



全民防衛動員

支援災害防救之研究

摘要

撰稿／王德利

我國自九二一地震後建立了完整的防救災機制及全民防衛動員機制。並藉由法令規範使兩者相結合，期於平時能將國力用於救災，戰時則轉化為戰力用於支援軍事作戰。然而這兩個機制間由於立法目的以及法源的差異，因此在運作上時也產生了許多矛盾。

經由本研究發現，全民防衛動員不應將其侷限在支援軍事作戰上。而應該將其視為整個國土安全網的資源管理系統。因此要進一步整合全民防衛動員機制與災防機制，就必須要由更高的角度去重新檢視我國國土安全防護體系。運用修法讓全民防衛動員機制成為支援軍事作戰、災害防救、反恐應援、重要設施防護等國土安全領域的備援體系。如此才能建構我國完整的國土安全防護網，確保國家整體安全。

關鍵字：全民防衛動員、災害防救、國土安全、危機管理

壹、前言

90年代蘇聯解體後，世界局勢進入後冷戰時期，隨著爆發全面性戰爭的威脅降低，但是面對氣候變遷所帶來大型災害，卻成為人類另一個影響生存與安全的重大威脅。檢視近年發生的幾次大型天然災害，如我國九二一大地震、88水災、美國卡崔那風災、南亞大海嘯、智利及海地的大地震等，可以發現這種大型的自然災害發生頻率越來越頻繁，也越來越不可預測。因此目前世界各國莫不投入鉅大的人力及物力進行災害預防的相關研究與措施，而在遇到大型的災害來襲時，也無不傾全國之力於災害搶救上，期能減低災害對人民生命財產所帶來的損害。

我國自921地震後，政府檢討防救災機制的各種缺失，於2000年7月通過災害防救法並與核子事故緊急應變法、傳染病防治法等法令，建立了一套的防救災機制。然而隨著災害有日漸大型化的趨勢，為了整合全國救災總力支援災害防救。在災害防救法中規範了運用全民防衛動員機制所積蓄的作戰力量支援災害防救的相關連結，企圖使災害防救機制與全民防衛動員機制藉由法令規範相結合，於平時能透過動員機制將國力用於救災，戰時則轉化為戰力用於支援軍事作戰。尤其是在88水災發生後，總統馬英九先生宣布救災將成為國軍未來核心任務之一¹，因此國軍如何透過與運用全民防衛動員機制支援災害防救，也成為未來重要研究課題之一。

但是由於這兩個機制的立法目的、運作模式及法源不同，因此在兩者配合時就產生了許多矛盾。這些矛盾在2009年莫拉克風災救災期間均一一顯露出來，並造成輿論與媒體對政府救災不利的惡劣印象而爭相撻伐。本研究屬於初探性的概念介紹與描述，目的在透過歷史研究途徑，檢視我國災害防救與全民防衛動員機制發展緣起及其沿革，並說明其立法目的及運作方式，再藉由分析相關法令與文獻以了解全民防衛動員與災害防救機制之間關係，希望能藉此求得全民防衛動員機制支援災害防救的限制因素與解決之道，讓我國災害防救機制能更加完善，也為未來建立全方位的國土安全防護網提供一些淺見，以利爾後相關研究之參考。

貳、全民防衛動員與災防機制概述

我國的國家動員機制由早期「國家總動員」，強調運用軍事徵用手段遂行國力轉換以支援軍事作戰，演進至今日的「全民防衛動員」，將動員區分為行政動員與軍事動員，使國力不僅可用於支援作戰，亦可運用於災害防救或應付緊急危難等領域，其背後具有複雜的歷史因素。而災害防救機制則是藉由歷經幾次重大災害的救災經驗累積下不斷的修正與演進，最後終於藉由921地震的慘痛經驗讓國人徹底了解將災害防救機制法制化的重要性，而催生了我國的災害防救法。本節主要在闡述全民防衛動員與災害防救這兩個攸關我國國家安全的重要機制之演進過程，藉以了解兩者之內涵與運

1 〈作戰思維融入救災完備動員應變〉，《行政院莫拉克颱風災後重建委員會》，2009年10月18日，〈http://88flood.www.gov.tw/news_content_detail.php?nc_id=3587〉，下載日期2010年10月26日。



作模式。

一、全民防衛動員之緣起

現代軍隊動員制度緣起於法國發生大革命後，為對抗歐洲各國組成之反法同盟武裝入侵，頒布了「全國總動員法令」用以號召全法國人民將敵人驅逐出領土，以保衛法國革命成果，因此這個法令就被認為是世界上最具有現代意義的軍隊動員令²。第一次世界大戰爆發後，交戰各國普遍實施工業動員及各種管制以遂行武力戰。1935年德國魯登道夫發表「總體戰爭論」，主張集中全體國力以總動員為手段達到總體戰之目的³，第二次世界大戰交戰各國莫不以此思想為基礎，徹底動員國家資源潛力以確保戰爭勝利，因此國家總動員思想至此確立。

反觀我國動員思想自古即有之，遠自黃帝時期，軒轅氏為平定蚩尤作亂即向四方諸侯徵集軍隊與蚩尤戰於逐鹿之野並將其擒殺。四方諸侯遂尊軒轅氏為天子以取代神農氏，成為中國人的始祖⁴。而中國歷代為抵禦外侮或平定內亂，莫不實施兵員徵集及糧草集運以組成軍隊進行戰爭，雖然歷代兵制不同，但是「寓兵於民、平戰合一」的基本思想卻是相同的。日俄戰爭後，日人兒玉源太郎將英文「Mobilization」一詞譯為「動員」，而我國學

者亦因襲之，至今遂成為我國法定軍語⁵。

民國建立後我國在內憂外患的環境下，組建了國民革命軍進行東征、北伐。1937年國民政府為肆應中日戰爭隨時可能爆發之局勢，於該年6月25日通過「軍事徵用法」，律定於戰事發生或將發生時，國軍為軍事上緊急之需要得徵用軍需物資及勞力進行戰爭。同年7月7日日本發動蘆溝橋事變，中日戰爭爆發，1942年3月29日政府為集中運用全國之人力、物力，加強國防力量，貫徹抗戰之目的，制定「國家總動員法」，賦予國家進行總動員之法源依據，我國亦正式進入總動員法制時期。

然而1945年中日戰爭結束後，雖然我國獲得勝利，但隨即陷入國共內戰的局面。1947年先總統蔣中正於6月30日在國民黨中常會上作了「當前時局之檢討與本黨重要之決策」的講話，提出了採取國家總動員方式進行戡亂的政策⁶。7月4日「第六次國務會議」上提交了「厲行全國總動員，以戡共匪叛亂」的方針案，7月19日發布「動員戡亂完成憲政實施綱要」，從此全國進入「動員戡亂時期」並在全國實施戒嚴，直至1991年10月30日總統明令「動員戡亂時期」於該年5月1日終止，並廢止「動員戡亂時期臨時條款」，1992年8月立法院陸續廢除「動員戡亂時期」相關法令，動員戡亂時

2 吳子勇主編，《戰爭動員學教程》（北京：軍事科學出版社，2001年3月），頁17。

3 林秀樂，《各國總動員制度》（台北：正中書局，1969年4月），頁1。

4 參看史記五帝本紀第一。

5 張劍寒，〈憲法戒嚴與國家動員論〉，頁253。另依據我國國防部九十三年三月十五日頒行之〈國軍軍語詞典九十二年修訂本〉中動員的意義為適應國防軍事需要、或處理重大災難（害），將全國人力、物力、財力、科技力及精神力，由平時狀態轉為戰時或非常時期狀態，使國力能做最有效發揮，以贏得戰爭或救平事變或救援災難（害），以維護社會安定與國家安全。

6 前時局之檢討與本黨重要之決策〉，《中正文教基金會》，〈<http://www.chungcheng.org.tw/thought/class06/0024/0028.htm>〉，下載日期2010年8月2日。

期正式結束。而「軍事徵用法」、「總動員法」等法令也因為政府於2001年公布施行「全民防衛動員準備法」，於2004年宣布廢止⁷。「全民防衛動員準備法」之法源為民國89年1月29日總統公布之「國防法」⁸，該法的公佈與施行也使我國正式進入「全民防衛動員」時期⁹。

由上述我國動員法制演進過程觀察。在民國建立後我國遭逢內憂外患，全國大部份時間都處於戰爭或準戰爭狀態，因此動員的目的在於支援軍事作戰，而手段則是以軍事徵用為主，雖然徵用民間人、物力的執行單位是地方政府，但是卻是由軍隊主導¹⁰。直至動員戡亂時期結束總動員法廢止，政府施行全民防衛動員準備法後，將動員工作區分為行政動員與軍事動員兩大系統。行政動員之目的在透過行政機關的運作，將全國各階層與全民防衛有關之活動與資源，加以規劃安排，使人力、物力、財力能獲有效整合，進而發揮總體戰力，俾於平時協力災害救援，戰時支援軍事作戰。而軍事動員則依據軍事目標及軍事戰略構想的要求，將行政動員所整備的戰爭潛力，做經濟有效地運用，使軍隊能迅速由平時狀態轉換為戰時狀態，以達成作戰任務¹¹。然而檢視「總動員法

」與「全民防衛動員準備法」間的差異可以看出，全民防衛動員突出且強化了行政機關行政動員的功能，使其不僅可運用於支援軍事作戰，更擴大範圍至支援災害防救等範圍，顯現出我國已將國家動員的功能由以往的戰爭準備向更高層面「積極的危機管理」觀念進行轉化。

