

軍民政

聯合救災成功基礎初探

摘要

撰稿／劉慶祥*

首先，相互瞭解是軍民政聯合救災的成功基礎之一。具體而言，法令規章是軍民政聯合救災相互瞭解的基礎。從《憲法》等法規與實際運作，吾人瞭解國軍救災，不但順應世界非戰軍軍事行動的潮流、結合綜合性安全的理念、更是保障全民福祉之基本想法。從《消防法》等法規與實際運作，吾人瞭解義勇消防人員、民防人員、慈濟基金會、中華民國紅十字會等民間社會力量救災角色日漸重要。從《災害防救法》等法規與實際運作，吾人瞭解各級政府責無旁貸救災角色。

其次，充分協調是軍民政聯合救災的成功基礎之二。在軍民政聯合救災過程中，「行政院災害防救會報」具部會協調功能、「戰綜會報」為行政與軍事兩造協調介面、「三合一會報」是軍民政三者間協調介面。

第三，周密計畫是軍民政聯合救災的成功基礎之三。為周密國軍協助災害防救計畫，須了解各級政府之災害防救計畫。而依據災害防救法規定災害防救計畫係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。

第四，有效配合是軍民政聯合救災的成功基礎之四。整體而言，內政部與國防部及相關民力有效配合救災，分別而言「國軍現役及後備役救災相互配合」、「國防部以及內政部民力救災配合」、「中央政府以及地方政府救災配合」，將有利救災任務圓滿達成。

關鍵詞：軍民政、聯合救災、相互瞭解、充分協調、周密計畫、有效配合

※ 本文純為學術研究心得，不代表國防部及服務單位立場。作者劉慶祥，政治作戰學校政治研究所博士班92年班畢業；為周延研究之內容，本論文曾多次諮詢後備動員管理學校梁達海老師，並獲得許多寶貴意見，梁老師已於99年12月22日逝世，僅以本論文紀念梁老師。

壹、前言

根據德國慕尼黑再保集團統計顯示，2010年全球因為大規模自然災害造成的死亡人數，約29萬5千人，是歷史第二高人數；災害包括極端氣溫、龍捲風、火山爆發、淹水、暴風雨、山崩、海嘯、火災等，其中光是海地大地震，就造成超過22萬人死亡，顯見，災害管理日趨重要。反觀我國，從八八水災、九一九高雄大淹水到這次宜蘭水災並重創蘇花高，氣候變遷已讓台灣成為災害高風險區、更造成台灣安全威脅，已是國家安全層次問題。¹尤其檢視法務部全國法規資料庫，最新版《災害防救法》於民國99年8月4日公布日施行；其後，《國軍協助災害防救辦法》於民國99年10月15日發布日施行。惟依據《災害防救法》民國97年5月14日版本，乃有民國98年1月16日《災害防救法施行細則》版本；實宜依據最新版《災害防救法》、《國軍協助災害防救辦法》，與時俱進修訂更新版本之《災害防救法施行細則》等相關法規，以利救災任務遂行。²

進一步而言，在98年8月24日，總統馬英九先生主持國安會議的時候，特別指示國軍

未來應將防災、救災納為中心任務，平常就應該做好準備，隨時捍衛國人的生命財產安全。³尤其從中央政府災害應變中心角度觀察，國軍救災扮演支援協處角色，因此，國防部如何將行之有年的「聯合作戰」機制與中央及地方政府災害應變中心之狀況處置作密切的整合，從準則教令、計畫想定、兵棋推演以致實兵演練等各階段，實需要一段不算短的「磨合期」。⁴

再者，國防部長高華柱先生主持國軍99年「部隊訓練工作檢討會」，強調訓練是一切的基礎，各級幹部要落實訓練工作，並強化各項災防訓練整備，將「作戰」、「訓練」、「救災」相互結合，寓作戰於救災，應用聯合作戰概念於救災任務，恪盡軍人保國衛民的天職，確維國家安全與全民福祉。為因應軍事與非軍事安全，以災練兵、平災戰合一的聯合作戰思維，吾人審慎樂觀地認為將符合未來國家因應全方位安全的需要。而聯合作戰成功之基礎，在相互瞭解、充分協調、周密計畫與有效配合。參與聯合作戰之諸軍（兵）種部隊，務須以達成共同作戰目標為依歸，各自致力其所負責務與目標之實現，俾利聯合作戰目的之圓滿達

- 1 奇摩新聞，「2010年全球自然災害死亡人數，歷來第二高」，民國100年1月4日，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110104/1/2k81m.html>；慕尼黑再保集團指出，歷來自然災害死亡人數最高的年份，是1983年，當年因為衣索比亞饑荒，造成約30萬人死亡。
中時電子報，「國安智庫：國安會應協助因應氣候威脅」，民國99年10月25日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,11050203x112010102500163,00.html>
- 2 有關《災害防救法》、《災害防救法施行細則》請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/#>；至於《國軍協助災害防救辦法》則於民國99年10月15日國防部國制研審字第0990000659號令、內政部台內消字第0990186176號令會銜訂定發布全文18條；並自發布日施行。
- 3 總統府新聞稿，「總統出席國軍八八水災災害防救有功官兵表揚大會」，民國98年9月2日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=277；總統府新聞稿，「總統視導金門國軍官兵部隊」，民國98年9月29日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=325
- 4 王漢國著，「全勝」思想的防災應變與國軍救災（台北：黎明文化公司，民國99年11月），頁153、226。

成。⁵

具體而言，國軍執行救災是一項全方位的任務，一方面需要與中央各部會及災防主管機關取得綿密的協調與合作，以落實各項分工事宜；另一方面也要與地方政府及民間團體之間有著良好的互動何默契；換言之，縝密災情蒐整，重視預警通報，資源先期整備及中央、地方與國軍指揮機制協調合作，是完善災防準備，建構國土安全網的主要工作。⁶

由於在學術研究領域中，決定研究方法的主要因素為問題的本身，當代戰略家研究國防政策等相關議題時往往採取總體取向，因而也往往採取科技整合的方式。檢視軍事社會學發展史，它是社會科學與軍事科學在二次世界大戰之後整合而成的新興學科，而今已逐漸成為世界性社會科學和軍事科學兩個領域間相當受重視的科技整合的新學科。冷戰結束後，軍事活動本質做了一些改變，例如「非戰爭軍事行動（Military Operation Other Than war；MOOTW）」的增加，包括維持和平，以及對颶風、洪水和火災等緊急任務的救援。由於軍事活動本質的改變，影響了軍事社會學者研究

主題的改變。⁷換言之，救災行動中軍事部隊與非政府組織等重要組織的資訊協調與資源統合的管理工作，對於救災行動的順遂與否，日顯其重要性。⁸本論文性質內容涉關我國救災政策，當然也需要採取總體取向，亦應採取科技整合研究途徑。⁹

總體而言，如前所述，聯合作戰成功之基礎，在相互瞭解、充分協調、周密計畫與有效配合。因此，本論文乃環繞國軍百分之百達成救災任務為核心思為，站在經營全方位國家安全最大利益的高度，分別針對「相互瞭解」、「充分協調」、「周密計畫」、「有效配合」等四個面向，循科技整合研究途徑、文獻及次級資料分析法，探討軍民政聯合救災的成功基礎。

貳、相互瞭解是軍民政聯合救災的成功基礎之一

為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定《行政程序法》，並自中華民國90年1月1日

- 5 軍聞社，「高華柱：國軍強化災防訓練整備，寓作戰於救災」，民國99年10月26日，網址：<http://mna.gpwb.gov.tw/>；陸軍總司令部編，陸軍作戰要綱（桃園：編者印，民國88年1月1日），頁一一一九。國防部編，國軍聯合作戰要綱（台北：編者印，民國90年4月12日），頁第1篇-2。
- 6 軍聞社，「高華柱：國軍以聯合作戰，執行防災救災任務」，民國99年5月14日，網址：<http://mna.gpwb.gov.tw/>；中時電子報，「國安智庫：國安會應協助因應氣候威脅」，民國99年10月25日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,11050203x112010102500163,00.html>；高華柱，「全勝觀」對國軍救災的啟示，刊於王漢國著，「全勝」思想的防災應變與國軍救災（台北：黎明文化公司，民國99年11月），頁序III。陸軍總司令部編，陸軍作戰要綱（桃園：編者印，民國88年1月1日），頁五。
- 7 Giuseppe Caforio編，洪陸訓等人合譯，軍事社會學手冊（上）（台北：國防大學政治作戰學院，民國97年12月），譯者序。
- 8 趙忠傑（政戰學校政研所碩士、南華大學非營利事業管理研究所研究生；樹德科技大學 講師、空中大學講師）、劉烈銘（空軍軍官學校上尉飛行官），「以非營利組織管理理論與文武關係觀點建構軍事部門、府際與非營利組織（NPO）的策略伙伴關係」，網址：<http://www.ftope.org.tw/web/pdf/4t09.pdf>
- 9 鈕先鐘，現代戰略思潮（台北：黎明文化事業公司，民國78年），頁269。

施行。¹⁰具體而言，災害防救乃是當前我國很重要的公共政策議題；而法令規章是軍民政聯合救災相互瞭解的基礎，除可避免肇生公務員執行公務損害人民權益之國家賠償案件外；就積極面而言，亦可使人民預知應承擔的義務及權利，有助行政執行效率，進而達成法令所預期之行政目的。¹¹以下從相關法規分別就「瞭解國軍非戰爭軍事行動的角色」、「瞭解民間社會救災角色日漸重要」、「瞭解各級政府責無旁貸救災角色」加以說明如後。

