

國軍災防應變角色變革與 精進之研究

作者／許世宗

提

要

- 一、冷戰結束後，大規模戰爭爆發機率隨之降低或消逝。安全概念和內容也趨於多元化與綜合性。以恐怖主義及天然災難為首之非傳統安全，成為國家國土安全防護之主要安全概念。
- 二、國家安全的核心價值即在於如何保國安民，確保生存安全以及繁榮發展。關鍵為政府與人民對安全威脅的認知及有效因應。
- 三、我國位於西太平洋颱風區及環太平洋地震帶上。境內颱風、地震、豪雨、乾旱等天然災害發生率極高。面對變遷中之安全環境及重大天然災害的挑戰，災害防救已受國人相當重視。
- 四、國軍角色不僅將災害防救納為主要任務之一，救災機制更由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」。災難防救除平時訓練外，更應加強與民間交流，增加軍隊與民間單位合作默契。這對國家提升整體救災效能具正面意義。

關鍵詞：國軍、國土安全、災防、非傳統安全

壹、前言

我國位處歐亞板塊與菲律賓板塊交接處，每年颱風、土石災害、地震、水災等威脅不斷，人民的身家性命及財產安全受到威

脅。民國88年921大地震，重創我國中部，造成人民生命、財產、經濟、民生等重大損失，據此，立法院於89年7月審議通過《災害防救法》，奠定災害防治工作之法制基礎。98年8月莫拉克颱風，形成我國近50年

來嚴重的水患，造成人民財產損失及生命安全受到威脅。暴露《災害防救法》在重大災害發生時，國軍欠缺立即主動投入救災的法源，致使救災效率不彰，無法於第一時間保國衛民。因此，於99年8月4日修正《災害防救法》後，賦與國軍參與災害防救法的正當性與合理性。國軍為維護國土安全，須依據《災害防救法》第34條第6項訂定《國軍協助災害防救辦法》，¹明定國軍在防災應變中的主動性角色，積極投入災害防救整備與訓練工作，目的在第一時間有效掌握災情資訊，投入兵力在颱風可能影響的地區，做好先期的準備，協助百姓撤離；有了主動馳援的法源依據，方可減少在災害防救體系架構的第三級—地方層級，在申請國軍支援過程中的繁瑣程序問題。

由上述可知，顯見政府對災害防治非常重視，國軍為保障民眾生命財產安全，於災害發生時，在政府規劃下全力支援地方政府，保護人民生命財產安全，重建人民生活，將災害導致的傷害降至最低。然而，數年來國軍在國家防救災體系運作中，仍有許多缺失及精進空間，未來如何面對兵役制度改變及國防轉型後總兵員縮減。在千頭萬緒中，國軍要如何理出救災的關鍵要素，讓災害的救援任務能成功，使國軍扮演適切的救

災角色，是以下我們要逐一來探討的重點。

貳、國軍救災角色定位與執行現況

一、災害之定義

根據「聯合國的國際減災戰略」(United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR)「災害」定義，指：「一個社區或社會功能被嚴重打亂，涉及廣泛的人員、物資、經濟或環境的損失和影響，且超出受到影響的社區或社會能夠動用自身資源去應對。」「災害」通常被表述是下列情況的結合：「暴露於某種致災因數，現存的脆弱狀況，以及減輕或應對潛在負面後果的能力或措施不足。」災害的影響包括生命的喪失、傷病，以及其它對人的身體、精神和社會福利的負面影響，還包括財物的損壞，資產的損毀，服務功能的失去，社會和經濟被搞亂，及環境的退化。²綜觀我國與日本法律上對災害的定義，可發現下列共同要素：³

- (一)有相當程度的損害。
- (二)損害是偶發，並且急劇的影響層面超出原本足以負荷的程度。
- (三)損害的原因超出受害人個人意思以及能力，同時許多是與自然現象有關發生的。
- (四)損害的發生原因負責人不存在或是不

1 中華民國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。主管機關為國防部。

2 United Nations, "International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)," UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, 2009. At http://unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf (Accessed 2012/2/12)

3 吳銘峰，《軍隊救災動員機制之研究—以我國與日本為例》(台北：國防大學碩士論文，2012年6月)，頁18。

明。

二、國軍執行災防角色定位

(一)災防法源依據

以往，中央層級無防救災相關組織，全國缺乏含括所有重要災害均可適用之法律機制。後經行政院大力推動，於民國83年8月4日頒行「災害防救方案」，開啟我國災害防救史的新頁。⁴ 直至89年6月30日由立法院完成《災害防救法》三讀程序，同年7月19日總統公布施行，自此《災害防救法》正式立法，為我國災害防救體系展開一嶄新紀元。往後條文的修正，均以此做為現今我