二、全民防衛動員之架構與功能

我國現行動員機制主要是依據「全民防衛動員準備法」（以下簡稱全動法）建構而成。在「全動法」中規範，動員區分為動員準備與動員實施兩個階段。動員準備階段結合施政作為將人力、物力、財力、科技、軍事等力量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。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，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活所需，而動員準備與動員實施則由總統依據憲法賦予之緊急命令權下達動員令為分界。

動員準備依其性質區分為行政動員與軍事動員兩個系統。行政動員準備由中央各機關及縣（市）、直轄市政府執行，軍事動員準備則由國防部負責執行中央各機關配合辦理。在動員組織設置上區分成三個層級，分別為「行政

7 閱立法院第五屆第四會期國防委員會第七次全體委員會議紀錄。

8 據國防法第二十四條規定「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。」；第二十五條亦明定：「行政院平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量、擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。」；第2項更明定：「前項動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以法律定之。」

9 國防部九十三年三月十五日頒行之〈國軍軍語詞典九十二年修訂本〉中全民防衛動員意指為結合「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想與指導所實施之以公開動員為主之戰略守勢型態的國家動員，俾有效運用全國人力、物力、財力，支援防衛作戰；依其內容性質區分為行政動員及軍事動員。

10 依據民國26年6月25日公佈之軍事徵用法第四條、第十九條規定，行使軍事徵用權者為軍事機關首長或指揮官，而執行單位為省、縣、市等地方政府。

11 余華慶，〈全民防衛動員體系與運作講授教案〉，〈<http://mail.cysh.cy.edu.tw/~educytw/teach/edu/E-D-012.doc>〉，下載日期2010年10月22日。



院全民防衛動員準備業務會報」、「動員準備方案主關機關動員準備會報」、「縣（市）、直轄市動員準備業務會報」。分由行政院長、動員方案主管機關首長、縣（市）、直轄市首長擔任召集人，負責動員計畫擬定、法令審議及各項動員準備事項之執行等工作¹²。另外為了使平時行政動員準備與軍事動員準備得以互

相協調及支援，在「行政院全民防衛動員準備業務會報」下由國防部指定機關（單位）設立「全民戰力綜合協調組織」，負責整合作戰地區總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協助地方處理災害救援事宜¹³（全民防衛動員架構及機制運作如圖1、2）。

在動員準備階段主要是透過各級動員準備

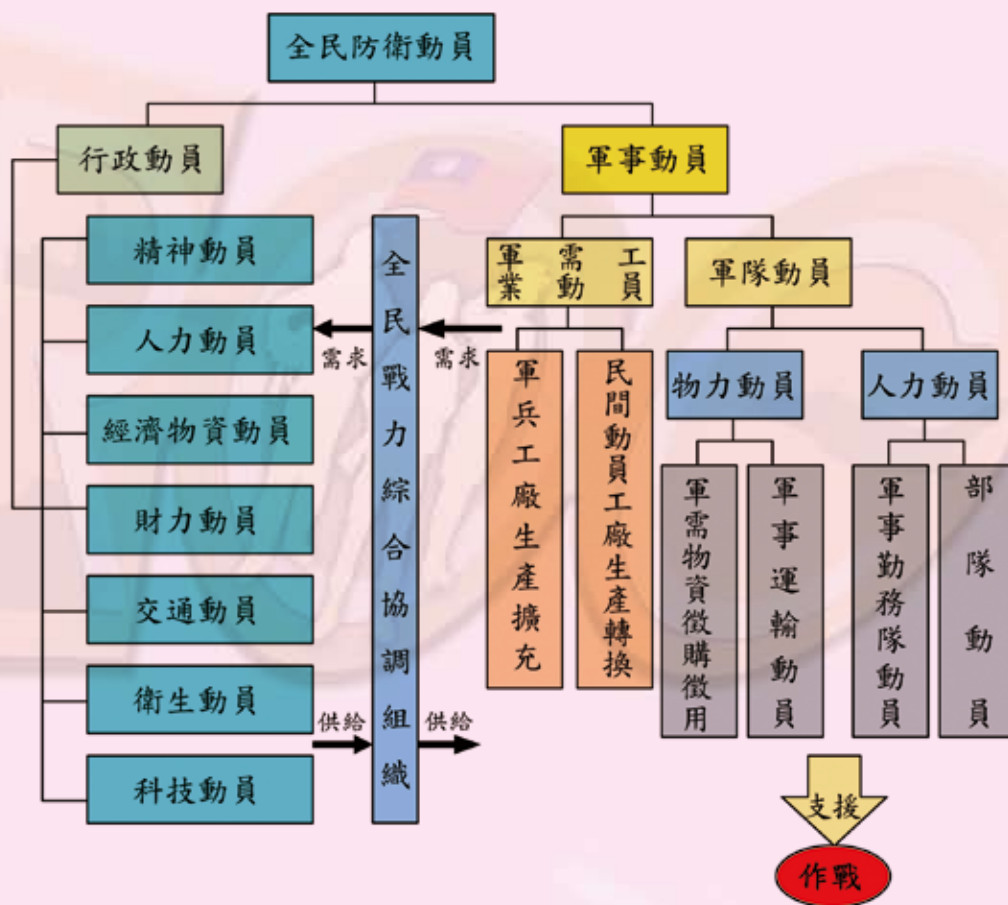


圖1 全民防衛動員架構圖

資料來源：本研究整理

12 動員準備方案主管機關分別為教育部主管精神動員準備方案、內政部主管人力動員準備方案、經濟部主管物資經濟動員準備方案、財政部主管才力動員準備方案、交通部主管交通動員準備方案、衛生署主管衛生動員準備方案、國科會主管科技動員準備方案、國防部主管軍事動員準備方案。

13 依據國防部於民國94年頒布，97年修訂之「全民戰力綜合協調組織設置及實施要點」規定，全民戰力綜合協調組織區分為台閩地區全民戰力綜合協調組織、地區戰力綜合協調組織、縣（市）、直轄市戰力綜合協調組織等三個層級，分別由參謀總長、作戰區（防衛部）指揮官、縣（市）、直轄市首長擔任召集人。平時以會報方式進行各項行政動員準備與軍事動員準備協調、支援等工作，戰時則轉換成戰力綜合協調中心，結合國軍聯合作戰指揮中心、作戰區（防衛部）作戰中心及縣（市）、直轄市聯合應變指揮管制中心進行開設，以支援軍事作戰。

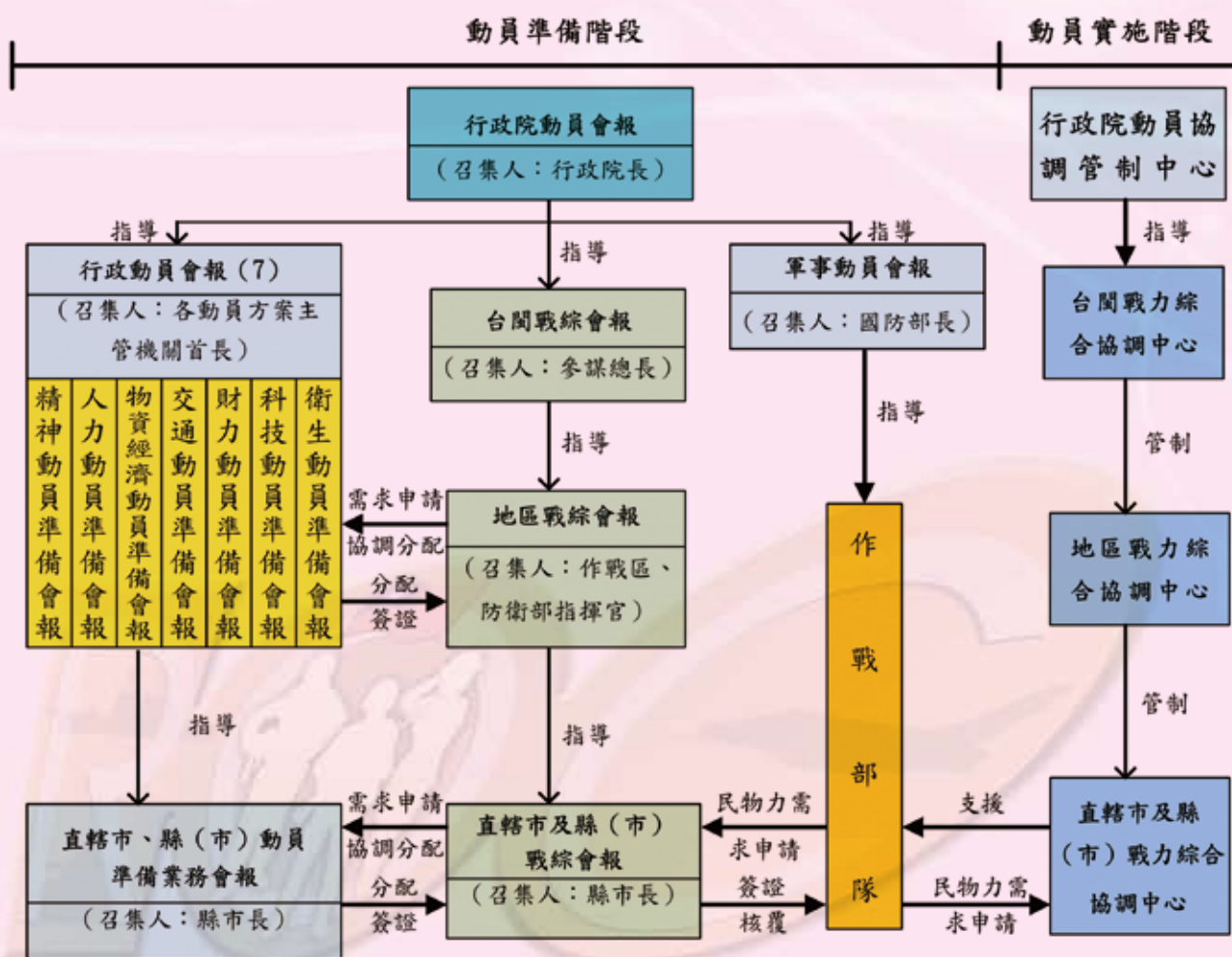


圖2 全民防衛動員機制運作圖

資料來源：本研究整理

業務會報，在各類動員準備計畫層層指導下，由各動員準備分類計畫主管機關及直轄市、縣（市）政府針對可為動員之人力、物力、科技、設施及交通輸具等，進行調查、統計及規劃，並以演習進行驗證¹⁴。在動員實施階段則藉由各級戰力綜合協調組織協調整合行政動員準

