 《中華民國98年四年期國防總檢討》台北：國防部：民國98年3月，頁52-54。

12 依據國防法第五章全民防衛第24條：總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員。

13 依據動員實施階段軍事人力統籌分配辦法第六條：軍事勤務人力，以運用歸鄉報到後八年內之補充兵為優先。

14 同註4，頁303。

15 於下頁



圖一 全民防衛動員體系圖

防救災任務，進而逐年驗證「災害防救法」之適切與可行性。並可透過全民戰力綜合協調組織，扮演政、軍間協調的橋樑，發揮民、政、軍整體力量，當平時突然遭受重大災害或重大變故之際，行政機關可透過全民戰力綜合協調組織，協調國軍支援災害防救，建立「保家、保產、保鄉、保國」的全民國防共識，貫徹「國防與民生合一」政策<sup>16</sup>。

## 陸、結語

十年前台灣寶島發生了「921」強烈地震，重創美麗寶島，估計造成了1萬3700餘位同胞傷亡，房舍毀損超過十萬戶，災情之慘重可說是空前絕後，國軍面對此一重大災難救援，秉持著「救災視同作戰」的精神，第一時間投入、不眠不休，徹底發揮愛民親民的精神，在救災復原工作中展現出優越動員能力與效率，充分發揮軍民一家、水乳交

15 依據民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法，民國93年12月15日修正，第二章編組「民防總隊由直轄市、縣(市)政府編組，綜理轄區全般民防任務，設下列大隊站(一)民防大隊(二)義勇警察大隊(三)交通義勇警察大隊(四)村里社區守望相助巡守大隊(五)山地義勇警察隊(六)戰時災民收容救濟站(七)醫護大隊(八)環境保護大隊(九)工程搶修大隊(十)消防大隊(十一)其他經指定之任務大隊」。

16 同註4，頁294。

融的大愛精神。然而此次「莫拉克」颱風造成的「八八水災」也重創了南台灣部分縣市，導致人民重大傷亡與農、漁業嚴重損失，因此部分媒體紛紛檢討國軍救災速度太慢，動員投入救援工作緩不濟急；但實際上，根據國防部救災相關說明，早在8月5日晚間即已成立「莫拉克」颱風應變中心，前部長陳肇敏部長也在8月6日深夜前往國軍衡山指揮所視察，同時下達國軍「不待命令即主動支援兵力與機具協助地方救災」之指示<sup>17</sup>。然就「災害防救法」律定各種災害防救主管機關亦分屬不同部會，例如風災、震災屬內政部業管；水災、旱災屬經濟部業管；寒害、土石流屬農委會業管；空難、海難及路上重大交通事故屬交通部業管；毒性化學物質災害屬環保署業管；若當重大災難發生時，可能同時包含風、水、震、土石流等不同類型天然災害，因此災害整合救援平台相形重要，指揮管制措施更需嚴密通暢，回溯「八八水災」同時面對風災、水災、土石流，中央救災主管機關內政部無法於短時間整合與管制，協調國軍支援亦無明訂法源，僅「災害防救法」第34條當直轄市、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，語焉略感不詳，容易導致執行過程各別解讀；然就國軍觀點而言，部隊指揮官必須接受明

確指令下達，當受領任務時即實施任務分析、研擬行動方案、分析、比較、核准行動方案後，儘速完成計畫命令遂行任務。因此救災過程中部隊指揮官希望能獲得較明確指示與行動，以利其任務遂行。基於上述法令及救災整合平台問題，行政院朱立倫副院長於9月21日特別召開「莫拉克」颱風防救災應變檢討會，會中做出重要決定，將修改「災害防救法」第34條，明確律定國軍應不待申請，主動掌握災情救災，確立國軍主動支援救災機制<sup>18</sup>。除此之外，個人認為必須將救災體系與全民防衛動員體系，相互整合，協調支援運用，並藉由普及全民防災教育，強化鄉鎮村里面對風災、水災、震災、火災等平時防救災準備工作，方能消弭災害於無形或降低災害為最小程度，以維護人民生命財產，確保國家與國土安全。

## 作者簡介

余永章

國防大學上校教官

陸軍官校75年班

國防大學陸軍學院戰研班86年班

國防管理學院資源管理研究所碩士

17 〈救災視同作戰，國軍應轉型為民〉《中國時報》中華民國98年8月29日第A9版。

18 《中國時報》，中華民國98年9月22日第A11版。