國的災害防救體制之依據。⁵ 其中主要災害防救法源(國軍執行災害防救法源如表一)依據為《國防法》、《災害防救法》、《申請國軍支援災害處理辦法》及《國軍協助災害防救辦法》等。⁶ 所有主要法源中，又以《災害防救法》不僅是國軍支援救災任務最直接法源，亦為相關法規之母法。

(二)國軍災害防救之應變機制

1.我國整體災害防救應變機制

我國《災害防救法》明定災防應變體系分為「中央」、「直轄市、縣(市)」、「鄉(鎮、市、區)」等三級，各層級須成

表一 國軍執行災害防救法源相關依據一覽表

法 源 依 據	規 範 內 容
國 防 法	第 2 條：中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。 第28條：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，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。
災 害 防 救 法	第34條：直轄市、縣(市)政府及中央受害業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍投入救援行動。增訂：「但發生重大災害時，國軍部隊應不待申請，主動協助災害防救。」
申請國軍支援災害處理辦法	第 2 條：第一項同災防法第34條。同條第4項：國軍支援災害處理時，接受災害應變中心指揮官指揮；且申請機關應於災害現場指定人員，與國軍支援部隊協調有關災害處理事宜。
國 軍 協 助 災 害 防 救 辦 法	第 6 條：國軍協助災害防救，由中央災害防救業務主管機關向國防部提出申請；地方由直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所向所在直轄市、縣(市)後備指揮部轉各作戰區提出申請。但發生重大災害時，國軍應主動派遣兵力協助災害防救。

資料來源：張簡哲準，〈論國軍執行非戰爭軍事行動之研究——以災害防救為例〉，《陸軍學術雙月刊》，第47卷第517期，2011年6月，頁94。

4 張中勇等，〈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案〉，《行政院災防會委託研究案》，2003年12月，頁83。

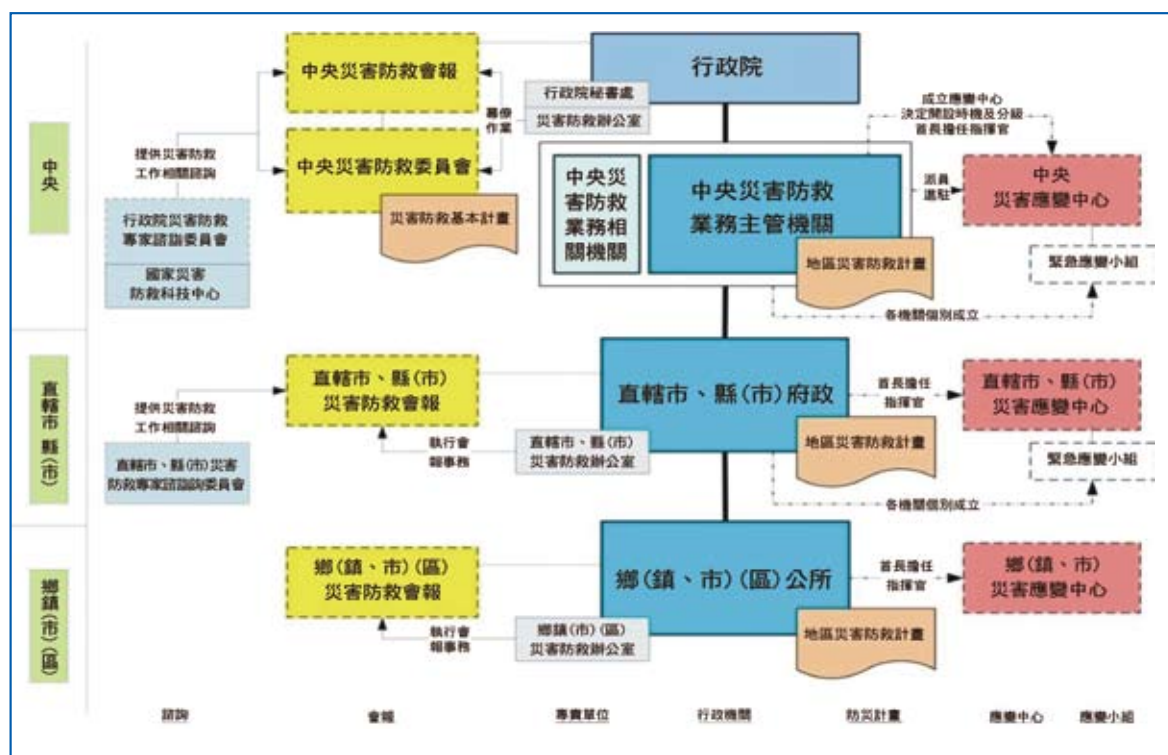
5 張建興，〈行政院送請立法院審議災害防救法修正草案之評析〉，內政部消防署，2003年，頁6。