備執行機關將所積儲之人、物總力，迅速轉化為具體實質戰力，以支援軍事作戰或緊急危難所需。

三、災害防救機制之沿革

所謂災害是指對能夠給人類和人類賴以生存的環境造成破壞性影響的事物總稱¹⁵。另依

14 依據全民防衛動員準備法第七、十、十一、十二條規定，動員準備計畫體系區分為動員準備綱領、動員準備方案、動員準備分類計畫及動員準備執行計畫，分別由各級動員準備業務會報擬定。

15 《維基百科》，2008年6月22日，〈<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%81%BD%E5%AE%B3>〉，下載日期2010年3月8日。



災害防救

災害防救法第二條對災害定義則為指包含風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流等天然災害以及水災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物資災害等災難所造成之禍害。綜合上述對災害的定義可知，災害

通常指的是會對人類的生存環境產生破壞的事件，而這些破壞事件的誘發原因不論是人為或天然的，都會迫使人類生命、社會或經濟受到損傷，造成社會失序或混亂進而危害到國家安全（台灣地區發生的重大災害如表1）。

災害的分類上，若就其引發的誘因而言，

表1 台灣地區發生的重大災害

災害種類	災害名稱	規模	發生時間	災 損		
				死 亡	受 傷	房屋倒塌
颱風	賽洛瑪	強烈	1977年7月25日	49	298	25423
	韋恩	中度	1986年8月21日	87	422	38156
	賀伯	強烈	1996年7月29日	73	463	1383
	碧利斯	強烈	2000年8月21日	21	112	2159
	桃芝	中度	2001年7月28日	214	188	645
	納莉	中度	2001年9月15日	104	265	
	敏督利	中度	2004年6月28日	4	4	270
	艾利	中度	2004年8月23日	19	395	116
	莫拉克	中度	2009年8月8日	699	33	
地震	嘉義	6.3	1904年11月6日	145	158	3840
	民雄	7.1	1906年3月17日	1258	2385	20987
	埔里	5.8	1917年1月5日	54	85	755
	新竹關刀山	7.1	1935年4月21日	3276	12053	54688
	後龍溪口	6.2	1935年7月17日	44	391	762
	嘉義中埔	7.1	1941年12月17日	358	733	15606
	台南新化	6.3	1946年12月5日	74	482	4038
	花蓮	7.3	1951年10月22日	68	856	2382
	台東	7.3	1951年11月25日	17	326	1598
	台南白河	6.5	1964年1月18日	106	653	40965
	南投集集	7.3	1999年9月21日	2333	10002	17484
空難	大園空難		1998年2月16日	202		
	澎湖空難		2002年5月25日	225		
水災	八七水災		1959年8月7日	668	數千人	41969

資料來源：本研究整理

一般可以區分為自然變異、人為因素或人際關係不協調三種，有時是其中單一原因引起，有時則為多重因素相互影響而引發¹⁶。例如颱風造成的水災、地殼變動引起的地震或因雷擊產生的森林大火等，都是因為氣候及地殼變動等自然變異因素而引發。而如重大車禍、空難、化學工廠爆炸、核電廠事故甚至戰爭等則是人為因素或人際關係所誘發的災害。而我國的「災害防救法」則以主管機關業管職責將災害分類如下：

1. 風災、震災、火災、爆炸災害：內政部。
2. 水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災：經濟部。
3. 寒害、土石流災害、森林水災：行政院農業委員會。
4. 空難、海難、陸上交通事故：交通部。
5. 毒性化學物質災害：行政院環境保護署。
6. 其他災害：依法律規定或中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

目前我國的多數的災害其防救機制主要是依據民國89年公佈施行之「災害防救法」建構而成。然而核子事故及傳染病等災害由於情況特殊，其防治與搶救所需技術較為特殊與專業，因此其法源依據分別為核子事故緊急應變法及傳染病防治法。

回顧自1945年日治時期結束迄今，我國一般性災害防救機制與法令規範之發展，概可區分為四個時期，分別為「國民義務勞動法」與「台灣省人民因災害死傷及住屋倒塌救濟辦法

」時期（1943年-1965年4月）、「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」時期（1965年5月-1994年7月）、「災害防救方案」時期（1994年8月-2000年6月）。

上述三個時期我國災防機制主要是依據政府頒佈的行政命令進行相關防減災準備及災後救濟事項。1999年9月21日，台灣南投集集發生大地震（俗稱921地震），造成中部地區百姓嚴重的傷亡，財物損失更難以估計。雖然震災發生後政府及國軍雖立即投入進行搶救，但也暴露出災情難以掌握、救災裝備與人員缺乏以及救災效率不彰等諸多缺失。政府鑑於921地震我國災防機制無法完全發揮功能的教訓，以及民意殷切期盼下，立法院加速通過「災害防救法」三讀程序，於2000年7月頒佈並施行「災害防救法」，使我國災防機制得以進入法制化時期。檢視上述各時期災防機制發展過程可以發現，我國災害防救機制的形成是經由災害應變經驗累積。尤其是對大規模災害發生後災防機制顯現缺失的反思，逐步建立起防減災的相關法律基礎¹⁷。

「災害防救法」的條文區分為總則、災害防救組織、災害防救計畫、災害預防、災害應變措施、災害復原重建及罰則與附則等，共計有8章52條條文。其主要內容包含了中央災害防救業務主管機關權責、確立中央、縣市（直轄市）、鄉鎮三級災害防救組織與架構以及自災害預防、災害應變至災後復原重建的相關程序與規定（災害防救法內容簡介如表2）。

但是在「災害防救法」公佈並施行了九年

16 朱愛群，《危機管理解讀災難謎咒》（台北：五南文化，2002年2月），頁51。

17 施邦築、張歆儀，〈臺灣災害防救機制的沿革與現況探討〉，《土木水利》，第36卷第4期，2009年8月，頁52-54。

表2 災害防救法內容

章別	名稱	條次	內容摘要
一	總則	1-5	1、專用名詞定義與解釋 2、中央政府主管機關權則
二	災害防救組織	6-16	1、中央、縣市（直轄市）、鄉鎮三及災害防救組織架構與權責 2、全民防衛動員機制與災防機制之結合
三	災害防救計畫	17-21	1、災害防救計畫區分（災害防救基本計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫） 2、計畫擬定與核報程序
四	災害預防	21-26	1、各級政府災害預防階段之權責 2、災害預防整備工作 3、災防演訓規定
五	災害應變措施	27-35	1、各級政府災害應變階段之權責 2、災害應變中心指揮官之權責 3、人民請求損失補償之範圍與方法
六	災害復原重建	36-37	1、災害復原重建階段各級政府權責 2、重建委員會之設立
七	罰則	38-42	違反各項條文之罰則
八	附則	43-52	1、災防經費編列 2、民間捐款運用 3、執行救災傷亡人員補助

資料來源：本研究整理

後，於2009年台灣中南部地區遭受到莫拉克颱風引進的豪雨侵襲形成水災（即所謂八八水災），造成人民生命財產重大損失，同時也暴露出災害防救機制中的若干缺失。為了解決這些問題，立法院於2010年7月13日通過「災害防救法」修正案，並於同年8月4日公佈施行。該修正案主要針對強化地方政府辦理災害防救事項、中央災害防救組織整併、地方災害防救組織調整、防救災微波通信傳輸障礙協定、授權國軍主動參與救災等事項進行規定¹⁸。企圖藉

此建立完整的災害防救機制，使各級政府與參與救災之組織與單位權責更加明確，也使國軍獲得主動投入救災的法源依據，避免重蹈莫拉克風災覆轍。

四、災害防救組織及其運作

（一）一般性災害—災害防救法

依據「災害防救法」規定，我國的災防機制包括中央、直轄市（縣、市）、鄉鎮（市、區）三級，各級政府分別設置「災害防救會報」平時負責災害防救政策與計畫之

18 參閱立法院公報第99卷第4期委員會紀錄，頁93-95。

研擬以及災害防救準備等工作。而中央災害防救會報由行政院長擔任召集人，並且由行政院設立中央災害防救委員會，以行政院副院長任主任委員，負責執行災害防救會報核定的災防政策。另外為加強中央災害防救委員會功能，於其下設置行政院災害防救辦公室，編制專職人員處理相關業務，以及行政院國家搜救指揮中心，統籌調度各搜救單位資源執行災害事故人員搜救與運送任務。而直轄市、縣（市）以及鄉鎮（市、區）之災害防救會報，亦由該級地方政府首長擔任召集人，並且成立災害防救辦公室以執行災害防救會報相關事務。另外為使災害防救與全民防衛動員機制能相結合，在「災害防救法」第十五條中規定「各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備機制，實施相關災害整備及應變事項」。