一、瞭解國軍非戰爭軍事行動的角色

總體而言，目前國軍執行救災有《憲法》、《國防法》、《全民防衛動員準備法》、《中央災害應變中心作業要點》、《聯合作戰指揮機制》等相關法規可供遵循，茲說明如后，俾瞭解國軍非戰爭軍事行動（救災）的角色：¹²

（一）憲法：

《憲法》第36條規定「總統統率全國陸海空軍」；第48條規定「總統應於就職時宣誓，誓詞如左：余謹以至誠，向全國人民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託」；137條規定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的」。就長期性、

全面性、整體性的角度檢視，總統身為三軍統帥，站在保障國家全方位安全的立場，三軍統帥賦予國軍救災中心任務不但正確，且順應世界非戰軍軍事行動的潮流、結合綜合性安全的理念、更是保障全民福祉之基本想法。

（二）國防法：

《國防法》係依據我國《憲法》第137條制定，其中第28條載明：「行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習」。根據《民防法》第3條，「民防工作與軍事勤務相關者，平時由中央主管機關會同國防部督導執行，戰時由國防部協調中央主管機關運用民防團隊，支援軍事勤務」。

（三）全民防衛動員準備法：

《國防法》第3條明定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」；《全民防衛動員準備法》第3條亦明定：「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

10 有關《行政程序法》，請參閱「全國法規資料庫」網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030055>

11 許俊榮，「析論我國物力動員之法制基礎」，刊於青年日報，民國99年2月24日，網址：http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=124173

12 趙忠傑，「國軍『災害救援』之策略分析-以「八八水災」為例，民國99年6月10日」，詳如「台灣公益組織教育基金會NGO研究中心公共政策與公民社會論壇」網址：<http://tw.myblog.yahoo.com/ajackperson-2006/article?mid=171&prev=174&next=161&l=a&fid=1>有關《憲法》、《國防法》、《全民防衛動員準備法》、《中央災害應變中心作業要點規定》、《聯合作戰指揮機制》等相關法令，請參閱「全國法規資料庫」網址：<http://law.moj.gov.tw/>

定支援災害防救。」顯見國軍平時協力救災，戰時執行國土防衛的政策，《國防法》與《全民防衛動員準備法》所揭櫫的精神是一致的。

(四) 中央災害應變中心作業要點：

國軍支援地方處理重大天然災害係依據《國軍經常戰備時期突發狀況處置規定》及《防颱救災現行作業程序》辦理，在「國軍聯合作戰要綱」亦明確的指示：「凡影響國家安全，社會安定之突發事件及天然公共災害等緊急情事，國軍應配合地方政府與支援警察機關，防範、制止與善後復原等有關之行動措施」。國軍在面對重大災害時即依據《災害防救法》及《國軍協助災害防救辦法》的規範，在行政院「中央災害應變指揮中心」任務分配中，國軍在第一時間內投入災區救援，使人民的生命財產損失降至最低的程度。

(五) 聯合作戰指揮機制：

國軍為國家整體危機處理機制之一環，配合政府政策指導本「全方位安全」理念，以「軍事危機」處理為主軸「緊急重大事故危機」為備援，藉由「國軍聯合作戰指揮機制」架構，因應不同類型危機適時轉換應變機制，嚴密掌握動、靜態危安因素，戮力達成「預防危機、掌握狀況、緊急應變、快速處理、避免擴大」要求，維護國人生命財產安全。為因應各類型危機及天然災害應變需要，國防部即按各項應變標準作業程序，編組人員於「聯合作戰指揮中心」全天候值

勤，可有效妥處各項危機事故；另於颱風季節來臨前，即要求各作戰區於指揮中心完成災害防救應變編組，並強化各項工作整備，俾能適時投入災害防救工作，協力維護人民生命財產安全。

二、瞭解民間社會救災角色日漸重要

依據《消防法》、《義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法》之規定，義勇消防人員之遴選條件及程序係由地方消防單位遴選當地居住、年滿二十歲、身心健康、無不良素行者擔任。現有義勇消防人員計3萬2,632人，共編組28個總隊、89個大隊、188個中隊、684個分隊；除廣續積極協助各縣市編組義消組織，並推動專技訓練，精進搶救能力。另依《民防法》暨《民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法》規定，98年計編組25個民防總隊、2,305個任務中隊、361個民防團、2,736個（聯合）防護團、38個特種防護團，納編民防人員52萬9,132人。98年全年配合中央災害應變中心執行蓮花、莫拉菲、莫拉克及芭瑪颱風防救災害工作，計動員警力36萬8,471人次，有效運用民力3萬2,580人次，救獲受困民眾1萬3,288人，協助勸（撤）離民眾3萬8,274人，開立勸導通知書1,687件。¹³

再者，依據《人民團體法》第4條，人民團體分為左列三種：（一）職業團體、（二）、社會團體（三）、政治團體。99年4月2日內政部統計資料顯示，截至98年底止，經各級政府核准立（備）案之人民團體總計達4萬4,658個，主要係社會團體增加較多。社會團體中以社會

13 請參閱內政部「內政概要」，網址：<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-09.html>；<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-07.html>



本期專題

服務及慈善團體1萬801個最多；職業團體中以工會4,759個最多；政治團體中以政黨158個最多。¹⁴

而慈濟基金會為我國慈善團體之一，自2009年8月8日莫拉克風災後，匯聚全球五十二個國家千千萬萬顆的愛心，投入逾三十五萬人次志工展開募心募款、救災、清掃、膚慰、鋪磚、建屋，及復建重建工作。該會援建杉林、長治、高樹、玉井等四處園區，打造近千棟永久屋，在八八周年前夕，均已完工，提供逾四千五百位鄉親安心入住；六百萬片用愛接力鋪設園區的連鎖磚，讓大地呼吸，也傳遞園區「人與人」、「人與大地」，和諧共生的承諾。同時，輔導住民生活、生產技藝，協助社區總體營造，展現災後重建強韌的生命力，重現家園新生機。¹⁵

此外，中華民國紅十字會為國際人道慈善團體，自2004年7月起每逢中央災害應變中心開設，該會即派員進駐輪值，協助災民收容、賑濟物資調度，各分支會並多已納入地方政府災害應變體系，以人力物力配合執行救災任務。且為發揮區域聯防，整合救災人力，該會以任務編組方式成立北中南東4個救災大隊，於災害發生時接受調度配合政府救災。此為政府與民間結合從事災害防救的典範，亦為該會自921後努力從事備災及救災服務所獲致的肯定

。該會於98年8月26日成立八八水災服務聯盟，該聯盟乃為促進重建過程中，政府部門與民間部門的協調、資訊與資源的分享與整合，透過邀集中央政府、地方與受災縣市政府，民間組織等，形成八八水災服務聯盟平台。在此平台上進行服務協調、資訊分享與資源互助，以發揮整合性服務的加乘效果，提升災後重建的效能。具體而言，八八水災災後紅十字會全力投入協助援建1200餘戶組合屋，區域廣達六大受災縣市，同時，還與政府合作規劃災難應變的運作機制，結合民間與政府的資源，積極進行備災工作。¹⁶

三、瞭解各級政府責無旁貸救災角色

我國的災害防救體系歷經了50餘年的努力，《災害防救法》於民國89年正式頒布實施；行政體制由中央統一指揮演變到符合救災效率的三級制，初期政府面對災害的作為僅負責災後撫卹及公共建設重建，再經歷多次的重大災害後，才大幅朝向減災規畫及主動應變，因此地區的防救災工作由被動的救災任務，轉變為主動應變的模式。而就我國現行防救災體系架構而論，係區分為「計畫」、「組織」、「應變中心」與「應變小組」四個層面，依災害發生分為前、中、後不同之時期，逐步架構出我國防救災應變體系與措施。¹⁷

行政院為規範中央災害應變中心任務、開

14 有關《人民團體法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050091>；九十九年第十四週（99年4月2日）內政統計通報（98年底人民團體概況），請參閱「內政部統計處」網址：http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=4003&page=2

15 莫拉克災後重建成果（慈濟專題）、慈善志業簡介，請參閱「慈濟全球資訊網」網址：<http://www.tzuchi.org.tw/>

16 請參閱人道服務-國內救災，網址：<http://web.redcross.org.tw/human1.aspx>；紅十字會新聞稿，「陪您走過八八水災一週年～災後重建關懷活動報導」，民國99年8月4日，網址：<http://www.88alliance.org/pages/news033.htm>

17 趙忠傑，「國軍『災害救援』之策略分析-以「八八水災」為例，民國99年6月10日」，詳如「台灣公益組織教育基金會NGO研究中心公共政策與公民社會論壇」網址：<http://tw.myblog.yahoo.com/ajackerson->

設時機、程序、編組及相關作業等應遵行事項，特於民國99年5月18日修定《中央災害應變中心作業要點》。以下茲以風災及震災為例，說明應變中心一、二級開設時機及應進駐機關（單位、團體）規定：¹⁸

（一）風災

1. 二級開設：

- （1）開設時機：交通部中央氣象局（以下簡稱中央氣象局）發布海上颱風警報後，經內政部研判有開設必要者。
- （2）進駐機關（單位、團體）：由內政部通知行政院災害防救辦公室、國防部、教育部、經濟部、交通部、行政院新聞局、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、國家通訊傳播委員會、行政院國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心派員進駐，進行防颱準備及宣導事宜，並得視颱風強度及災情狀況，經報請指揮官同意後，通知其他機關（單位、團體）派員進駐。