6 張簡哲準，〈論國軍執行非戰爭軍事行動之研究——以災害防救為例〉，《陸軍學術雙月刊》，第47卷第517期，2011年6月，頁93。

立「災害防救會報」，訂定《災害防救計畫》，針對各項災害防救工作進行規劃、執行及考核。另於災害發生時成立「災害應變中心」，並結合機關內部「緊急應變小組」執行救災相關事宜，各層級政府分別設置「災害防救會報」，其下設實際負責執行決策等之專責機構或單位(如災害防救委員會)。此外，為強化緊急應變組織，中央與縣市兩層級得設搜救組織。除上述外，包括民防團隊、後備軍人、國軍與民間組織、社區組織亦皆納入災害防救體系中。⁷ (中央及地方政府災害防救體系詳如圖一)

2. 國軍救災應變機制

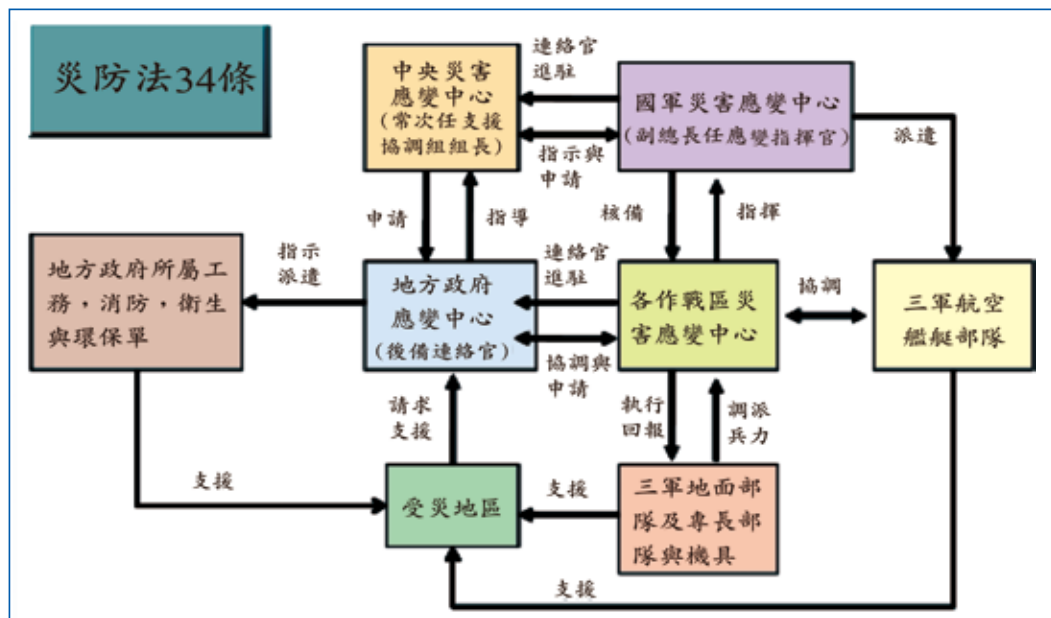
依據《災害防救法》第34條(國軍災害應變程序流程如圖二)律定國軍救災應變相關機制，首先，在災害有可能發生前，國軍於W36(災害到達該地區前36小時)警報發布至W00。相關階段的行動準據，為規範救災應變中心開設後，國軍各單位正、副主官依規定留值，官兵休假須適時彈性調整，兵力與機具須完成預置等整備工作；各縣市後備指揮部派遣連絡官進駐地方政府成立的災害應變中心，協助各級地方政府執行及掌握災害防救工作；而各級地方政府提供救災相



資料來源：行政院，《一百年災害防救白皮書》，頁55。

圖一 中央及地方政府災害防救體系圖

7 朱蓓蓓，〈美國卡翠納風災後緊急應變機制調整對我國之啟示〉，《第十二屆公共安全學術研討會「國土安全與危機治理」論文集》(桃園：中央警察大學公共安全系，2009年11月)，頁124。