在救災應急階段，於災害發生時，各級政府則成立「災害應變中心」進行災害救援相關工作。依據「災害防救法」第十二及十三條規定，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。而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。若有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視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級。而中央災害應變中心成立後，應立即報告中央災害防救會報召集人（行政院長），並由召集人指定指揮

官。且得視災情研判情況或聯繫需要，通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心。

另外為讓各級應變中心得以順利協調、整合各項救災資源與力量。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。各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：

1. 緊急應變措施之宣示、發布及執行。
2. 劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。
3. 指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。
4. 徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。
5. 徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、水權、建築物、工作物。
6. 指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。
7. 危險建築物、工作物之拆除及災害現場障礙物之移除。
8. 優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。
9. 國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。
10. 災情之彙整、統計、陳報及評估。
11. 其他必要之應變處置。

災害防救

在災害緊急應變階段，鄉（鎮、市）公所無法因應災害處理時。縣（市）政府應主動派員協助，或依鄉（鎮、市）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。直轄市、縣（市）政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣（市）

政府之請求，指派協調人員提供支援協助。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。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。而國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救（災害防救機制運作如圖3）。

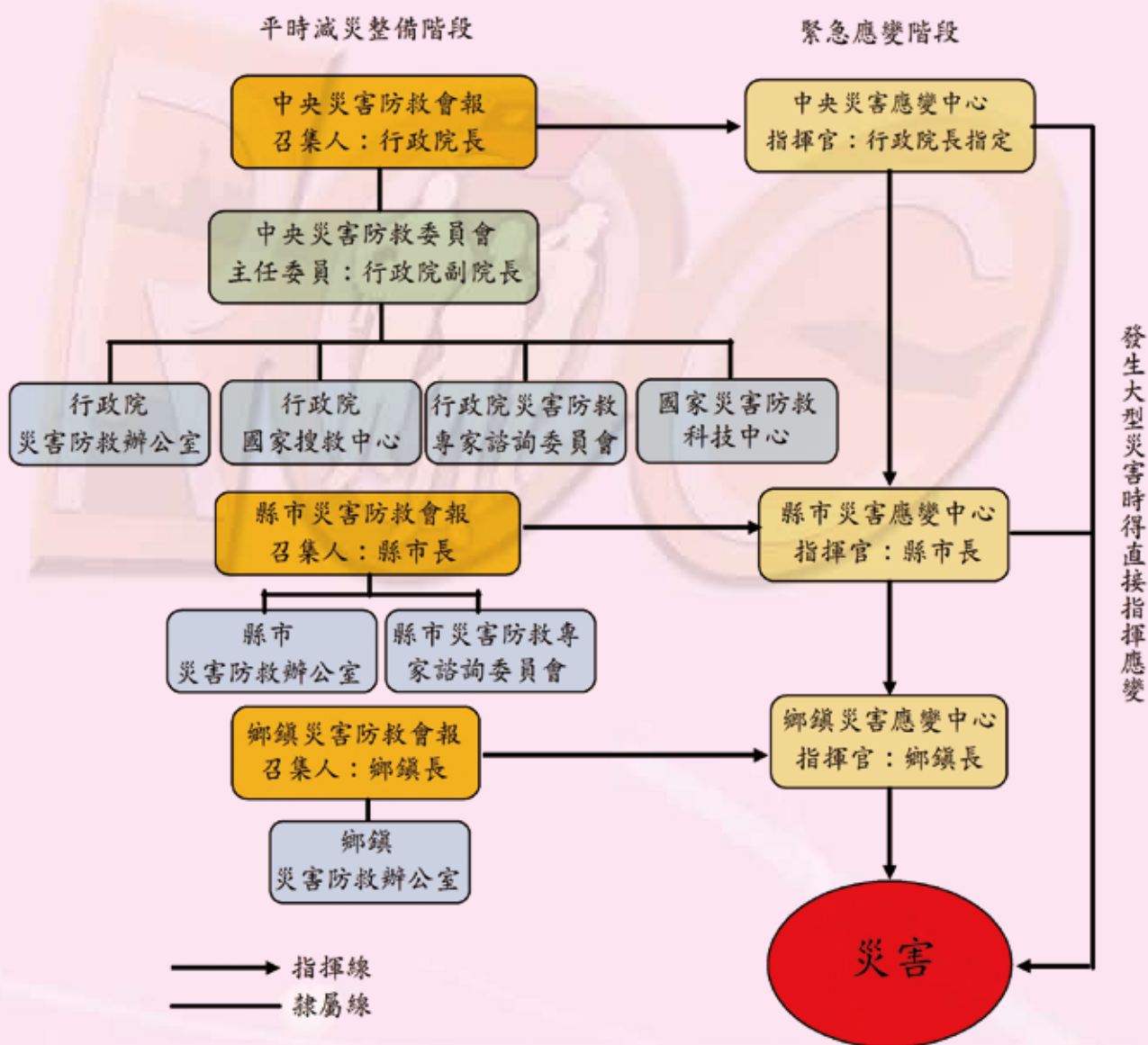


圖3 災害防救機制運作圖

資料來源：本研究整理

(二) 核子事故緊急應變法

核子事故發生時，核能電廠依循相關作業程序書規定，執行機組搶救措施，若事故未能有效控制，可能影響廠外附近之民眾或環境時，則依「核子事故緊急應變法」，成立核子事故中央災害應變中心、核子事故輻射監測中心、核子事故地方災害應變中心及核子事故支援中心執行各項緊急應變作業。

核子事故中央災害應變中心由原能會、國防部、內政部、經濟部、交通部、行政院農業委員會、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院海岸巡防署及行政院新聞局組成。任務包括統籌督導應變措施之執行；核子事故分析評估及處理；發布民眾防護行動命令；統一發布警報及新聞；指定之機關人力及物力調遣事項。

核子事故輻射監測中心由原能會所屬機關及台灣電力公司組成，任務包括實施人員、車輛及環境等之輻射偵測；研判事故程度與影響範圍、民眾輻射劑量評估及防護行動建議作業；提供充分資訊及技術予各級災害應變中心。

核子事故地方災害應變中心由核能電廠所在地之地方政府(台北縣政府、屏東縣政府)成立。任務包括執行掩蔽、碘片發放及民眾疏散(運)等防護行動；協助發布警報及新聞；疏散民眾之收容、暫時移居及緊急醫療救護；受事故影響區域之交通管制、警戒及秩序維持。

支援中心由國防部成立，任務包括實施

人員、車輛及重要道路等輻射污染之清除；協助地方災害應變中心執行民眾掩蔽、疏散、疏散民眾收容、暫時移居、緊急醫療救護、碘片發放、交通管制、警戒及秩序維持；協助輻射監測中心進行輻射偵測。¹⁹

(三) 傳染病防治法

依據傳染病防治法規定，中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關(構)人員之必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作；必要時得協調國軍支援。

2003年SARS 在全球肆虐，亦曾嚴酷地考驗著我政府機關在防疫動員時的危機處理能力。因此，我國建置國家衛生指揮中心（National Health Command Center, NHCC）作為中央與區域、地方直接聯繫的作戰指揮據點。結合中央流行疫情指揮中心、生物病原災害中央災害應變中心、反生物恐怖攻擊指揮中心及中央緊急醫療災難應變中心等功能，共同架構完整的防災啟動機制。期望在這套中央統一指揮系統之下，能夠有效地進行流行疫病、生物病原災害、反生恐及緊急醫療等災難應變。

在運作架構方面，為地方、區域、中央三層式之規劃。當發生災情時，由各級衛生單位研判災情，提請縣市首長（地方）及行政院（區域、中央）決定啟動指揮中心之時

19 《行政院原子能委員會》，〈http://www.aec.gov.tw/www/control/emergency/index_01_1-2.php〉，下載日期2010年12月29日。



災害防救

機並指派指揮官。指揮官負責決定中心啟動層級及整體運作，另當災情趨緩獲得控制後，亦由指揮官提出建議，再交由縣市首長（地方）及行政院（區域、中央）做成解除決定。

綜合上述可知我國目前災害防救機制在經歷多次重大災害的考驗後，已逐漸在各項錯誤與缺失中尋求解決之道。而社會各界對政府提昇防災、減災與災害救援能力也有更多的期待。因此如何建構一個符合社會期待以及能夠迅速處理各項災害的災防機制，已成為目前政府亟待努力的一個重要目標。

參、全民防衛動員與災害防救之關係

在政策層面而言，災害防救與全民防衛動員均牽涉到國家安全議題，應同屬於「安全研究」的範疇。而近年來「國土安全」在美國遭受911恐怖攻擊及卡崔納颱風侵襲後，儼然成為「安全研究」的重要課題之一，因此本節首先經由「國土安全」的角度，檢視兩者在整體國家安全架構中的關係。

在執行層面上，若將災害視為危機的一種，則政府處理災害防救的措施，亦可視為危機管理的一種作為，因此透過「危機管理」理論，我們可以較為具體的描繪出兩者之間如何互相協調與支援。又我國為民主法治國家，依據「依法行政原則」，為防止行政機關濫權，舉凡牽涉人民權利與義務者，必須以法律限制之。而全民防衛動員以及災害防救在動員實施階