2. 一級開設：

- （1）開設時機：中央氣象局發布海上陸上颱風警報，預測颱風暴風圈將於十八小時內接觸陸地時。
- （2）進駐機關（單位、團體）：由內政

部通知風災二級進駐機關及行政院研究發展考核委員會、行政院衛生署、行政院環境保護署、中華民國紅十字會總會派員進駐，處理各項緊急應變事宜，並得視颱風強度及災情狀況，經報請指揮官同意後，通知其他機關（單位、團體）派員進駐。

（二）震災

1. 開設時機：有下列情形之一，經內政部研判有開設必要者：

- （1）中央氣象局發布之地震震度達六級以上。
- （2）估計有15人以上傷亡、失蹤，且災情嚴重，亟待救助。

2. 進駐機關（單位、團體）：由內政部通知行政院災害防救辦公室、外交部、國防部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會、行政院公共工程委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院研究發展考核委員會、國家通訊傳播委員會、行政院國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心、中華民國紅十字會總會、財團法人住宅地震保險基金派員進駐，處理各項緊急應變事宜，並得視災情狀況，經報

2006/article?mid=171&prev=174&next=161&l=a&fid=1

18 為掌握應變中心開設時機，平日由行政院災害防救辦公室結合內政部消防署、行政院國家搜救指揮中心及行政院衛生署空中轉診審核中心人員，共同因應災害緊急應變處置。於災害發生或有發生之虞時，經評估可能造成之危害，必要時立即通知相關機關（單位、團體）派員運作，召開工作會報提示相關防救災應變整備重點事項後，由各機關（單位、團體）自行積極推動執行或持續運作，展開相關應變作業。99年5月18日修定《中央災害應變中心作業要點》，請參閱「行政院災害防救委員會」網址：<http://www.ndppc.nat>。

請指揮官同意後，通知其他機關（單位、團體）派員進駐。

進一步而言，依據前述《災害防救法》、《災害防救法施行細則》第9條規範，「直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所每2年應依該法第22條第2項、第23條第2項、第27條第2項、第36條第2項規定、災害防救計畫、地區災害發生狀況、災害潛勢特性等，進行勘查、評估，檢討地區災害防救計畫；必要時，得隨時辦理之」；再者，該法第22、23、36條規定，「為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項」、「為有效執行緊急應變措施，各級政府應實施整備事項」、「為實施災後復原重建，各級政府除應依權責實施之事項外，並鼓勵民間團體及企業協助辦理」¹⁹

參、充分協調是軍民政聯合救災的成功基礎之二

協調係上、下及平行階層間，為使行動能符合上級政策與企圖，明瞭所屬單位之活動狀況，促使各單位間，保持高度合作與相互支援要求，而採取縱、橫協商之行為。因此，協調、聯繫，為達成共同任務之必須手段。協調聯繫應揚棄本位主義與主觀成見，基於當前政策與整體利益及實際狀況，互相溝通，同心協力，採取一致之行動。就公文處理而言有「會議協商」、「電話協調」、「面洽協商」、「書面會簽」、「公文協調」等五種協調會辦方法

；就參謀作業而言，有「會議」、「簡報」、「視察」、「訪問」、「資料交換」、「文件會簽」、「電腦數據傳輸」、「電話」、「電報」、「傳真」、「互派連絡人員」等11項協調方法。其中，在案情牽涉較廣的情況下以「會議」協商的方式協調。²⁰充分協調是聯合救災的成功基礎之二，在軍民政聯合救災過程中，「行政院災害防救會報」具部會協調功能、「戰綜會報」為行政與軍事兩造協調介面、「三合一會報」是軍民政三者間協調介面，分別說明如後。

一、行政院災害防救會報具部會協調功能

為辦理跨部會災害防救協調整合業務，行政院依據《災害防救法》第7條第2項規定，於89年8月15日函頒《行政院災害防救委員會設置要點》，由內政部消防署負責籌備成立事宜，並於同年8月25日掛牌成立「行政院災害防救委員會」，展開災害防救新的史頁。該會置減災規劃組、管考協調組、資訊資料組、整備訓練組、應變復建組及總務後勤組，分別辦理「行政院災害防救委員會」任務。該會為委員制之任務編組單位，置委員29人至33人，其中1人為主任委員，由行政院副院長兼任；副主任委員2人，分別由行政院政務委員及內政部長兼任，現任副主任委員為范政務委員良銑及江部長宜樺；執行長1人，由兼任該會副主任委員之江部長兼任；副執行長1人、執行秘書1人，主任委員請消防署葉署長吉堂、陳副署長文龍兼任。委員由主任委員報請行政院院

gov.tw/ContentDetail.aspx?MID=155&UID=163&CID=3474&PID=155

19 有關《災害防救法》、《災害防救法施行細則》，#請參閱「全國法規資料庫」網址：<http://law.moj.gov.tw/>

長指定內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院主計處、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院海岸巡防署、行政院原子能委員會、行政院國家科學委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、行政院公共工程委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、國家通訊傳播委員會等22個部會之副首長1人派兼之。²¹

有鑒於行政院維護公共安全方案與行政院災害防救委員會兩者業務有重疊之處，基此，行政院業於92年5月12日核定行政院維護公共安全專案會議併入行政院災害防救委員會運作，以切實督導各部會辦理各項災害安全管理工作。此外，為充分考慮重大公安事故對社會之衝擊，提升國內公共安全管理品質，建立良好的災害預防機制，另請各主管機關配合國內社經環境變遷，針對國人最關切的公共安全問題，以及災害防救業務計畫不足之處，調整重點工作，鎖定具有高度潛在危險性之重大災害項目，編撰公共安全管理白皮書，以明確各主管機關年度施政目標，降低重大公安事故發生，減少重大人命傷亡及財產損失，做好維護人民生命財產的工作。²²

最新版《災害防救法》第7條第2款規定：「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

中央災害防救委員會，置主任委員1人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之」。面對未來自然環境與社會變遷的嚴峻挑戰，且為有效提升行政效能及強化災害防救施政之指揮監督及協調功能，於行政院本部設置常設性、專職化之「災害防救辦公室」，負責「中央災害防救會報」之幕僚工作。辦公室為一政策規劃與協調單位，置專責人力辦理相關業務，平時監控災害風險與評估各部會、各縣市防減災、整備業務之執行績效，以有效整合跨部會複合型災害發生前之減災整備業務，災害發生時則支援中央災害應變中心，依據平時督訓之標準作業流程，有系統的救災並累積經驗，並協調地方政府應變與復原作業。²³

二、戰綜會報為行政與軍事兩造協調介面

依據《全民防衛動員準備法》第8條第2款：「國防部承行政院之命，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。」具體而言，全民戰力綜合協調組織係以直轄市、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、

20 陸軍總司令部編，陸軍部隊指揮參謀組織與作業教範（桃園：編者印，民國91年8月20日），頁4-4至4-5。

國防部編，國軍文書處理手冊（台北：編者印，民國98年12月24日），頁35至39。

21 「行政院災害防救委員會業務簡介」，請參閱「行政院中央防救委員會」網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/Show.aspx?MID=663&UID=804&PID=663>

22 「公共安全白皮書簡介」，請參閱「行政院中央防救委員會」網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/Show>

軍整體力量。其任務為於動員準備階段時，協調行政動員準備執行機關，掌握責任地區內之動員能量，協力軍事動員準備，並協助地方處理災害救援事宜。於動員實施階段時，則為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。於動員準備階段以「會報」方式組成運作；於動員實施階段則轉換成「中心」，採24小時輪值運作。²⁴

進一步而言，國防部依全民防衛動員準備法之授權，成立台閩地區一地區一縣（市）等3級全民戰力綜合協調會報。台閩全民戰力綜合協調會報每年12月，召開1次；地區及直轄市全民戰力綜合協調會報每年5月、11月，各召開1次；縣（市）全民戰力綜合協調會報每年3至4月、9至10月，各召開1次。直轄市、縣（市）全民戰力綜合協調會報之定期會議得與相對層級之動員會報及災害防救會報合併召開。

而各級全民戰力綜合協調會報於動員實施階段（戰時）時，即依令轉換為相對應之「戰力綜合協調中心」，依層級結合對相應之「行政院動員協調管制中心」、「聯合作戰指揮中心」或「聯合應變指揮管制中心」運作，執行協調相關資源之運用與後續動員能量之支援等事宜。

且當各級全民戰力綜合協調會報於重大災

害發生或有發生之虞時，秘書組即派員進駐相對層級之「災害應變中心」（地區全民戰力綜合協調會報進駐「國軍災害應變中心」），遂行災害防救相關事項之協調與作業或協調國軍支援災害處理事宜。

整體而言，全民戰力綜合協調組織為整合作戰地區內潛存民間之人、物總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協力地方處理災害救援事宜之政、軍、民間之動員中介、連繫機制，平時以「全民戰力綜合協調會報」型態，執行民、物力動員準備之調查、編管、簽證、演訓等事項；戰時或災難緊急應變時，轉換為「全民戰力綜合協調中心」，統籌調度軍、政間之人力、物力資源。具體而言，戰力綜合協調會報，乃政、軍間之橋樑，屬政、軍間之銜接、協調與融合工作的一個機制；目的在整合作戰地區民物總力，使地區軍、政、社團組織緊密結合，以發揮全民防衛作戰力量，作為行政動員及軍事動員之協調介面，透過三種會報聯合運作機制，達成平時協力災害防救，戰時支援軍事作戰之任務。²⁵