資料來源：www.tpgrc.org.tw/img/upload/20110607002.pdf

圖二 國軍災害應變程序流程圖

關資源及災情蒐集等需求。其次，在災害發生後，地方政府應變中心依災情需求，統一指揮、調派各救災單位，此時各直轄市、縣(市)政府、鄉、鎮、市公所向國軍提出救災需求申請，經確認後，指派帶隊幹部，率隊前往救災，並與地方首長取得連繫，依各級地方政府需求，不待命令主動支援救災任務，以增進救災任務的反應速度。⁸

由此可見，國軍近幾年來，透過與地方政府加強連繫、複合式災害防救部署，及投入後備部隊於災害防救等作為中清楚看見，國軍整體災害防救效能確實已愈來愈成熟，經驗也愈益提升，足以協助地方政府因應大部分的救災需求。因此，面對天然災害威

脅，國軍除加強自身救災能力外，也要持續協助各級政府落實各項災防任務。⁹

(三)國軍救災動員機制

動員機制主要規劃國家遇外力入侵或重大災害時，透過動員手段，集中可支援力量，以弭平危機，解決重大災害的發生。主要法源是《全民防衛動員準備法》。防衛動員過去較著重軍事面向，強調動員在「為適應國防軍事的需要，將國家的人力、物力、財力等由平時狀態轉為戰時狀態，使國力做最有效的發揮。」但近年來因應不同威脅，以及我國可能面臨因人為及天然因素造成的緊急事變或重大災變，防衛動員目的也擴大涵蓋至緊急事變與重大災變的因應。¹⁰

8 陳勁甫等，〈我國國軍投入災害救援之研究〉，《臺灣公共治理研究中心研究案》，2010年12月，頁92。

9 國防部，《中華民國98年國防報告書》(台北：國防部，2009年10月)，頁45。

10 於下頁。

另外，在緊急狀況下，《全民防衛動員準備法》律定國家發生戰爭或緊急災難時，動員的範圍及權責。我國全民防衛動員的運作方式，一般而言，救災動員包括自上而下，及由下而上。在行政動員與軍事動員體系間，另外設立政治與軍事方面的協調機制—為「全民戰力綜合協調會報」，藉以整合作戰地區人力、物力，以利戰時支援軍事作戰力量，平時協助地方處理災害救援事宜。¹¹

三、國軍執行救災現況

災害救援任務是一複雜且多面向工作，成功與順利遂行須考量許多因素，在眾多因素中，須同時納入後勤、物資動員、指揮與管制、救災兵力部署、實際的行動、及資訊與媒體等條件的合作與協調。¹² 由於軍隊組織指揮能力強，具運輸、救援、醫療、通信、核生化等裝備和機制能力，軍隊在因應各種天然災害與人為災難、傳統災害與新型災害，都具強大應變能力，能夠提供民間有力的支援。因此，國軍災害防救角色，從莫拉克風災後，由過去「接受申請、支援」轉變為「主動、協調執行」。

當災害發生時，地方政府考量災情及災害應變能力等，加上囿於技術、經驗與資源不足或有限，往往無法因應大型災害侵襲，為避免災情擴大，除向中央申請支援外，並依《災害防救法》第34條規定同時申請國軍協助。¹³ 國軍的投入讓地方政府有限能力得到幫助，藉救災指揮體系逐次的整合，使國軍與地方政府關係更明確。在國軍機動力、紀律與單一指揮體系下，充分發揮協助者的角色，使災害損失降至最低，同時擴大地方政府救災支援能力。

以芭瑪颱風為例，民國98年10月初芭瑪颱風中心雖沒有直接侵襲我國，但為我國東北部及東部地區帶來超大豪雨，造成宜蘭地區嚴重災情，多處淹水交通中斷，期間國軍執行災害救援情況，第一步，即派遣人員及各型車輛協助先撤離民眾，並安置在活動中心；其次，國軍及內政部空勤總隊運用直升機來運送救災物資、人員，以及將傷患、災民後送；再次，安置或安排民眾於軍方營區、活動中心、學校、廟宇等；最後，颱風過後，國軍投入大量兵力，以協助災區環境整理。¹⁴

10 U.S. Department of Defense, Joint Chiefs of Staff, Joint Pub 1-02: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (Washington, D.C.: Department of Defense, 8 November 2010, As Amended Through 15 October 2011), mobilization, p. 224.