段以及災害應急階段，為達到迅速動員及災害搶救的目的，必定對人民財產與自由權進行約束，且我國的災防與動員機制分別依據「災害防救法」及「全民防衛動員準備法」建構而成，是故由法學的角度分析兩者間的關係亦為必須。因此本節主要就國土安全、危機管理、與法學的角度，剖析災害防救與全民防衛動員兩者之間的角色與定位。

一、國土安全的角度

在國際政治中「安全」（security）是一個基本概念，然而隨著冷戰爆發，許多學者將安全問題由國際政治中抽離，成為一個次領域專門研究即為「安全研究」。由於第二次世界大戰結束後，戰爭(尤其是核戰爭)陰影及威脅仍揮之不去，因此「安全研究」在冷戰時期，主要研究議題為「國家安全」而且以「國家軍事安全」為主²⁰。然而隨著蘇聯瓦解，冷戰結束，國際環境漸趨多元且複雜。影響國家安全的因素已不再侷限於戰爭，舉凡恐怖攻擊、重大災害、毒品走私、疾病傳染等非軍事性的問題(或稱為非傳統性安全威脅因素)也讓各國政府納為國家安全政策中的重要考量因素。其中由次國家行動者(sub-state actors)所造成之「人為災難」及大自然所引起之「天然災害」尤受矚目，並已發展成為各國國家治理上之重大挑戰。尤其是「911」恐怖攻擊事件後，強化重大災害急難之防救能力，更加受到關切與重視。因此如何整合國家資源，協調政府機關，結合公私部門，發揮民間活力，建構有效之災害預防、急難救助與公安維護機制，已成為

20 參閱網頁〈<http://www.ltvts.tyc.edu.tw/html/ltvs10/a012.htm>〉，下載日期2010年7月20日。

各國政府施政優先項目²¹。

而所謂國土安全的概念，緣起於2001年美國遭受「911」恐怖攻擊事件後所激發的產物。它不是經過學術研究、觀念反省及哲學思辨之後所形成的政策指導思想，而是由政府主導、機構先建、政策執行後的產物。經歷了戰略擬定、組織建立、政策制訂，具體運作以及重新檢討、調整與修正等過程，是一個非常具有美國特色，帶有濃厚「美國中心思想」的概念。其最初的說明來自於政府文件，首見於2001年2月美國公佈的「21世紀國家安全委員會」報告之中，其後是各個智庫的研究報告。2002年美國政府正式把「國土安全」列為國家安全戰略，但是直到2006年及2007年學術論文及學者研究專著才較為大量的出現²²。

雖然「國土安全」的概念到目前為止仍然

尚未取得共識，端賴各國視國情需要而定。但是「國土安全」屬於「國家安全」的一環，應是無庸置疑的。而我國「國土安全」概念的內涵，依據行政院國土安全辦公室的定義，則包含了國家應變機制、關鍵基礎設施維護、政府與企業持續運作、邊境管制、飛航／漁事安全、網路安全與防護、洗錢防制／出口管制、反恐、反擴散、情資與預警、災防等領域（如圖4）。

行政院曾在2003年提出將現行災害防救、傳染病防治、反恐怖行動等緊急事故予以整合，並以全民防衛動員機制作為備援主軸，以建立「國土安全網」的主張。也就是在中央災害主管機關與地方政府在遭逢緊急事變時，可以透過全民防衛動員機制，使政、軍之間協調相互支援，以提升危機處理之能力²³。前行政院

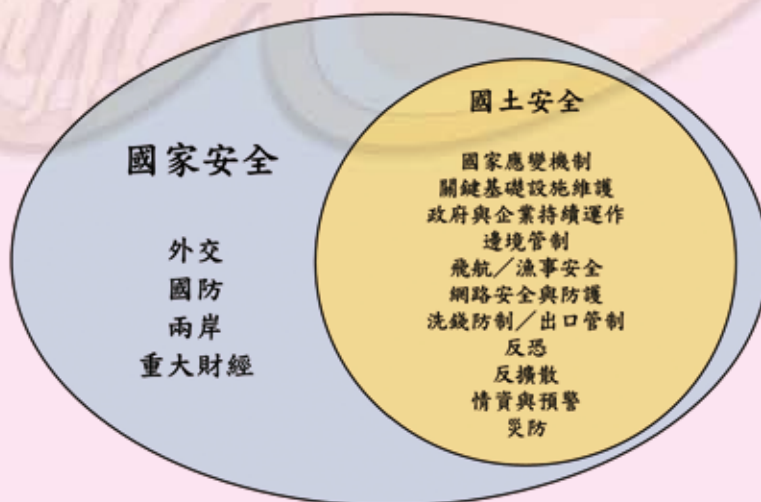


圖4 國家安全與國土安全關係圖

資料來源：參閱網站〈http://140.130.101.5/~cao/group_safe/files/13/icssmet2009-chang.pdf〉

- 21 張忠勇主持行政院災害防救委員會委託研究報告，〈現行災害防救機制結合民防與全民防衛動員機制之相關研究〉，2003年12月，頁1。
- 22 董立文，〈解析國土安全概念—國土與安全如何銜接〉，《國土安全電子季刊》，第1卷第1期，2007年10月，頁3，《國土安全研究中心》，〈<http://cpuweb2.cpu.edu.tw/hsc/asp/up/B-國土安全研究中心電子季刊第一卷第一期>〉（2007年10-12月）.doc〉，下載日期2010年7月20日。
- 23 張中勇，〈災害防救與我國土安全管理機制之策進〉，《國防雜誌》，第24卷第6期，2009年12月，頁13。



長游錫堃在主持「行政院全民防衛動員準備業務會報92年工作檢討會」時也曾表示，全民防衛動員準備是建構「國土安全網」的基礎工作²⁴。因此為了整合國內災害防救、全民防衛動員、反恐怖行動、核子事故、傳染病疫病及交通安全等機制，以建立「國土安全網」的全面應變機制為目標，行政院成立「國土安全三合一聯合政策會報」，強化協調「防災、全動及反恐」等三個機制以提升維護國土安全效能。

然而誠如前述，全民防衛動員準備是依據我國「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略目標而設計，其組織與架構、準備作為與動員模式是以支援軍事作戰為主要目的而非國土安全維護。因為國土安全網本身即設有各種應變機制（如反恐、災防、關鍵基礎設施維護等），所以全民防衛動員機制是「國土安全網」的備援主軸。其運作模式為平時做力量的積儲與準備，戰時或非常時期將力量轉換為戰力，透過國防或國土安全機制運作，以支援作戰贏得軍事勝利，或消弭危機使國家由非常時期回復正常狀態。由於災害防救屬於國土安全網的一部份，因此全民防衛動員機制亦為災害防救機制的備援主軸，也是基礎工作之一。是故全民防衛動員屬於方法或程序作為，而災害防救則為欲達成之目的²⁵。

二、危機管理的角度

依據危機管理的概念，所謂危機者意指「在無預警的情況下，突然爆發，帶給人民生命、財產嚴重損失，迫使決策者須於短時間內做成決策，採取行動以降低損失的事件」²⁶。而危機通常可區分為五大類，包含天然災害、交通意外事故、科技意外事件、人為誘發的災難、戰爭造成的危機等²⁷。危機發展階段，因理論基礎不同有三階段論、四階段論、五階段論。雖然各理論階段數不同，但一般而言可區分為潛伏、爆發、延續、解決等四個階段²⁸。為了降低危機所造成的損害，就必須以科學的方法對危機進行有效的管理。

危機管理是一種動態的規劃過程，包括危機訊息偵測、危機準備及預防、損害控制與處理、復原工作的進行及不斷的學習與修正等五大步驟與三大階段²⁹。而危機管理的動態模式可區分為：

（一）危機爆發前（災前）的活動：

包含建立危機計畫系統、危機訓練系統、危機感應系統等，目的在協助組織完成危機情境預測，並在危機發生前予以消弭於無形。

（二）危機爆發時（災中）的活動及設備：

此階段主要在提供危機管理小組相關的訊息與資源。

1. 危機指揮中心：負責各項指派與處理事

24 〈游揆：全民防衛動員準備是建構「國土安全網」的基礎工作〉，《行政院全球資訊網》，2004年7月27日，〈<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=17992&ctNode=3764>〉，下載日期2010年10月20日。

25 蔡庭榕，〈論全民防衛動員與關鍵基礎設施安全防護〉，《警察法學》，2008年第7期，2008年11月，頁360。

26 詹中原，〈危機管理-理論架構〉（台北：聯經，2004年），頁11。

27 同註26，頁16。

28 朱愛群，〈危機管理-解讀災難迷咒〉，頁84。

29 同註26，頁19。

宜。由決策者及其幕僚、危機處理小組與危機處理專家等三個單位組成。

2. 危機情境監測系統：負責對危機發展狀況追蹤及報告。

3. 危機資源管理系統：負責有關解決危機時所需資源安置、分配及取得等任務。

(三) 危機解決後(災後)的活動：

對組織的執行績效工作評估，並將結果作為對目前危機管理過程之參考³⁰。

綜上所述，若將為危機管理模式運用在災害管理上，則災害發生前首重預防，因此需要有災害防治相關計畫，並且發展災害處

理能力。而這些能力包含知識資料庫建立、資源儲備與管理、防救災訓練及監控系統等。在災害發生中階段，則置重點在於災害搶救與災民救濟以減低災損並預防產生後遺症，此一階段必須以緊急應變中心為核心，針對災情監測系統提供的情資研判並擬定行動計畫，運用知識庫與專家提供的知識以及資源管理系統提供的資源，指揮災害搶救小組進行災害搶救。在災情解除經過災後評估，依據復原計畫進行復原工作（**危機管理動態模式**如圖5）。