三、三合一會報是軍民政三者間協調介面

《全民防衛動員準備法》第12條：²⁶直轄市、縣（市）政府應設動員準備業務會報，其任務如下：（一）行政院動員會報決議事項之執行；（二）依據動員準備分類計畫，策訂其執行計畫；（三）行政動員準備支援軍事動員

aspx?MID=673&UID=726&PID=673

23 「災害防救辦公室」，請參閱「行政院中央防救辦公室」網址：<http://www.ey.gov.tw/mp.asp?mp=93>

24 台中市警察局保安民防課，「全民防衛動員準備機制介紹」，2010年4月22日，網址：http://www.tcpb.gov.tw/chinese/04services/ser_d01_print.asp?bull_id=22172；後備動員管理學校講義，「全民戰力綜合協調組織」，民國98年11月13日。有關《全民防衛動員準備法》，請參閱「法務部全國法規資料庫」，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0070013>

25 國防部編，中華民國九十一年國防報告書（台北：編者印，五南文化公司，2002年），頁194、254。另

準備之政軍協調；（四）全民戰力綜合協調組織業務之配合執行；（五）各動員準備分類計畫主管機關委辦之動員準備事項。前項動員準備業務會報置召集人1人，由直轄市長或縣（市）長兼任，副召集人1人至2人，分別由副市長、副縣（市）長、秘書長或主任秘書兼任。

此外，《全民防衛動員準備法》第8條：行政院動員會報置召集人、副召集人各1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、有關機關首長派兼。國防部承行政院之命，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。前項擔任秘書工作之單位及全民戰力綜合協調組織之編組、任務、權責及作業程序，由國防部定之。跟據國防部所歸劃，縣市全民戰力綜合協調會報，縣市長擔任召集人。²⁷

再者，《災害防救法》第9條：直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人1人、副召集人1至2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。該法第15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。該法第34條第4款：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，其辦法由內政部會同有關部會定之。²⁸

綜合上述，藉由法制中央、地方與國軍在災害發生時實已連結。回顧民國93年7月14日，經濟部陳報「72水災中央災害應變中心總結報告」中，當時行政院長提示，「災害防救法」實施到7月19日剛好屆滿四年，對於相關機制也應該做一個檢討。也因此，民國94年2月1日，在立法院第6屆第1會期行政院施政報告中，具體指出：為整合地方政府的動員與災害救援資源，發揮互通共用功能，規劃訂定「直轄市、縣（市）政府動員、戰力綜合協調、災害防救三個會報聯合運作要點」草案，並請縣（市）政府試行運作，俾有效提升各級政府危機應變能力。²⁹

進一步而言，為使動員準備工作能滿足軍事任務需要並能因應緊急災變所需，宜深化「全民防衛動員準備業務會報」、「災害防救會報」、「全民戰力綜合協調會報」三合一會報，並發揮協調運作的功能，俾利全力協助救災。具體而言，戰力綜合協調組織，平時以會報方式運作，每年與動員準備業務、災害防救會

請參閱國防部後備司令部，「動員意義」，詳如網址：http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_11000.htm

26 有關《全民防衛動員準備法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0070013>

27 有關《全民防衛動員準備法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0070013>；另請參閱國防部後備司令部編，99年後備宣傳員培訓班教材（台北：編者印，民國99年8月），頁72。

28 有關《災害防救法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll>



報合併召開兩次定期會議，由各行政機關、公、民營事業機構為後援，建立良好溝通管道與全民防衛共識；於災害或戰事發生時，迅速支援救災及軍事作戰。當各類重大災害發生或有發生之虞，各級戰綜會報派員進駐災害應變中心協助救災車、機具、物資徵（租）用及國軍兵力申請等緊急應變處置作業，以88水災為例，再次證明三合一會報符合國土安全網需要。³⁰

肆、周密計畫是軍民政聯合救災的成功基礎之三

基於救災就是作戰的觀點，從作戰計畫擬定的角度檢視，計畫乃實現指揮官決心或企圖，所策訂之具體行動方案，為下達命令及指導作戰準備與實施之準據。且計畫須具備「全程性」、「縱深性」、「詳略性」、「不變性與彈性」等特性。具體而言，計劃須著眼全局、整體規劃、策定全程構想，並劃分期程，使作戰準備、遂行、迄完成任務之全部進程，均納入策劃TM與指導。此外，計畫涵蓋時空之深遠程度，計劃階層越高，其縱深性越大。再者，計畫中各項內容之敘述，越近期者越詳密，越遠期者則越簡略。最後，作戰應依既定方針貫徹全程，惟因策定計畫之初，為使計畫能因應狀況變化，保有適度彈性，除於構想中須列述應變方案外，並應預為策定備用計畫，相機實施，以貫徹既定目的。³¹《國軍協助災害防救

辦法》第4條指出：國軍為協助災害防救，「訂定國軍協助災害防救計畫」為國防部於平時應辦理事項之一。為周密國軍協助災害防救計畫，須了解各級政府之災害防救計畫。而依據災害防救法規定災害防救計畫係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。³²以下從「災害防救基本計畫簡析」、「災害防救業務計畫簡析」、「地區災害防救計畫簡析」等三個面向，說明周密計畫是軍民政聯合救災的成功基礎之三。

一、災害防救基本計畫簡析

我國位處西太平洋颱風區及環太平洋地震帶上，近百年來平均每年遭受3至4次颱風侵襲，並可能遭受近1次災害性地震，加上近年都市化範圍不斷擴大、經濟高度成長及社會快速變遷等因素，導致災害類型呈現多樣化及複雜化，一旦發生重大災害極易造成生命財產的嚴重損失。也因此，台灣地理環境特殊，時有颱風與地震等天然災害之發生，依據世界銀行2005年刊行之Natural Disaster Hot Spots - A Global Risk Analysis報告中指出，台灣地區同時暴露於3項以上天然災害之土地面積為73%，面臨災害危險之人口亦為73%，均高居世界第一。因而各項災害防救工作的規劃與計畫，在平時需要以宏觀角度，規劃、推動與落實各項防減災計畫；當災時需要以積極主動，協調、統整與及時達成各項救援任務；於災後需要以檢討務實，整體、確實來進行有關災後復原

aspx?PCode=D0120014

29 行政院第2898次會議，民國93年7月14日，網址：<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=21626&ctNode=1229&mp=1>立法院第6屆第1會期行政院施政報告，民國94年2月1日，網址：<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=21339&ctNode=1028&mp=1>

30 國防部後備司令部編，99年後備宣傳員培訓班教材（台北：編者印，民國99年8月），頁70至73。

計畫。³³

目前公佈在網站之96年版「災害防救基本計畫」，係行政院災害防救委員會辦理之95年災害防救基本計畫修正案，業經中央災害防救會報第9次會議核定通過，修正內容計新增重大陸上交通事故、海難、森林火災、輻射災害、生物病原、毒性化學物質等6個對策編，並修正原有總則、風水災、震災、空難、其他災害對策編、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項及計畫實施等7個對策編，合計13編，各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府應據以辦理修正災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。³⁴

而96年版「災害防救基本計畫」，係災害防救基本計畫屬綱要性之全國災害防救工作指導計畫，其內容明定我國災害防救施政之整體性計畫、揭示災害防救工作的相關事項與擬訂災害防救業務計畫及地區災害防救計畫時應注意之要點等。據此，將得以提昇我國從減災、預防、應變到重建等災害防救各階段工作之執行能力與各項計畫預計達成之重點工作，俾能減少災害發生與民眾生命財產損失，進而建立低災害風險並邁向永續發展之城鄉與國土，據此未來5年國內災害防救工作主要目標為：³⁵

- (一) 將理念付諸行動：提出整體性減災計畫與策略，考量災害環境與社會結構的變遷、氣候變化、疫情傳播等議題。
- (二) 整合資源強化體制：減災理念結合國土

開發、水土保持等業務，注重各層防災工作的推動，並涵蓋輻射與毒性化學物質管理、生物病原控管，邁向全災害防救體系。

- (三) 向災害學習：納入國、內外重大災例檢討，落實防災資訊分享與學習平台，厚植防災觀念。

二、災害防救業務計畫簡析

災害防救業務計畫，有內政部「風災災害防救業務計畫（99.04.20核定）」、「震災災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「重大火災災害業務防救計畫（96.08.16修正實施）」、「爆炸災害災害防救業務計畫（96.08.16修正實施）」；有經濟部「旱災災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「水災災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「礦災災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「公用氣體與油料管線、輸電線路災害防救業務計畫（98.4.14核定）」；有交通部「海難災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「空難災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「陸上交通事故災害防救業務計畫（98.04.14核定）」；有農委會「土石流災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「森林火災災害防救業務計畫（98.04.14核定）」、「寒害災害防救業務計畫（96.08.16修正實施）」；有環保署「毒性化學物質災害防救業務計畫（93.08.03修正實施）」；有行政院原子能委員會「輻射災害防

31 陸軍總司令部編，陸軍部隊指揮參謀組織與作業教範（桃園：編者印，民國91年8月20日），頁7-1至7-2。

32 請參閱行政院災害防救委員會，「災害防救基本計畫」網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/Show.aspx?MID=666&UID=831&PID=0>；有關《國軍協助災害防救辦法》請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0090024>

33 請參閱行政院災害防救委員會，「災害防救基本計畫」網址：<http://www.nfa.gov.tw/upload/show/2010/20100611/201061118546885.doc>