11 沈明室，〈防衛動員體制與緊急應變體制的整合：全民國防的觀點〉，收錄於陸軍官校編，《八十三週年校慶基礎學術研討會論文集》（高雄：陸軍軍官學校，2007年6月），頁78~79。

12 Forum Staff, "Coordinating Disaster Relief: Exercise in Indonesia Leads the Way," Asia Pacific Defense Forum, Vol. 36, Issue 3 (2011), p. 19.

13 黃維助等，〈救災慢軍方：不是所有戰車都能浮游〉，《自由日報》，2009年8月14日，版A4。

14 芭瑪颱風災害應變處置報告第13報(結報)，2009年10月7日，中央災害應變中心，行政院災害防救委員會芭瑪颱風網頁專區<http://www.ndppc.nat.gov.tw/parma/index.html>。

參、當前國軍執行災害防救困境因素

救災視同作戰，這句話可說正確，也可說不正確。理由是救災過程確實會面對如作戰時的敵情(災情)不明情況，部隊作戰(救災)過程的惡劣環境和狀態，部隊運動、連絡、組織、通訊、構工能力、指揮系統能力，後勤物資運送等複雜性問題，另與地方政府橫向連繫及全民防衛動員民間物資和人力，以及後備兵力動員等整合性問題。因此，透過平時對救災任務的執行，確可為國軍訓練官兵克服惡劣環境，實際體驗準戰爭，以及強化全民國防動員能力。

然國軍所具備國防武器、裝備、後勤物資及訓練任務，所軍購的武器裝備絕非為了救災，主要是為了面對敵人威脅時作戰使用。因此，在兩岸威脅，甚至與周邊鄰國間的對立壓力未減情況下，作戰訓練才是軍隊本務，若將作戰訓練過的軍人投入救災，不只是人員耗損，也是資源浪費。另依現實狀況，國軍並無專業救災設備，國軍有人力及指揮動員能力快速等優勢，就編制裝備而言，如：戰鬥直升機、飛機、登陸戰車等，主要以作戰為主，絕非屬救災用途，用這些裝備來救災，是有問題的。

綜上所述，救災視同作戰這句話正確與否各有所執，但唯一確定的是，一旦災情發

生後，絕不可擅動戰備部隊，甚至動輒投入大量部隊救災，造成臺海防衛力量薄弱，以下逐一探討國軍執行救災任務時，所面臨困境，以全面瞭解國軍當前救災面臨問題之所在，以為後續改善依據。

一、法令依據不完備之處¹⁵

雖然《災害防救法》及《國防法》於民國99年修正後，國軍在災害防救之任務執行程序面已取得法制上授權，但仍有瑕疵。首先，當重大災害發生時，國軍依《災害防救法》主動協助救災，與民防團隊依《民防法》協助救災，彼此間指揮管制如何協調，未見法有明文，有人力資源重疊使用之虞。其次，依憲法及災害防救法規定，災害防救應由行政院長負全責。國防法第8條規定總統行使統帥權指揮軍隊時，「直接責成國防部長，由部長命令參謀總長指揮執行之」。因此當重大災害發生時，軍隊調遣是否無需總統命令？國防部長是否可依災害防救法命令軍隊協助救援？行政院長依災害防救法第31條指揮國軍救災，並未如國防法第8條之授權，法理之矛盾，令人產生疑慮。再次，依災害防救法規定，國軍對主動救災與否並無裁量餘地，又依國軍協助災害防救辦法，國軍對重大災害以外之申請救災，亦未設否准機制。最後，國軍救災期間秩序維護，如交通管制、清理災區、人員疏散及安置，均對人民施予強制力、約束人身自由，而國軍執行範圍與強制力之執行強度，亦未見法

15 田力品，〈軍隊執行天然災害防救之法理依據探討〉，《第四屆軍事政治學學術研討會論文集》(台北市：國防大學政戰學院政治系，2013年9月)，頁11-16。

律明定。

二、災害防救為國軍中心任務之困境

就國軍救災機制本職而言，不論從法制或道德層面，都須具愛民助民、苦民所苦的精神，以為人民最信賴的後盾。然就權責而論，國軍應遵循法定職責，不應反客為主，於各類災害發生時，替代主管機關或地方災害防治之原法定職責與功能，造成地方政府救災功能弱化，進而使政府整體效能減損，影響國軍核心戰力，甚至動搖國本。此外，中央在地方政府未提出救災支援申請前，即先期派遣軍隊進入地方執行任務，恐有侵犯地方政府權責疑慮。另國軍積極投入救災，執行環境復原、打掃、清油污等，無疑鬆懈地方政府平日積極建立災害防救能量的努力。