以上述危機管理模式對照我國災害防救機

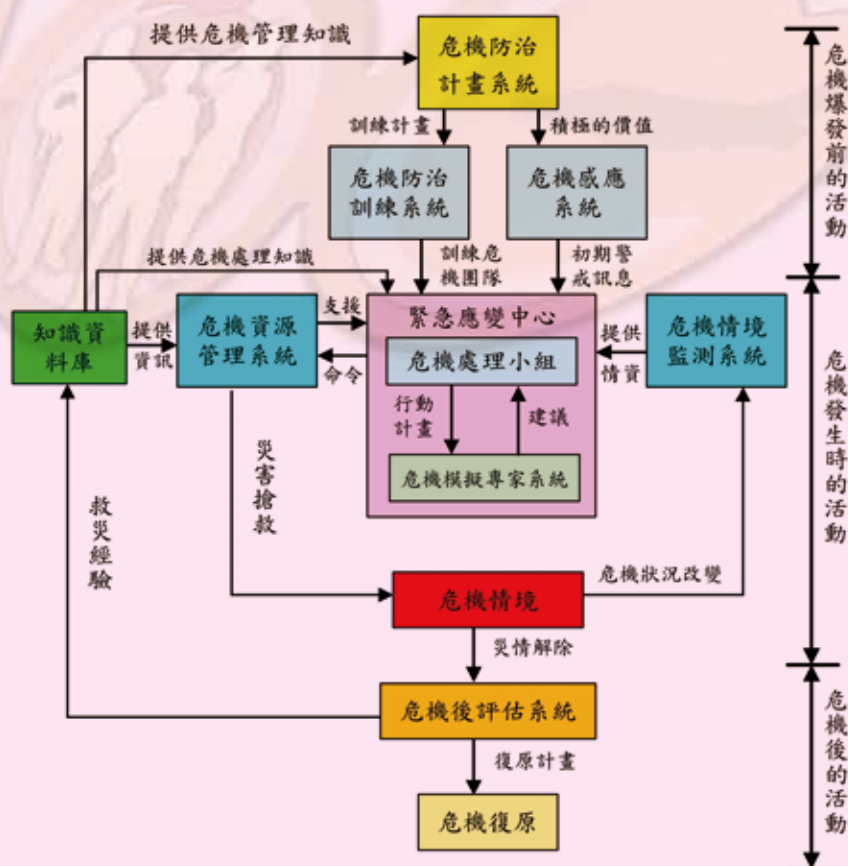


圖5 危機管理動態模式圖

資料來源：依據詹中原，《危機管理-理論架構》(台北：聯經，2004年)，頁21。修正繪製。

30 同註26，頁19-22。



制，在災前時期主要透過各級災害防救會報進行災害防救計畫整備、人員訓練、防災教育與宣導及其他有關災害防救的整備措施。災害發生階段則由各級災害防救會報成立災害應變中心與緊急應變小組，統一運用各項救災資源進行災害搶救。災後復原階段則由各級政府依權責辦理，或成立災後重建委員會負責推動災後復原工作。因此就「危機管理」的模式觀之，全民防衛動員與災害防救應存在著供給與需求的關係。如前述在整個災害防救機制中，全民防為動員是備援主軸，因此當災害發生時必定先啟動災防機制，若災防機制中的「資源管理系統」無法因應救災所需時提供足夠的資源時，才會啟動全民防衛動員機制所積存的力量投入救災。因此全民防衛動員機制是屬於災害管理模式中知識資料庫及資源管理系統的一部份，必須配合救災提出的需求，才能提供必要的資源配合與支援救災。

三、法學的角度

所謂法學意指有系統研究法律各學科原理原則之社會科學³¹。由於我國是民主法治國家，基於「依法行政」原則，國家之一切行政必須依據法律行使，沒有法律之依據政府概不得對人民有任何作為，亦不得濫發命令或處分。另依據「法律保留」原則，凡限制人民權利，或使人民負擔義務之事項，必須以法律規定或

法律之授權，不得以命令規定之³²。

因此就法學的角度而言，當國家遭受危難，由總統行使緊急命令權，要求全國進行動員並進入備戰狀態時，必定對人民之權利與自由進行必要的限制³³。同理當重大災害形成時，為了避免人民財產與生命遭受重大損失及社會發生失序現象，由政府行使「行政權」規範人民行為甚至限制其權利與自由，以利於集中力量進行救災亦可理解。也就是動員實施與救災都屬於國家處於緊急狀態時限縮人民權利與自由採取之措施，所以就有必要以「法」規範其運作方式。而我國則分別以「全動法」及「災害防救法」規範了動員與災防機制，這符合「依法行政」及「法律保留」原則，也是一個法治國家應有的態度與作為。

(一) 全民防衛動員準備法與災害防救法

1. 就法源而言：

「全動法」中雖然沒有說明該法是依據何法制定，但是該法在立法院進行審查時，行政院主管機關曾解釋該法之立法依據是「國防法」第25條規定，動員準備事項由法律定之³⁴。因此「全動法」之法源為「國防法」應無疑義。而「災害防救法」之立法則無明確法源，它是由於921地震發生後，在各界催促與期盼下，由行政院內政部參照美、日等國家相關法案以

31 楊亮，《法學緒論》（台北：精銳出版有限公司，2000年1月），頁1。

32 謝瑞智，《圖解法學概要》（台北：謝瑞智，2009年8月二版），頁93。

33 國防法第二十四條：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。第二十七條：行政院及所屬各機關於戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力。

34 立法院第四屆第五會期國防委員會第三次全體委員會議紀錄。

及行政院83年頒行的災害防救方案後擬定送立法院立法而成³⁵。但是由法律體系而言，災害防救法則應為我國有關災害防救方面相關作為與規範的基本法。

2.就啟動時機而言：

全民防衛動員機制必須在動員實施階段才能啟動民、物力的動員程序，將動員準備事項轉化為戰力支援作戰。而依據「全民防衛動員準備法」第二條的規定，全民防衛動員準備法第二條規定，所謂動員實施階段是指戰事發生或將發生緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。因此啟動全民防衛動員機制之法令依據，是總統得依「憲法」第二條第四項為免國家或人民遭遇緊急危難或應付財經重大變故或「國防法」第二十四條因應國防需要，而發布緊急命令加以啟動³⁶。而依據「災害防救法」第十二條及第十三條規定，在災害（重大災害）發生或有發生之虞時，各級政府得成立災害應變中心進行各項災害搶救事宜。因此救災機制之啟動，主要藉由預判災害發生之規模及影響程度，並由各級災害防救會報決定之，這也說明了全民防衛動員機制與災害防救機制在啟動時機上具有明顯的差異。

3.就兩者關聯性而言：

依據「全動法」第三條，動員準備階段除了要積儲戰時總體戰力外，並必須配

合災害防救法規定支援災害防救。而「災害防救法」第十五條，各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備機制，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會定之。另外為落實運用全民防衛動員機制支援災害防救，依據「災害防救法」第十五條授權國防部制訂「結合全民防衛動員準備機制執行災害防救應變及召集實施辦法」，將全民防衛動員機制與災害防救機制在進行救災時之權責與運作方式作一個較為明確的規範。「災害防救法」第三十四條第六項亦授權國防部訂定「國軍執行災害防救辦法草案」，藉以規範國軍執行救災的程序與準據以強化部隊災害防救專業技能。

(二)全民防衛動員準備法與傳染病防治法及核子事故緊急應變法

依據核子事故緊急應變法第6條規定，該法中央主管機關於必要時，得結合全民防衛動員準備體系，實施相關緊急應變措施。而傳染病防治法第十七條規定，中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關（構）人員之必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。同法第十八條規定，主管機關於國內、外發生重

35 立法院第四屆第二會期內政及民族、司法兩委員會併案審查「災害防救法草案」案第一次聯席會議紀錄。

36 汪毓璋，〈從國土防衛與民事支援探討危機管理範疇下應有之全民防衛動員〉，發表於「全民防衛動員新思維與展望」研討會（台北：國防部後備事務司，2010年8月26日），頁76。



大傳染病流行疫情，或於生物病原攻擊事件時，得結合全民防衛動員準備體系，實施相關防疫措施。而在全民防衛動員準備法則律定行政院衛生署為衛生動員準備方案主管機關，同時該法第22條規定，為因應動員實施階段緊急醫療救護，衛生動員準備分類計畫主管機關應完成相關配合計畫，並對於醫療機構設施狀況及醫事人員辦理調查、統計、編組等準備事項，完成臨時醫療機構之開設及疏散計畫。直轄市及縣（市）政府並應配合辦理。第23條亦規定，為因應戰爭、災害需求，直轄市及縣（市）政府衛生主管機關應結合施政，輔導公、民營醫院完成重要外傷用藥品醫材儲備。對於前項重要外傷用藥品醫材儲備，各公、民營醫院應配合辦理。有關藥品醫材儲備之品項、數量、更新及動員管制之辦法，由行政院衛生署會同國防部定之。

綜合上述，以「法」的角度而言。可以看出全民防衛動員準備法、災害防救法、核子事故緊急應變法及傳染病防治法之間具有連結的關係。然而雖然依據「全動法」第三條規定，動員任務包含了配合「災害防救法」規定支援災害防救，這賦予了在國家遭遇重大災害時，得以運用平時透過行政與軍事動員準備所積儲的國力進行災害防救的法源依據。但是詳細檢視該法除了第三條動員任務提到支援災害防救。第八條提到國防部設立全民戰力綜合協調組織，協助地方處理災害救援事宜。及第二十三條為因應戰爭、災害需求，直轄市及縣（市）政府衛生主管機關應結合施政，輔導公、民營醫院完成重要外傷用藥品醫材儲備外。其他條文對如何運用全民防衛動員準備支援災害防救