救業務計畫（98.04.14核定）」；有衛生署「生物病原災害防救業務計畫（98.04.14核定）」。³⁶

值得一提的就是，「風災災害防救業務計畫（99.04.20核定）」。檢視「風災災害防救業務計畫」，其中第三篇第三章第五節「國軍之支援」，規範（一）國防部應督導各責任區指揮官主動與各級災害應變中心指揮官聯繫並接受派遣，並視災情需要先行部署必要兵力至可能致災之潛勢地區待命，俾於災難發生時主動投入執行災害搶救及人命搜救任務。（二）內政部及地方政府，無法因應災害處理時，需申請當地國軍支援時，應依中央災害應變中心指揮官之指示或依「申請國軍支援災害處理辦法」之規範，申請國軍支援災害處理作業。（三）內政部、國防部及地方政府應建立民間災害防救團體、社區災害防救志願組織、後備軍人組織及民防團隊等資料庫及聯繫協助機制。第三篇第三章第六節「全民防衛動員準備體系之動員」，規範內政部、國防部、教育部、經濟部、交通部、財政部、行政院衛生署、行政院國家科學委員會及地方政府於地區發生重大災害、情況嚴重緊急時，得依據《全民防衛動員準備法》及《結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法》等有關規定，協調全民防衛動員體系，運用編管之人力、物力能量，配合進行救災或提供建議。³⁷

其次，則說明「震災災害防救業務計畫（98.04.14核定）」。檢視「震災災害防救業務計畫」，其中第三篇第二章第五節「國軍之支援」，規範（一）內政部及地方政府，無法因應災害處理，需申請當地國軍支援時，應依中央災害應變中心指揮官之指示或依「申請國軍支援災害處理辦法」之規範，申請國軍支援災害處理作業。（二）內政部、國防部及地方政府應建立民間災害防救團體、社區災害防救志願組織、後備軍人組織及民防團隊等資料庫及聯繫協助機制。第三篇第二章第五節則為「全民防衛動員準備體系之動員」，內政部、國防部、教育部、經濟部、交通部、財政部、行政院衛生署、行政院國家科學委員會及地方政府於地區發生重大災害、情況嚴重緊急時，得依據《全民防衛動員準備法》及《結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法》等有關規定，協調全民防衛動員體系，運用編管之人力、物力能量，配合進行救災或提供建議。³⁸

三、地區災害防救計畫簡析

行政院於92年5月26日召開中央災害防救會報第6次會議時，對於「行政院災害防救委員會」所提地區災害防救計畫備查案，決定：「地區災害防救計畫是直轄市、縣（市）政府執行災害防救工作之重要依據，中央有責任提供直轄市、縣（市）政府技術經驗與部分資源

34 請參閱行政院災害防救委員會，「災害防救基本計畫」網址：<http://www.nfa.gov.tw/upload/show/2010/20100611/2010611185139479.doc>

35 請參閱行政院災害防救委員會，「災害防救基本計畫」網址：<http://www.nfa.gov.tw/upload/show/2010/20100611/2010611185139479.doc>

36 有關災害防救業務計畫，請參閱「行政院中央防救委員會」網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/Show.aspx?MID=696&UID=738&PID=666>

，協助擬定完整、周全之計畫。請「行政院災害防救委員會」委由國家災害防救科技中心擬定三年中程計畫，以達成健全計畫制度、提升人力素質及精進防救災技術之目標。」規劃以三年（預計為94～96年度）期間，協助直轄市、縣（市）政府充實地區災害防救計畫之工作內容與執行方式。³⁹茲以「臺北縣（已升格為新北市）地區災害防救計畫」說明如後：

「台北縣（已升格為新北市）地區災害防救計畫」（以下簡稱本計畫）中所提之災害種類包括了颱風、地震、水災、土石流、旱災、寒害、重大火災、建築工程災害、爆炸災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、毒性化學物質災害、化學災害、廠礦區意外事故、核子事故、空難、重大交通事故、動物疫災、傳染病疫災等十八種。台北縣政府對於本計畫所列十六種災害之主辦權責單位如下：（一）颱風災害：消防局。（二）地震災害：消防局。（三）水災：水利局。（四）土石流：農業局。（五）重大火災：消防局。（六）重大爆炸：警察局。（七）廠礦區意外事故：經發局。（八）建築工程災害：工務局。（九）公用氣體、油料及電氣管線災害：經發局。（十）空難：交通局。（十一）重大交通事故：交通局。（十二）核子事故：消防局。（十三）化學災害：消防局。（十四）毒性化學物質災害：

環保局。（十五）傳染病疫災：衛生局。（十六）動物疫災：農業局。⁴⁰為健全新北市災害防救體系，強化災害之預防，災害發生時之緊急應變及災後之復原重建，特訂定本計畫，以期發揮本府整體救災效率，有效執行重大災害應變搶救及善後處理措施。

總體而言，災害發生依其徵兆可分為有預警災害與無預警災害兩大類，因而在防救處理的流程上各不相同，主要乃歸因於災害發生前對於災害訊息得知的掌握有別，以致整個災害的因應便有不同的處理模式，茲將兩種不同的處理流程分列如下：（一）有預警災害：得知災害的訊息（如颱風）→災害整備→災害發生→災害應變→災害善後→災害預防。（二）無預警災害：災害發生（如地震）→災害應變→災害善後→災害預防→災害整備。由以上流程可知，無預警災害（如地震）是突如其來的發生，不像有預警災害（如颱風）有時間可事先做好防災的準備，只能在地震發生過後平時採取預防及整備的工作；所以，基本上兩者在防災的整備上有很大的差別，而對於災害發生後之搶救應變與善後復原工作，則大抵上是有一致性的。災變管理體系過程分為應變、善後、預防、整備等四個階段之管理政策，故應視災變為非單一事件，而係一持續發展的過程，且是全面性、長期性管理政策之規劃與執行過程

37 有關災害防救業務計畫，請參閱「行政院中央防救委員會」網址：<http://www.nfa.gov.tw/upload/FTB/UpFiles/風災災害防救業務計畫-本文-990420會報核定版.doc>

38 有關災害防救業務計畫，請參閱「行政院中央防救委員會」網址：<http://www.nfa.gov.tw/upload/FTB/UpFiles/11次會報核定之業務計畫/震災災害防救業務計畫.pdf>

39 「地區災害防救計畫」，請參閱「行政院中央防救委員會」網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/Show.aspx?MID=666&UID=833&PID=666>

40 請參閱「台北縣地區災害防救計畫」總論（上），網址：http://www.fire.tpc.gov.tw/web66/_file/1143/upload/10053/24856-1-1.pdf

；是故完整的災害處理流程除了單一災害事件的演進過程，從災害發生→應變→善後→預防→整備之外，以災害還會再發生的眼光來看，這個流程其實並沒有劃下終止的句點；可知災害防救處理的流程實際上是連貫性的。⁴¹

伍、有效配合是軍民政聯合救災的成功基礎之四

整體而言，內政部為救災核心機關，而國防部則扮演協力角色。內政部消防署之職掌為規劃及執行全國消防行政及災害防救事務；審視《內政部支援災害處理作業規定》，警政署負責治安、消防署負責搶救、社會司負責救濟、營建署負責工程，安置則由社會司、民政司、營建署共同負責。⁴²面對當今政府管理的情勢已經轉變成為：「為了有效地服務人民，公共管理者必須尋找跨越現有組織疆界的工作方式。」這種殷切需求也表示各級政府應該培養管理者成為「跨域協調者」，且渠等需要能在其他機關當中尋找合作夥伴，一同解決問題，而他也必須在複雜的組織疆域中，尋找跨越的路，並在不犧牲政府存在基本價值之前提下，

改善政府的表現與回應力。「公、私部門間的協力」為跨域協調的範圍之一，亦為本論文「軍民政聯合救災」研究焦點。若B代表「組織分工所帶來的利益」、C代表「組織運作所花的成本」；軍民政聯合救災有效配合，應該是 $B-C > 0$ 。⁴³簡言之，內政部與國防部及相關民力有效配合救災，分別而言「國軍現役及後備役救災相互配合」、「國防部以及內政部門民力救災配合」、「中央政府以及地方政府救災配合」，將有利救災任務圓滿達成。

一、國軍現役及後備役救災相互配合

歷來國軍對於支援各級政府災害防救均不遺餘力，發揮重大災害防救功能，已成為政府災害防救不可或缺的一環。《國軍執行災害防救辦法》乃於民國99年10月15日國防部國制研審字第09900000659號令、內政部台內消字第0990186176號令會銜訂定發布全文18條；並自發布日施行。該法第3條第6款「救災應變部隊，指作戰區遇無預警之災害發生時，視災害類別及規模，將救災責任分區戰備部隊轉換之部隊及有預警之災害來襲前，完成預置兵力之部隊。」此外，該法第8條第3款「國軍常備部隊

依《災害防救法》第三條臚列中央災害防救主管機關如下：（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）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。

41 請參閱「台北縣地區災害防救計畫」第十四篇「災變管理」，網址：http://www.fire.tpc.gov.tw/web66/_file/1143/upload/10053/24856-14.pdf

42 請參閱99年5月18日修定「中央災害應變中心作業要點」，「行政院災害防救委員會」網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/ContentDetail.aspx?MID=155&UID=163&CID=3474&PID=155>；有關「國軍支援之相關事項」，請參閱災害防救基本計劃第十二篇第三章，詳如行政院災害防救委員會編印，災害防救法令彙編（台北：編者印，民國98年），頁124。關於消防署概況，請參閱「內政部消防署全球資訊網」，網址：<http://www.nfa.gov.tw/Show.aspx?MID=9&UID=27&PID=8>；另亦可參閱「消防」，「99年內政概要」網址：<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-09.html>。有關《內政部支援災害處理作業規定》，請參閱行政院災害防救委員會編印，災害防救法令彙編（台北：編者印，民國98年），頁494至495。

兵力無法滿足災害防救時，國防部得運用教育召集應召之後備軍人，編成救災部隊，納入作戰區指揮調度，協助災害防救。」⁴⁴以下分別就「國軍救災兵力及資源整備等概況」、「應召後備軍人支援災害防救任務」說明如後。