就專業性質差異而論，作戰專業與救災專業不同，國軍編制以主戰裝備，如機甲車、大砲、與彈藥等作戰用途為主。重大災難發生時，國軍固然要提供必要支援，但對具救災專業特性的警、消人員來說，國軍的介入無疑是以高成本低效率的人力來執行救災，落得在執行政府其它部門之工作，弱化政府部門間溝通協調機制。

國軍未來走向募兵制，不可否認會造成國軍員額縮減，為保留適量作戰部隊，執行救災等額外工作，無疑會影響訓練時數；此外，救災績效常為晉升依據，將導致作戰部隊指揮官未來對戰訓本務的忽視，而一味

重視救災工作，這對國軍絕對非是件好事。此外，國軍救災任務尚有許多待改進之處，如救災裝備闕如、人員救災訓練不足、通信整合問題、政策面相關法令尚未周延，及未有完備的救災訓練準則等。因此，在確保國土安全防衛前提下，國軍應規劃有效投入災害救援方式，以及將災害救援列為「中心任務」的適當性。

三、救災與機具費用排擠國防預算

軍隊作戰與救災專業並不一樣，軍隊救災具高成本、低效能。政府力求在低成本、高效率的體系內來執行災害防救，因此軍隊職責主要在抵禦外來威脅不容有一絲懈怠，所以軍隊在災害防救上應為預備隊而非先鋒部隊。目前救災模式，動輒以國軍主戰部隊投入，若形成通例，必造成國家安全危害，也減弱權責單位應盡之職能。

國防部以往無災害防教科子目、災害準備金之編列，莫拉克風災中，國軍出動救災之花費，包括部隊出動的用具、餐費、油料、耗材等，均依照《災防法》第43條，應由災害防救編列預算支應。¹⁶ 然而，依我國規定國軍接受支援災害處理申請時，所耗損之工具、器材、油料等費用，得由國防部向申請機關要求負擔，實際上，卻都由國軍自行吸收，或向中央災害重建委員會申請補助，造成徒有法令卻礙難執行，影響國軍部隊戰備訓練經費使用。¹⁷

16 同註8，頁99。

17 同註8，頁183。

反觀國軍救災時，不一定具備災區需求的機具，或國軍擁有該機具但無法調至災區使用。因此，國軍勢必向民間徵調機具。承如在救災緊急狀況下，國軍直接向民間徵調大型機具使用，依國軍角度，認為真正需要該機具是地方政府或遭受災害區域行政單位，此種徵調行為是「代替」地方政府或遭受災害區域行政單位行使；而站在行政單位角度，認為國軍出動本來就自備機具，這類向國軍申請的機具不具成本，無論是國軍有機具無法出動或機具數量不足而需要自民間徵調時，行政單位認為機具的使用者為國軍，經費自然由國軍負擔。¹⁸ 這樣的作法合理嗎？

另「國軍協助災害防救派駐連絡官執行要點」對於國軍救災整備、應變及復原各階段並未有明確任務界限，國軍退出救災任務之時點並不明確，造成過度使用軍隊，而減輕地方政府應負之責。再則，作戰專業不同於救災專業，國軍之優勢在於人力，除能迅速動員外，相較警消，國軍是以高成本低效率人力來執行救災；¹⁹ 此外，國軍各項裝備均以作戰為主，若為執行救災任務，而添購救災裝備，不論是否救災或作戰兩用，裝備之添購與維持以及人員訓練，均排擠國軍作戰所須配備和預算。²⁰

四、災情掌握不足及災民處理問題

災害過後造成人命及財產損失，導致大量民眾無家可歸、亟待安置與生活協助，而復原重建將迫使政府重新調配經費資源，再加上災民心理期待與政府救災行動必定有所落差，勢必影響社會安定及遲滯經濟成長，更可能導致政治不穩定。

(一)災情掌握不足方面

災難發生時，最需要的就是對災情的全貌有所瞭解，沒有資訊就沒有協調，更不會產生資源有效益運用的回應。要建構救災的整體圖像需先知道：受災者的地點、數量、心理狀況、立即的需求；可資運用人道資源的地點、搜救隊伍、醫療援助、食物、飲水、避難處所；找出受難者最快速的道路、橋梁、機場、港口、障礙、運輸方式。然而資訊相當難取得，特別是當各項資訊蒐集不完整，或干擾資訊傳遞的障礙產生時，²¹ 就無法掌握災情的實際全貌。

另外，在災難救援上，溝通是一項重要的問題，由於救災行動是由數個單位同時進行，各單位間的溝通，有助於救災能量與資源有效分配與運用，以免資源與需求錯置，耽誤救災時程；欠缺資訊掌握全盤狀況，將造成無法對民眾或受災者進行溝通說明。

18 同註8，頁101。

19 同註8，頁185。

20 同註15，頁14-15。

21 Yann Le Roux and Gary Yuzichuk, Supporting L.I.F.E. Concept for Humanitarian Assistance and Disaster Response V.2 (The Combined Joint Operations from the Sea Centre of Excellence, March 2012), pp. 53.