均付之闕如。而第三章動員準備之十三至二十五條條文，更直接規定是為了動員實施階段而做動員準備工作。但是動員實施階段意指總統下達動員令後的戰時，與平時救災明顯不同。因此平時動員準備階段所進行的各項動員準備如何投入救災？戰力綜合協調中心在平時是否可以運用這些為了作戰而準備的資源支援救災，都是值得研究之處。

肆、全民防衛動員與災害防救機制之整合、運用檢討與建議

雖然我國的災防與全民防衛動員架構已具備雛型，且為使兩者機制與資源能有效整合，以健全災害防救機制，依據災防法、核子事故緊急應變法及傳染病防治法規定，相關的災害防治與搶救均可透過全民防衛動員機制得到支援。顯見政府欲將災害防救與全民防衛動員準備兩大機制整合之決心。因此本節就全民防衛動員與災害防救機制啟動時機、兩者組織的整合以及如何透過全民防衛動員機制動員人、物力進行救災等問題及其窒礙因素進行探討。

一、啟動時機的整合

藉由前述分析，全民防衛動員機制與災害防救機制，在啟動時機尤其是動員民、物力的時間與範圍上明顯是有出入的。而產生這個矛盾的原因在於這兩套機制的設計目的雖然都是在消弭安全威脅因素確保國家安全，但是全民防衛動員主要目的在支援軍事作戰適用於戰時，而災害防救則在於災害的預防與緊急應變適用於平時，因此兩者目的原本就不同，尤其在適用的時空範圍上更具有極大差異（平時與戰時以總統下達動員令進入緊急狀態為分界）。

而這個差異所造成的影響，就是當災害防

救機制需要運用全民防衛動員機制，尤其是透過軍事動員徵用民、物力支援救災時，就必須要有總統發布緊急命令宣佈進入動員實施階段，才能使兩者連結。否則依據「全民防衛動員準備法」在非動員實施階段進行人、物力動員僅能依據該法第二十八條，以演習名義為之，但是動員演習與災害防救畢竟是兩回事，不可混為一談。然而現實的問題是，在遭遇重大災害是否有必要由總統下達緊急命令（動員令）啟動全民防衛動員機制，使國家進入緊急狀態。若然則國家體系在救災時進入戰時體制是否會引起不必要的誤會，這些都是執政者在面臨重大災害時必須認真考量的因素。

而新修正的「災害防救法」第三十四條也明定發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。然而弔詭的是，依據災害防救法的立法精神，災害防救主導權在各級災害防救會報或應變中心，國軍甚至全民防衛動員機制只是備援系統，僅能透過協調提供支援協助。舉凡救災資源的分配與運用，甚至民、物力的徵用等事項，權責在各級災害應變中心指揮官身上，動員機制僅能提供在動員準備階段列管的各種資料給災害應變中心在徵用民、物力時參考。也就是若總統未宣佈進入動員實施階段，國軍即無法透過動員程序獲得救災所需的裝備與物資，則在國軍主動投入救災後，災害應變中心若無法提供相關的資源時，國軍救災行動必將遭受嚴重制約。

因此為使全民防衛動員與災害防救機制在運作上能確實連結及避免上述狀況產生，在啟動全民防衛動員體系運用民、物力動員投入救災之時機上實有詳加律定之必要。筆者建議，由於「全動法」已將災害防救列入動員的目的

之一。因此在動員的時機上，應該區分為戰時動員實施階段以及救災動員實施階段較為恰當。前者由於動員的目的在支援軍事作戰，因此由總統以緊急命令方式發布動員令，宣布全國或局部地區進入戰爭狀態，並實施軍事動員，如此亦不違背國防法的規定，也使所謂戰爭狀態有較明確的定義。而在平時發生重大災害或緊急危難時，為了與戰時有所區別，宜將其定為平時的救災動員階段，並比照災害防救法賦予救災部隊指揮官或災害應變中心指揮官透過全民防衛動員機制徵用民、物力的權力。所以應該修正「全動法」第二條第二項為動員實施階段區分為戰時動員實施階段與救災動員實施階段。

（一）戰時動員實施階段指戰事發生，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。

（二）救災動員實施階段指將發生緊急危難或重大災害發生時，依據行政院中央災害應變中心指揮官或縣市（直轄市）災害應變中心指揮官命令實施全國動員或局部動員時期。」

如此才能使軍事動員與災害防救相結合，也避免國軍主動投入救災時無法透過軍事徵用手段獲得所需救災資源的窘境。

二、組織的整合

「災害防救法」第十五條規定賦予內政部與各縣市消防單位應與國防部管轄之全民防衛動員機制進行協調整合。而依據「全動法」規定，行政院為統籌辦理動員準備事項，設行政院全民防衛動員準備業務會報，直轄市、縣（市）政府應設動員準備業務會報，其動員範疇廣涉精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛



生、科技、軍事等八個面向。另外國防部則承行政院之命，綜理行政院動員會報秘書工作，並得指定所屬機關（單位）設全民戰力綜合協調組織，整合作戰地區總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協助地方處理災害救援事宜。

而依據國防部的規定全民戰力綜合協調組織區分為三個層級。分別為台閩、地區及直轄市、縣（市）戰力綜合協調組織。由參謀總長、作戰區（防衛部）指揮官及直轄市、縣（市）首長擔任召集人。平時以會報方式運作，戰時則轉換為中心以24小時輪值方式開設。因此在平時災害預防準備階段，就由動員準備業務會報、戰力綜合協調會報結合災害防救會報進行災害防救資源整備。動員準備業務會報主要

功能在於各項動員準備計畫與工作執行以及行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調工作推展；戰力綜合協調會報則在行政院動員會報指導下負責整合作戰地區總力，平時支援救災，戰時支援作戰。災害防救會報則是與動員準備業務會報平行的組織，平時透過協調與動員準備業務會報進行災害防救與動員準備相關業務整合，災害發生後則透過動員準備業務會報與戰力綜合協調會報取得行政動員與軍事動員的支援。災害發生後由動員準備業務會報及戰力綜合協調會報派員進駐災害應變中心，協助調動國軍或運用全民防衛動員所準備之民、物力協助救災（如圖6）。

雖然上述的機制看似完整，但是其中也隱

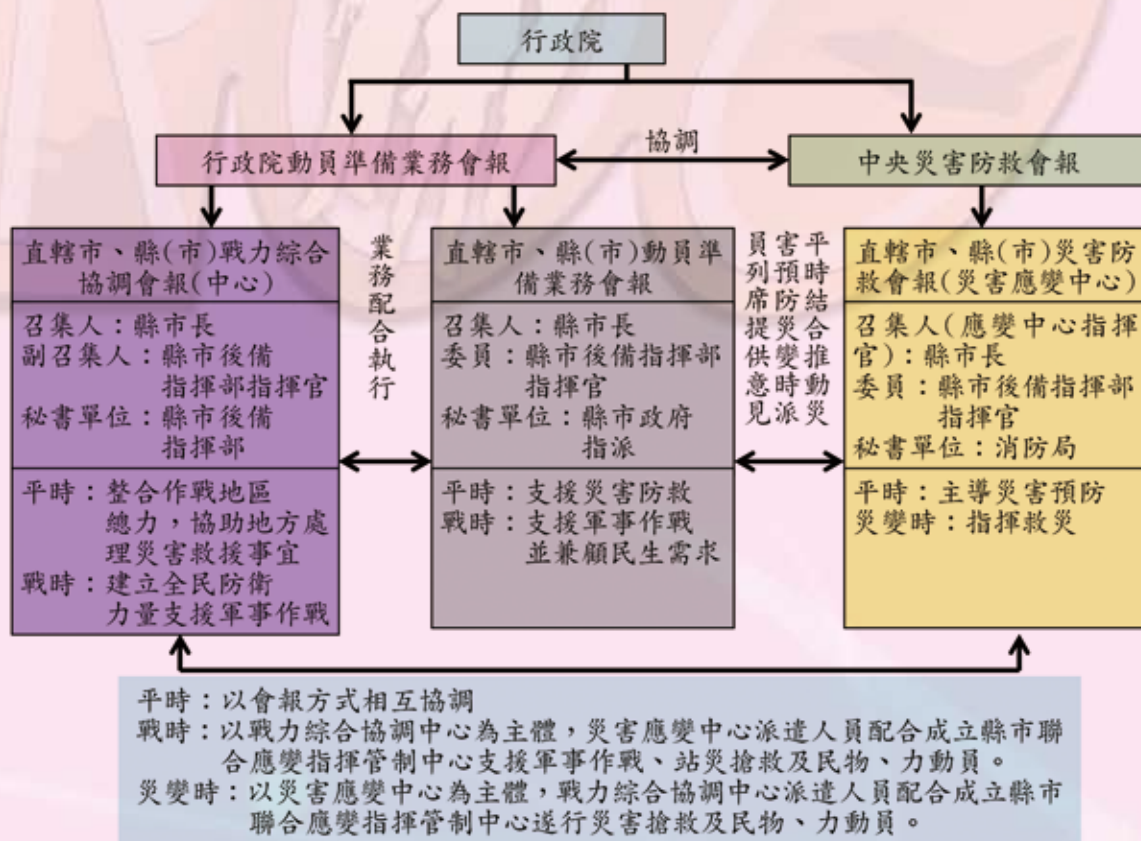


圖6 動員準備、災害防救及戰綜協調機制區分表

資料來源：參考國防部頒「全民戰力綜合協調中心開設作業程序草案」繪製

藏著若干盲點，尤其是整合的問題。目前這三個會報分別依據「全民防衛動員準備法」及「災害防救法」的規定成立，其法源依據並不相同，主管機關亦異。因此在運作上難免因組織文化的差異以及對彼此能力認知的落差與組織本位主義影響而產生難以配合的狀況。例如在民國98年莫拉克風災期間，就發生屏東縣緊急應變中心與國軍救災部隊間由於申請支援兵力與裝備的時間與數量產生認知上的差異，使得輿論與媒體質疑國軍支援救災延遲不力，對國軍形象造成嚴重傷害³⁷。