（一）國軍救災兵力及資源整備等概況

「行政院災害防救委員會」在針對「莫拉克88風災」後的「芭瑪颱風」防颱整備中，即嚴格要求各單位提出整備報告，在國防部所提出的「整備概況報告」中，已分別針對聯絡官派遣、兵力整備及可用資源、救災應變隊整備、兵力及機具預置、山區特戰兵力預置及營區安置整備等六項災害防救整備項目，提出各地區清楚的兵力與各項資源數量（詳如附表一：國軍救災兵力及資源整備統計表），倘若災害發生，便能立即指揮調動兵力與資源進入災區。⁴⁵整體而言，國軍各類救災資源總數，兵力為86,714人、口糧34,913箱、帳篷274頂、軍毯102,325床、發電機595台、抽水機240部、消毒器2,591具、醫療小組581人、輪車3,880輛、甲車373輛、重機具335部、飛機49架、船艇膠舟

149艘。

就國防部角度研析，民國88年「921大地震」，當時國軍約有48萬兵力，而投入救災兵力還不到28萬人次。98年8月發生「莫拉克」颱風，國軍總兵力則下降為27萬多人，然而動員的人力多達56萬多人次。民國103年底，國軍總兵力將再下降至21.5萬人，若國軍仍須維持上表約9萬人救災兵力，甚至遇類似「921大地震」或「莫拉克」颱風等災害，需國軍動員相同規模兵力投入救災，則需有周密配套方能克服。⁴⁶

（二）召集後備軍人支援災害防救任務

如前所述，未來兵力目標將向下調整至21萬5千人或更低，因而結合常備及後備體系，彼此分工發揮整合效果，以兼顧國土防衛及災害救援，應是可行途徑之一。為緩衝常備部隊的頻繁動用救災影響戰備，避免地方政治影響力進入國軍常備部隊，應以後備動員體系為國軍災害防救的基石，整建地區後備指揮部為全民國防中保鄉保土及災害防救的主要執行單位與骨幹部隊，於重大災害或戰亂發生時迅速投入救援。國防部為執行

43 陳敦源（國立政治大學公共行政學系副教授），跨部門協調與個案研究：問題本質與策略運用（國立政治大學社會科學院行政管理碩士學程個案教學資料），網址：<http://tw.search.yahoo.com/search?p=%E8%B7%A8%E9%83%A8%E9%96%80%E5%8D%94%E8%AA%BF%E8%88%87%E5%80%8B%E6%A1%88%E7%A0%94%E7%A9%B6&fr=yfp&ei=utf-8&v=0>

44 有關《國軍執行災害防救辦法》，請參閱「國防法規資料庫」網址：<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=3848&flag=o>；「S-link 電子六法全書」網址：<http://www.6law.idv.tw/6law/law3/%E5%9C%8B%E8%BB%8D%E5%8D%94%E5%8A%A9%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E8%BE%A6%E6%B3%95.htm>

45 張孟湧（國政基金會助理研究員），莫拉克八八風災一週年之回顧與展望，民國99年8月23日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/7986>

46 中央災害防救會報，「災害防救基本計畫」（行政院96年3月30日院授災防字第0969980002號函頒），詳如網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/uploadfile/series/200803032001.doc>；張中勇，「災害防救與我國國土安全管理機制之策進」，刊於《國防雜誌雙月刊》，第24卷第6期（98年12月1日），頁4。國防部96年度施政績效報告，提報日期：97年3月7日，網址：<http://www.mnd.gov.tw/UserFiles/施政績效報告>

《災害防救法》第34條第5項及《國軍協助災害防救辦法》第8條第3項規定，國防部後備事務司於100年10月6日乃訂定《國防部教育召集後備部隊協助災害防救作業規定》，明定教育召集之後備部隊協助災害防救之任務內容、申請程序、運用時機、管制措施及其他相關作為，以確保災害防救任務之達成。此外，陳勁甫所撰寫「我國國軍投入災害救援之研究」建議作法亦可供吾人參考，詳如附錄一。⁴⁷

二、國防部以及內政部民力救災配合

「政府力量有限，民間資源無窮」，充分運用民力救災已是時勢所趨，茲將國防部與內政部等民力狀況說明如後。就國防部而言，有後備軍人輔導組織之民力；就內政部而言，消防署有救災民力、警政署有民防人力，以及國際紅十字會救災民力等。

首先，國防部主要民力為後備軍人輔導組織，該組織是依據《全民防衛動員準備法》第25條規定所設置，該組織由國防部委任國防部後備司令部與所屬地區後備指揮部，直轄市、縣（市）後備指揮部及金門縣、連江縣動員管理組設置，協助辦理後備軍人輔導工作。各縣（市）後備指揮部乃於各鄉、鎮、市、區設立後備軍人輔導中心，推展後備軍人各項工作，

服務轄內納編列管後備軍人。全國現共編設後備軍人輔導中心364個、督導區2672個、輔導組7813個，輔導幹部計3萬餘人；而輔導幹部3萬餘人均屬義務無給職之「國防志工」，以「宣導全民國防理念」、「支援軍事動員準備」、「協助後備軍人組訓」、「推廣後備軍人服務」、「協力人才招募工作」等為工作內容，以奠定後備動員基礎，並經由縱、橫向連繫運作，使之平時為社會之安定力、災害防救或戰時亦為持續戰力。⁴⁸

值得一提的是「莫拉克」颱風救災計動員296個輔導中心、輔導幹部1萬6,600人次，凸顯輔導幹部在未來救災中勢將扮演重要角色。去年「莫拉克」颱風肆虐中、南部地區，造成部分地區淹水、土石流及道路中斷等災情。陸上颱風警報發布時，本部即依「後備軍人輔導組織協力防（救）災作為指導」，通令全國各縣市後備軍人輔導中心完成整備，依需要協力災況通報與救援；期間動員組織力量，募集與運送物資、勸募愛心捐款、協尋與安頓災民，並持續開設服務站、實施環境清理、消毒作業與災民服務等事項，除展現輔導組織動員效能，更樹立輔導組織公益團隊形象。⁴⁹

如前所述，警政署98年計編組25個民防總隊、2,305個任務中隊、361個民防團、2,736個

--本文（1）.doc；盧德允，「兵役改革，八年後可能全募兵」，民國93年11月15日，網址：<http://yam.udn.com/yamnews/daily/2348931.shtml>；行政院主計處，九十年國情統計報告-二十二：國防建設-推動兵力精實，強化防衛能力。中央社，「因應少子化，國軍精簡兵力整併軍種」，民國98年3月16日，網址：<http://n.yam.com/cna/politics/200903/20090316>

47 陳勁甫（元智大學社會暨政策科學學系副教授），我國國軍投入災害救援之研究，請參閱行政院研考會「2010年『台灣公共治理研究中心』年度研討會」，網址：http://www.tpgrc.org.tw/UserFiles/file/104-1_.pdf

48 《全民防衛動員準備法》，國防法規資料庫，網址：<http://law.mnd.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=A007000013>；《後備軍人輔導組織設置辦法》，國防法規資料庫，網址：

（聯合）防護團、38個特種防護團，納編民防人員52萬9,132人。截至98年底止，計輔導成立村里巡守隊2,179隊、社區巡守隊864隊、公寓大廈巡守隊1萬1,047隊。而義勇消防人員計3萬2,632人，共編組28個總隊、89個大隊、188個中隊、684個分隊。⁵⁰中華民國紅十字會自2004年7月起每逢中央災害應變中心開設，且為發揮區域聯防，整合救災人力，該會以任務編組方式成立北中南東4個救災大隊。

面對未來我國消防人員不易大量增加，但是消防任務卻越來越繁重的處境，如何加強運用民力，協助政府從事救災工作，並對其妥適管理，實是提升防救災效能最有效的方法。具體作法有「編訓災害防救團體」、「執行充實民間救難團體及救難志願組織裝備器材4年中程計畫」、「建立協勤機制」、「辦理評鑑表揚鼓勵士氣」、「建置『協勤民力資訊管理系統』」等5項。⁵¹

三、中央政府以及地方政府救災配合

在2010年「台灣公共治理研究中心」年度研討會，章光明教授曾撰寫「中央與地方災害

防救組織職能與角色之實證分析」，發現：「災害防救屬於地方事務」、「三層級防災體系符合台灣政體，但是地方能力不足」、「中央應給予地方的更多的支援」等結果。⁵²換言之，「強化中央救災能量」、「強化地方救災能量」、「強化救災整合機制」等，方能期盼中央政府以及地方政府救災配合。

（一）強化中央救災能量

如前所述，警政署負責「調派警力執行災區警戒工作」等6項救災治安工作。為協助災害主管機關落實執行撤離工作，警政署乃策訂「警察機關協助災害主管機關執行撤離潛災地區居民處理作業程序」、「內政部替代役警察役男機動保安警力人員支援協助防救天然災害輔助性勤務作業規定」等規範。⁵³截至98年底，行政院核定全國警察機關警力總員額為7萬3,727人，其中中央警察機關1萬4,927人、地方警察機關5萬8,800人。98年全國警察機關預算員額7萬3,890人，現有員額6萬9,133人。檢視各保安警察總隊成立背景，皆因當時環境需要而設立，

[http://law.mnd.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?](http://law.mnd.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A007000020)

[FullDoc=all&Fcode=A007000020](http://law.mnd.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A007000020)；此外，有關「後備軍人輔導組織概況」，詳如網址：<http://afrc.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1384&p=13731&Level=2>；青報社論，「同心演習有效驗證動員機制，蓄積堅實防衛戰力」，民國97年9月27日，版2。