(二)災民處理問題

災難造成民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生甚鉅，因此，災民撤離、災區搶救、災民安置及災後重建等成為救災過程中需克服的問題。軍隊救災能力原本就有限，為搶救受災民眾、維持基本生計甚或回復正常狀態，軍隊常被迫動員或投入救災及資源。以莫拉克颱風為例，當災難發生後，協助緊急收容安置之現場，包含大量無組織、非專業性志工湧入災區欲協助災民，但因現場無配合後續物資運籌及交通支援，非但未能投入協助，反而造成現場管理人員的負擔。²²可見民眾踴躍熱心捐獻金錢及投入人力等，需救災資源的協調整合，以協助受災居民災後的恢復。

災難發生時，若政府能給人民確保會承擔責任及協助民眾獲取所需，是非常重要的，是一最佳的心「撫」作為。若政府欠缺領導作為，人民抱怨可見一般，這對政府而言會是一種挑戰。²³顯見天然災害發生時，如何妥善處理災民，使災民心安？及如何和災民進行有效溝通與輔導，亦為救災成功的關鍵。

肆、未來執行災害防救應有的觀念及執行重點

國軍一直是安定社會、穩定民心不可或缺的角色，透過以往參與救災經驗，對於國軍總是在第一時間投入救災，並在災後協助民眾整理家園，不僅有效將災損降至最低，更進而使民眾深信，只要有國軍在，百姓生命安全必有保障。²⁴基於政府分工、權責分際、軍民分治以及專業主義原則來看，軍隊並非災防應變之法定或權責單位，故不宜扮演主導性角色，除非政府權責單位已癱瘓或瓦解，否則國軍角色仍應以應援、備援為宜，隨著工作的執行國軍應逐步交接退出第一線。針對國軍困境，逐一提出解決建議如下：

一、完備災防法令規定

(一)修訂不適之法令規定

1.賦予國軍明確救災任務

國軍因社會期待及因應緊急事件需要，國軍擁有龐大人力及動員效率，無疑為災害防救不可或缺的一環。而憲法第107條授權立法而賦予救災任務，及憲法第137條之《國防法》「協助災害防救」法源依據，及《國防法》第2條賦予國軍救災任務等內

22 行政院，《民國101年災害防救白皮書》(台北：行政院，2012年)，頁186。

23 P. Ken Keen, Matthew G. Elledge, Charles W. Nolan, Jennifer L. Kimmey, — Foreign Disaster Response: Joint Task Force-Haiti Observations, Military Review, November-December 2010, pp. 94.

24 吳柏毅，〈結合軍民資源，發揮救災機制〉，青年日報電子報，2013年2月27日。網址：<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcfbfCSN9Fhd8KFbqLRgMWauV8T%2bhY%2fdNrx5euNbDOKiD%2fTU71FUcvSHRN%2fTrNkxGuMWagho3A8%2bU%2faUMhgdjgs1U%3d>(檢索日期102年12月9日)。

容，顯然尚有待精進之處，唯有修訂到最適情況，如此，國軍在執行任務時，進退才有法理依據，不因人為因素而有所偏失。

2. 賦予國軍視情況拒絕支援權限

發生重大災害時，國軍部隊負有主動協助災害防救之責。主動協助災害防救，依法為強制規定其行為，倘若國軍面臨不可抗拒之外力威脅或因作戰演訓而無法調度兵力時，國軍對於主動救災是否有一定的裁量權或拒絕接受之權力。因此，應修訂法條，授權國軍得以對申請救災支援事項，具有視內外政治、軍事環境情況，提出拒絕支援之權限。

(二) 明確國軍災害救援行動之行動準據

1. 發展國軍協助災害防救準則

近年來，國軍大小各種救災任務，獲得不少寶貴經驗。除國內救災經驗外，也借鏡日本2011年3月11日「複合式災害」救援經驗，並依三軍聯合作戰方式發展出國軍自己的部隊救災、演訓、教育及講習之執行準據。據以建構各類型、各層次完整之災害防救準則，有效提升聯合災防能力。