因此是否應該將這三個會報進行整合，藉由統一窗口對外運作避免疊床架屋，是當前全民防衛動員機制與災害防救機制結合的重要思考的方向。筆者建議應以國家安全的角度出發也就是朝建構國土安全網的方向思考，在行政院層級將防災與反恐及動員準備機制整合為一個主體，負責防災、反恐、行政動員與救災動員及軍事動員的準備工作。而戰力綜合協調會報與災防會報則予以整併為單一組織。另鄉鎮層級災害防救會報限於經費與人力不足而功能不彰，目前僅具有救災能力，而無防災之能力³⁸，建議予以取消，統由直轄市、縣（市）災防會報主導，將鄉鎮層級編為緊急應變組納入直轄市、縣（市）緊急應變中心指揮鏈內運作。而災防與戰綜會報合併後，在平時救災時由消防體系及地方政府首長擔任指揮官，整合災

防與行政動員及國軍軍事動員力量進行救災。戰時則由國軍與地方政府首長擔任指揮官指揮進行支援軍事作戰，如此則可採取單一對外窗口，簡化指揮層級與作業程序，避免產生疊床架屋之弊病。

三、防救災資源之動員與運用

（一）人力資源

在人力動員支援救災方面，依據「災害防救法」第三十一條，應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得徵調相關專門職業及技術人員協助救災。而依據「全動法」、「兵役法」等相關法令規定，在動員實施階段，可動員之人力除了國軍常備與後備部隊外，另外包含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、學校青年等以及未列入要員³⁹的後備軍人、後備軍人輔導組織等均可納編支援軍事作戰，因此運用全民防衛動員機制所動員之人力範圍可謂相當廣泛。

但是以目前我國在進行災害搶救時，所動員的人力除了「災害防救法」所規範之消防人力外，最主要人力來源就是國軍常備部隊。惟目前國軍正在全力推動募兵制，在達到兵力整建目標後，常備部隊兵員數量勢必大幅縮減。因此運用後備部隊甚至後備軍人協助救災已成為未來的趨勢。為因應未來就

37 施邦築、柯孝勳、許秋玲、莊明仁、張歆儀，〈八八水災災後防救災機制之省思〉，《土木水利》，第37卷第2期，2010年2月，頁51。

38 陳德奎，《我國災害防救機制中第三層級（鄉鎮市公所）運作機制之探析》（台北：中央警察大學消防科學研究所碩士論文，2001年），頁107。

39 依據國防部於民國九十三年頒之《國軍軍語辭典》解釋。所謂要員意指依據國軍年度動員準備計畫選充於三軍動員部隊之後備軍人。



災人力可能造成的缺口。在民國九十九年修正的「災害防救法」第三十四條中規定，國防部得依災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。也就是爾後除了常備部隊外，後備部隊也必須隨時待命投入救災，以減少常備部隊在面臨戰備與救災雙重任務下的壓力，使人力得以妥善分配與運用。

但是在各界將救災人力焦點置於國軍部隊的同時。我們是否也應該認真思考運用國軍部隊以外在全民防衛動員機制中可動員的其他人力資源支援救災的可行性。例如在民防人力的運用上，目前災防機制中似乎就未顯現出其重要性。而依據民防法，在各直轄市、縣（市）政府均編有民防總隊，如何善用這些人力以減低國軍及消防人力負擔，似乎也是應該列入審慎思考的方向之一。

（二）物力資源

在物力動員支援救災方面，依據「災害防救法」第三十一條，應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得徵用民間搜救犬、救災器具、車、船或航空器等裝備、土地、建築物、工作物。優先使用傳播媒體及通訊設備，蒐集及傳播災情及緊急應變相關資訊。第三十二條，各級政府為實施災害應變措施，得對於其所必要物資之製造、運輸、販賣、保管業者，命其保管或徵用。

但是依據「全動法」有關物力動員方面，在動員準備階段是採取計畫動員方式實施動員準備。所謂計畫動員是依據國軍

的軍事戰略構想與目標及作戰計畫檢討物力的需求，並由地方政府或監理機關進行物力調查及統計，然後將這些物資品項與數量透過直轄市、縣（市）動員準備業務會報實施分配與簽證後，據以完成接收運用計畫，確保戰時能如質如量的獲得這些物資以供作戰所需。在動員實施階段則透過徵購、徵用程序，獲得作戰計畫中所需之物資（年度已完成簽證者）以支援軍事作戰。

然而目前在物力動員支援災害防救上，顯然「全動法」與「災害防救法」間的規範是產生脫節的。例如依據上述由於兩法在物資徵購徵用啟動時機及權責的不同，就對國軍在支援救災時欲透過全民防衛動員機制徵購、徵用救災機具與物資產生相當大的困擾。另外由於作戰與救災所需物資不同，使得平時需求品項調查方向不一致，也讓戰時與救災在物力動員品項需求上產生誤差⁴⁰。而在徵用補償標準上，「災害防救法」及「全動法」均有得徵收民間物資之規定，相關補償規定亦散見於不同法規之中，內容並不一致，因涉及人民自由權與財產權之保障，不應因法依據之不同而作差別處理，似宜建立統一之徵收補償標準⁴¹。

因此目前在實務上，欲透過全民防衛動員機制運用動員程序獲得救災所需之物資，是有其實際上的困難性存在。而其解決辦法除了修法讓全民防衛動員機制在平時災害發生時能有權力實施物力動員外，另外就是必

40 林宜輝、王德利，〈如何精進車、機動原編管支援災害防救之研究〉，《後備動員軍事雜誌半年刊》，第82期，2010年10月，頁27。

41 張忠勇主持行政院災害防救委員會委託研究報告，〈現行災害防救體系結合民防與全民防衛動員機制之相關研究〉，2003年12月，頁137。

須摒除本位主義，回歸災害防救機制最初設計的構想，讓所有救災所需物資均透過災害應變中心實施徵購、徵用後交予支援救災的單位運用。如此除可避免因修法曠日費時影響救災成效，也可讓救災權責單位真正負起救災的完全責任。

伍、結論

本研究的目的是藉由檢視相關法令與文獻，以了解全民防衛動員與災害防救機制之間的關係。以及全民防衛動員機制如何藉由動員程序提供救災所需的民、物力及其限制因素與解決之道。經由研究發現，在全民防衛動員機制與災害防救機制的關係方面，由危機管理及國土安全的角度來看，全民防衛動員機制與災害防救機制具有供給與需求及手段與目的間的關係。全民防衛動員具有整合全國總力的功能，不僅可以提供災害防救機制堅強的備援，在整個國土安全架構中，亦應具有舉足輕重的地位。然而實際運作上，經由法令上的解析可以發現，全民防衛動員機制在設計上是以支援軍事作戰為著眼，在支援災害防救及反恐等國土安全防護作為上並無法完全發揮其功能。因此筆者認為全民防衛動員不應將其侷限在支援軍事作戰上，應該將其視為整個國土安全網的資源管理系統，必須透過建構國土安全防護網的概念，修法使其能更具全面性的支援功能，才能發揮其最大功能。

在討論全民防衛動員機制之援災害防救作為方面。經由研究發現，由於全民防衛動員機制的侷限性，使得不論在平時動員準備階段或戰時動員實施階段，其與災害防救機制並無法完全相結合。在平時動員準備階段，由於全民

防衛動員準備的目標是針對國軍戰略目標為主，因此不論人力或物力動員目標均與平時災害預防計畫脫節，更何況由於平、戰時及災害應變時期階段劃分無法釐清，使得在平時發生災變時欲啟動全民防衛動員機制支援救災便顯得困難重重。這也造成每次災害防救體系在面臨重大災害時，僅能要求國軍常備部隊支援人力，無法透過全民防衛動員機制動員國軍以外的人、物力協力救災。而國軍部隊在被要求支援救災時，地方政府受限於預算不足不願透過災防機制徵用國軍救災所需的裝備，而國軍也無法透過全民防衛動員機制獲得所需的救災物資或裝備，僅能透過徵租的變相方式自行運用國防預算獲得救災裝備支援救災的奇特現象。因此筆者認為，要進一步整合全民防衛動員機制與災防機制。必須要由更高的角度去重新檢視我國國土安全防護體系，運用修法讓全民防衛動員機制真正成為軍事作戰、災害防救、反恐應援、重要設施防護等國土安全領域的備援體系，如此才能建構我國完整的國土安全防護網，確保國家整體安全。

作者簡介

王德利

陸軍兵工中校，中正理工學院81年班，後備動員管理學校正規班90年班，後備動員管理學校指參班93年班，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士97年班；曾任物力動員官、區隊長、運輸官、連長、教官、主任教官；現職後備動員管理學校總教官室物力動員課程組組長。