49 劉慶祥，「未來輔導幹部救災角色研析」，青溪雜誌第524期（民國99年5月10日），頁12。

50 請參閱「警政」，「99年內政概要」網址：<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-07.html>；有關「消防民力」，請參閱「99年內政概要」網址：<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-09.html>

51 有關「災害防救團體」簡介，請參閱「內政部消防署」網址：<http://www.nfa.gov.tw/Show.aspx?MID=73&UID=820&PID=73>

52 章光明（中央警察大學教授），「中央與地方災害防救組織職能與角色之實證分析」，請參閱行政院研考會「2010年『台灣公共治理研究中心』年度研討會」，網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4530067&ctNode=12231&mp=100>；98年8月9日調查保四總隊及保五總隊可供動員救災能量（人員、車輛、裝備），是日保五總隊即因應災區需要，支援復原工作。於8月至10月間，警政署應災區縣市政府（警察局）需要，每日調派保安機動警力協助災區治安維護及復原重建；另8月12日臺南縣安定鄉死豬掩埋陳抗案件，連夜調派機動保安警力42分隊1,680人支援，以優勢警力強制完成交付任務，圓滿達成任務。

53 請參閱《內政部支援災害處理作業規定》，行政院災害防救委員會編印，災害防救法令彙編（台北：編者

基於當前救災任務需要，建議當局增設適量「救災保安警察總隊」。⁵⁴

其次，為因應「災害防救法」之施行，消防署業務擴增，90年11月完成消防署組織條例修正案，除原設5組、4室、1中心外，並增設綜合企劃組、災害管理組、危險物品管理組、民力運用組4個內部單位及特種搜救隊、訓練中心2個派出單位。而目前我國消防機關編制總員額為15,318人，預算總員額13,117人。截至99年9月底，地方消防人力計11,167人。⁵⁵為利爾後救災，除應提升消防及民力外，亦增加特種搜救隊能量。

(二)強化地方救災能量

推動水患自主防災社區，水利署已提前啟動100年防汛整備。為示範水患自主防災社區建立的步驟，水利署99年針對易淹水的彰化縣大城鄉東西港社區與嘉義縣東石鄉港墘社區及88風災蒙受巨大損害的高雄縣旗山

鎮大德里與及屏東縣林邊鄉永樂社區進行輔導。過程中與社區積極密切的溝通，一同進行防災對策研擬，並協助社區防災組織編組，以達到社區自主防災的目的。為減輕水患，水利署將把握水患較少的黃金時間，積極疏濬、趕辦復建，除了加速治水工程外，更將於未來5年內投入6億經費，推動「民眾與社區自主防災」政策，以非工程措施來提升民眾生命與安全的保障。⁵⁶

此外，內政部消防署曾頒訂「凝結民力參與緊急災害救援工作—睦鄰計畫」，期能建立民間救災能量。組織「睦鄰救援隊」首先應以社區或聯合鄰近社區為核心，結合社區內的社區發展協會、救難團體、義消、義警、義交、民防、社區巡守隊、鳳凰志工隊、慈濟工作隊、民間醫療院所及其他志願服務團隊50人以上即可組成；籌組之前須先與當地消防機關聯繫洽辦，經由縣、市消防局輔導、訓練、編組，

印，民國98年），頁494至495。其他五項為：「調派警力執行災區交通管制、治安維護等工作」、「調派警力協助屍體處理有關工作」、「支援執行爆裂物拆除工作」、「調派外事人員執行外籍人士之協調工作」、「協調民防團隊協助救災工作」等。另請參閱98年警政工作年報（民國99年11月26日）第七章、第十章，「內政部警政署全球資訊網」網址：<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=54540&ctNode=11353&mp=1>

54 有關《內政部警政署保安警察總隊組織通則【民國78年7月12日】》，請參閱網址：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0000036>；請參閱「警政」，「99年內政概要」網址：<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-07.html>；此外，參閱各保安警察總隊全球資訊網。該通則第二條臚列「保安警察總隊」分別掌理「拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安」、「國營與國、省（市）合營及特定事業機構之安全維護」、「海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查」、「保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事」、「其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等」等事項。

保安警察第一、四、五總隊，常任警察負責支援處理群眾活動勤務等任務，警察役男則擔任機動保安警力等任務。保安警察第二總隊，為維護國營事業機構暨保護智慧財產權有關侵權查緝工作。保安警察第三總隊，以「查緝走私與其他不法」等為主要任務。保安警察第六總隊，負責拱衛總統、副總統、中央憲政機關、駐台使領館、機關首長、官邸之警衛安全任務。臺灣保安警察總隊，負責臺灣省各重要水庫、金融機構之安全維護事項。而「行政院海岸巡防署海洋巡防總局」，前身為保安警察第七總隊，肩負海防重責。

55 請參閱關於消防署概況、各縣市消防機關人力概況（民國99年10月13日），「內政部消防署全球資訊網」網址：<http://www.nfa.gov.tw/Show.aspx?MID=9&UID=27&PID=8>、<http://www.nfa.gov.tw/Show.aspx?MID=1024&UID=1031&PID=1024>

並經內政部消防署授旗成立後，由消防局發給證書，正式納入消防機關的救援團隊。⁵⁷

（三）強化救災整合機制

行政院災害防救委員會為使各直轄市、縣（市）政府依據相關法規與災害防救計畫，確實完成各項災害預防、整備工作，每年均至全國各縣市訪評各項災害防救工作。⁵⁸此外，為強化中央災害應變中心備援機制，內政部消防署依據行政院災害防救委員會第19次委員會議決議，於北、中、南三區分別規劃中央災害應變中心備援中心。⁵⁹再者，由於歷來之重大天然與人為災害皆非僅憑受災縣市政府自身能力或資源所能即時

妥善應變處理者。有鑒於此，2005年《直轄市縣（市）政府災害防救相互支援協定作業規定》內，明列相互支援協定簽訂「區域型聯防」、「跨區型聯防」或「結盟型聯防」災害防救相互支援協定方式等相關事項；另於2007年3月函頒修定之「災害防救基本計畫」內，更增訂「研擬反映地方災害防救特性之地區災害防救計畫，並落實區域支援協定」為5年內防救災工作之目標。⁶⁰

為積極推動中部、南部及東部跨域治理，以充分發揮溝通、協調與整合者之角色與任務，行政院乃分別於上述地區成立聯合服務中心。主要任務之一為「督導、協調及整合派駐地

56 中央社，「推動水患自主防災社區，水利署提前啟動100年防汛整備」，民國99年12月18日，網址：<http://news.msn.com.tw/news1982264.aspx>；負責執行的逢甲大學巫仲明博士更於座談會中強調，期待每個水患自主防災社區，家家戶戶都能擁有水災防災地圖及防災背包，讓村民了解避難路線及求助方式。重要集會場所都會有清楚的防災指標，在風雨中指引避災方向。在未來，社區中更將增添小型抽水機、水尺等設備，而每一位防災幹部都能即時接收水利署發出的淹水預警資訊，協助社區居民正確自救。

57 有關「睦鄰救援隊」，請參閱內政部消防署網址：<http://www.nfa.gov.tw/Show.aspx?MID=73&UID=820&PID=73>

所謂「睦鄰救援隊」（Neighbourhood Rescue Team, 簡稱NRT）係指災害發生後，正規救災人員尚未及時抵達災區進行搶救或災區過於廣泛，政府救災單位調派出足夠救災人力進行救援前，由民間經過適當訓練民眾進行簡易搜救、障礙排除、滅火、止血包紮、檢傷分類等工作，以達「加速救災效率」、「減少人命傷亡」及「減輕正規人員負擔」等效能，進而發揮敦親睦鄰、守望相助精神之目的。

58 「99年直轄市、縣（市）政府災害防救工作訪評實施計畫」，縣市自行評量有「98年訪視建議事項之處置及改善情形」、「應變中心之開設作業（含縣市及鄉鎮市區）」、「淹水防治整備」、「土石流防治整備」、「避難收容及物資整備」、「災害防救資訊之整備」、「轄內重要路段（含橋樑、隧道）之防護及應變作為」、「原住民族地區之防災整備」、「國軍支援及資源整合」等九項評核項目。實地訪評計有「應變中心之開設作業—（七）鄉鎮市災害應變中心緊急應變整備」、「淹水防治整備」、「土石流防治整備」等三項。有關「99年直轄市、縣（市）政府災害防救工作訪評實施計畫」，請參閱「行政院災害防救辦公室」防災業務訪視（評）說明，網址：<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/012714282571.doc>

59 內政部消防署消防影音新聞台，「防患未然，建立中央備援機制」，民國96年12月6日，網址：<http://enews.nfa.gov.tw/V4one-news.asp?NewsNo=9599>；行政院新聞局，「吳揆：消防署訓練中心落成啟用，人民生命財產將更有保障」，民國99年1月19日，網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=58237&ctNode=3764>；內政部消防署新聞稿，「中央災害應變中心南部備援中心動土，吳揆：強化防救災」，民國99年4月8日，網址：<http://www.nfa.gov.tw/ContentDetail.aspx?MID=155&UID=163&CID=3420&PID=155>

北部備援中心設於台北縣政府行政大樓，於95年2月正式啟用；另中部備援中心設於內政部消防署南投訓練中心基地，於99年1月正式啟用；高雄市政府消防局綜合大樓暨中央災害應變中心南部備援中心合建共構新建工程，預定100年12月完工。



區之各部會所屬機關，提升為民服務品質事項」。⁶¹綜合上述，建議提升中心救災整合功能，督評轄區縣市各項災害防救工作、運作中央災害應變中心備援機制、訪視直轄市縣（市）政府災害防救相互支援協定作業，以利救災工作順利遂行。

陸、結語

循「相互瞭解」、「充分協調」、「周密計畫」、「有效配合」等角度，檢視「相互瞭解是軍民政聯合救災的成功基礎之一」、「充分協調是軍民政聯合救災的成功基礎之二」、「周密計畫是軍民政聯合救災的成功基礎之三」、「有效配合是軍民政聯合救災的成功基礎之四」等4個面向之後，吾人有以下4項發現：

第一，就「相互瞭解是軍民政聯合救災的成功基礎之一」而言，具體來說，災害防救乃是當前我國很重要的公共政策議題；而法令規章是軍民政聯合救災相互瞭解的基礎，從相關法規可「瞭解國軍非戰爭軍事行動的角色」、「瞭解民間社會救災角色日漸重要」、「瞭解各級政府責無旁貸救災角色」。

從《憲法》、《國防法》、《全民防衛動員準備法》、《中央災害應變中心作業要點》、《聯合作戰指揮機制》等法規與實際運作。吾人瞭解國軍救災，不但順應世界非戰軍軍事行動的潮流、結合綜合性安全的理念、更是保障全民福祉之基本想法。

從《消防法》、《義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法》、《民防法》、《民防團隊災

害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法》、《人民團體法》等法規與實際運作，吾人瞭解義勇消防人員、民防人員、慈濟基金會、中華民國紅十字會等民間社會力量救災角色日漸重要。

從《災害防救法》、《災害防救法施行細則》、《中央災害應變中心作業要點》等法規與實際運作，吾人瞭解各級政府責無旁貸救災角色。

第二，就「充分協調是軍民政聯合救災的成功基礎之二」而言，協調、聯繫，為達成共同任務之必須手段，在軍民政聯合救災過程中，「行政院災害防救會報」具部會協調功能、「戰綜會報」為行政與軍事兩造協調介面、「三合一會報」是軍民政三者間協調介面。

整體而言，行政院災害防救會報具部會協調功能。行政院依據89年版《災害防救法》第7條第2項規定，函頒《行政院災害防救委員會設置要點》，並掛牌成立「行政院災害防救委員會」。進一步而言，最新版《災害防救法》第7條第2款規定成立「災害防救辦公室」，負責「中央災害防救會報」之幕僚工作，平時監控災害風險與評估各部會、各縣市防減災、整備業務之執行績效，以有效整合跨部會複合型災害發生前之減災整備業務。

其次，戰綜會報為行政與軍事兩造協調介面。國防部承行政院之命，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

60 溫志超（雲林科技大學環境安全與衛生工程學系專任教授）、蔡慕凡（雲林科技大學工程科技研究所博士生）、鄭淳丹（雲林科技大學水土資源及防災科技研究中心組長）合著，「從災害防救工作談區域聯防之

害救援事宜。具體而言，戰力綜合協調會報，乃行政、軍事間之橋樑，屬政、軍間之銜接、協調與融合工作的一個機制。

再者，為整合地方政府的動員與災害救援資源，發揮互通共用功能，規劃訂定「直轄市、縣（市）政府動員、戰力綜合協調、災害防救三個會報聯合運作要點」草案，並請縣（市）政府試行運作，俾有效提升各級政府危機應變能力。以88水災為例，再次證明三合一會報符合國土安全網需要、三合一會報是軍民政三者間協調介面。

第三，就「周密計畫是軍民政聯合救災的成功基礎之三」而言，為周密國軍協助災害防救計畫，須了解各級政府之災害防救計畫。而依據災害防救法規定災害防救計畫係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。

目前公佈在網站之96年版「災害防救基本計畫」，係行政院災害防救委員會辦理之95年災害防救基本計畫修正案，業經中央災害防救會報第9次會議核定通過。而96年版「災害防救基本計畫」，係災害防救基本計畫屬綱要性之全國災害防救工作指導計畫，其內容明定我國災害防救施政之整體性計畫、揭示災害防救工作的相關事項與擬訂災害防救業務計畫及地區災害防救計畫時應注意之要點等。

我國有17個災害防救業務計畫，內政部有「風災」、「震災」、「重大火災」、「爆炸災害」等4個；經濟部有「旱災」、「水災」、「礦災」、「公用氣體與油料管線、輸電線路」等4個；交通部有「海難」、「空難」、「陸上交通事故」等3個；農委會有「土石流」、「森林火災」、「寒害」等3個；環保署

有「毒性化學物質」、行政院原子能委員會有「輻射」、衛生署有「生物病原」等災害防救業務計畫。

以「臺北縣（已升格為新北市）地區災害防救計畫」（以下簡稱本計畫）為例，該計畫乃為健全新北市災害防救體系，強化災害之預防，災害發生時之緊急應變及災後之復原重建，特訂定本計畫，以期發揮本府整體救災效率，有效執行重大災害應變搶救及善後處理措施。

第四，就「有效配合是軍民政聯合救災的成功基礎之四」而言，簡言之，內政部與國防部及相關民力有效配合救災，分別而言「國軍現役及後備役救災相互配合」、「國防部以及內政部民力救災配合」、「中央政府以及地方政府救災配合」，將有利救災任務圓滿達成。

首先，「國軍現役及後備役救災相互配合」方面，民國103年底，國軍總兵力將再下降至21.5萬人，若遇類似「921大地震」或「莫拉克」颱風等災害，需國軍動員相同規模兵力投入救災，則需有周密配套方能克服。而結合常備及後備體系，彼此分工發揮整合效果，以兼顧國土防衛及災害救援，應是可行途徑之一。

其次，「國防部以及內政部民力救災配合」方面，由於「政府力量有限，民間資源無窮」，充分運用民力救災已是時勢所趨，就國防部而言，有後備軍人輔導組織之民力；就內政部而言，消防署有救災民力、警政署有民防人力，以及國際紅十字會救災民力等。

最後，「中央政府以及地方政府救災配合」方面，宜增設適量「救災保安警察總隊」、「消防及特種搜救隊」等能量，以強化中央救災能量。落實推動「民眾與社區自主防災」政策、「凝結民力參與緊急災害救援工作—睦鄰



計畫」，以強化地方救災能量。尤應提升行政院中部、南部及東部中心救災整合功能，督評轄區縣市各項災害防救工作、運作中央災害應

變中心備援機制、訪視直轄市縣（市）政府災害防救相互支援協定作業，以利救災工作順利遂行。

附表一：國軍救災兵力及資源整備統計表

區分項目	兵力(人)	口糧(箱)	帳蓬(頂)	軍毯(床)	發電機(台)	抽水機(部)	消毒器(具)	醫療小組(人)	車輛			飛機(架)	船艇膠舟(艘)
									輪車(輛)	甲車(輛)	重機具(部)		
第一作戰區(澎湖)	1,021	326	12	2,221	50	54	99	19	102	0	18	0	7
第二作戰區(東部)	3,950	5,561	24	13,161	46	11	248	36	126	30	39	0	0
第三作戰區(北部)	42,123	22,983	99	22,498	175	56	630	275	1,313	80	58	6	17
第四作戰區(南部)	16,435	863	62	56,510	147	45	624	73	1,028	182	124	34	93
第五作戰區(中部)	19,066	1,165	47	2,768	64	45	765	93	827	27	65	9	14
金防部	1,987	3,425	24	3,322	97	24	154	34	359	38	19	0	11
馬防部	1,480	100	5	740	13	4	40	24	101	0	10	0	6
東引地區指揮部	652	490	1	1,105	3	1	31	27	24	16	2	0	1
救災資源整備總數	86,714	34,913	274	102,325	595	240	2,591	581	3,880	373	335	49	149

資料來源：行政院災害防救委員會「中央災害應變中心」，「芭瑪颱風專區」，「國防部『災害防救』整備概況報告」，2009年10月3日。網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/parma/index.html>。

附錄一：陳勁甫博士對後備軍人救災建議作法

其一為後備旅：可安排每年的後備軍人召集訓期於較易招逢天災時期。另建議修改兵役法第37條及「召集規則」增加災害防救召集。

其二為新訓旅：目前入伍新兵各梯次施訓期近40天，可編組較資深或自願之新兵投入救災。未來實施募兵制後，所有役男（2010年約有16.6萬人，預估至2028年降為約10萬人）都需接受四個月的訓練，只要將適當救災技能納入訓練就是一股很有用的龐大人力。

其三為各縣市後備指揮部：協調當地後備軍人輔導組織人力，納入支援地區災害救援體系，統一管制運用，協助災害救援任務。賦予各縣市後備軍人輔導中心協助執行災害防救任務，因應國軍現役部隊救災人力之不足，建議修訂全民防衛動員準備法第25條第3項規定訂定之《後備軍人輔導組織設置辦法》，該辦法第4條掌理事項新增第六項「協助執行災害防救任務」。

其四為自願後備軍：未來每年都有約二萬人的退伍軍人，國軍可則優與部分退伍軍人簽約，每年提供50天的服務，回軍受訓或投入救災。

最後：當救災人力不足時，採取三種方式補充(1)調用其他地區後備旅救災人力；(2)實施災害防救召集，召集後備軍人救災與復原；(3)協調軍團或附近現役部隊應急支援。

資料來源：陳勁甫（元智大學社會暨政策科學學系副教授），我國國軍投入災害救援之研究，請參閱行政院研考會「2010年『台灣公共治理研究中心』年度研討會」，網址：http://www.tpgrc.org.tw/UserFiles/file/104-1_.pdf

作者簡介

劉慶祥

政治作戰學校政治研究所博士班92年班畢業
現職後備動員管理學校政戰主任