2. 配合國軍未來政策研修法令

因應國軍未來「精粹案」，所造成的組織改造及「募兵制」政策推動後兵力結構的重大改變，檢討修正《全民防衛動員準備法》、《後備軍人管理規則》及相關法規，以完善法令基礎，健全動員機制，達成支援軍事作戰與災害防救之任務。針對國軍「精粹案」及「募兵制」實施後組織的變革，有

關國軍災害防救任務之賦予，應基於憲法第107條之授權，針對國軍救災任務之執行時機、權責、可執行之任務種類、範圍及人員裝備訓練等，另立專法，以明確法律。

二、國軍救災角色定位明確

(一) 支援時機、項目、程度

依據《災害防救法》及《地方制度法》明確規定，災害防救為中央及各級地方政府的責任，救災列入國軍中心任務，並不表示國軍要取代地方政府的功能，負責災害防救工作。因此，國軍支援及撤離災區時機點應要有所規範，並使中央與地方政府、民意代表及國軍各級指揮官均能清楚瞭解國軍救災應有的認知。

再者，國軍執行救災，對其現役裝備耗損、執行戰備任務與經費運用的影響屬於無形及有形的損害，為避免常備部隊的人員、裝備過度頻繁的被使用於救災，影響戰備任務或裝備耗損等。所以，須嚴格禁止地方政治影響力進入軍隊，造成軍隊指揮秩序受到擾亂，在未做全盤安全考量下，胡亂投入過多的救災兵力及裝備。

(二) 建立平行及垂直之組織架構

國軍投入災害防救任務不僅讓地方政府功能持續運作，也振奮救災士氣。其災害防救的法源，主要依據《災害防救法》及《申請國軍支援災害處理辦法》來調派兵力支援。中央由災害防救業務主管機關向國防部申請；地方由縣(市)政府向後備指揮部申請。在緊急狀況，依《全民防衛動員準備

法》規定，在國家發生緊急災難時實施「行政動員」及「軍事動員」。²⁵ 依公布的《中華民國102年四年期國防總檢討》指出：基於聯合戰力發展所需，未來國防轉型將朝調整組織架構、整合國防資源與強化作戰能量的方向推動。²⁶ 轉型成功的關鍵在於組織內部與外部關係之協調與合作。基此，國軍救災組織調整應採平行及垂直整合方式，重要的是在人力有效運用以及軍民國防資源整合。

三、整合各地方資源

(一)編列救災預算

從精實案、精進案到至今的精粹案，國防預算逐年縮減。由於國防裝備多屬高科技設備，所需金額龐大，雖為政府總預算案最大宗，負擔沈重，且國防部內部單位龐大，預算拆分到基層，分配到的預算越有限。每當我國發生災情時，國軍動員部隊及救災機具時，救災人員及災民所需的食衣住行等支出，幾乎全數都由國防部吸收。可見國軍常被地方政府視為低廉甚至免費資源。

再則，依照中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法第3條：「各級地方政府應依下列規定，於年度預算中編列一定數額或比率之災害準備金或相同性質之經費。」國軍救災相關法令以《災害防救法》為主。國軍主動救災須經中央防災業管單位核定，經費由防災業管單位負擔。地方

政府及中央防災業管單位平時都列有災害防救相關科目經費得以支應，即使不敷使用也有法規明文移緩濟急程序，不足時由中央政府支援。²⁷

顯見平時防災為地方政府之本務，建立地方救災能量更是地方政府之職責，各地方政府皆有編列年度災害準備金、行政院防災業管單位亦編有年度災害準備金，應據法從事經費支應。救災經費全數由國防吸收，對國軍而言非常不合理，也與我國法律架構不符。對地方政府而言，因不是使用其經費，而恣意浪費國軍資源現象，也有變象造成贊成地方政府對平時防災怠惰、鬆懈之嫌。既然救災過程之指揮權責在各級地方政府，相關支出經費理應由各級政府付費為宜。

(二)國軍人員、機具備戰及救災應按比例分配

國軍對其裝備之籌獲，應以作戰任務為唯一考量，再檢討運用於救災方面，如衛星通訊、視訊傳輸裝備、橋樑架設裝備等。再者，為使國軍能因應「傳統及非傳統性的安全威脅」及「平時天然或人為的複合式災害」，未來武器裝備也將考量兼具戰備及救災所需為主，以增進未來防、救災工作效能，如海軍「特種作戰用橡皮艇」、救護直升機、多功能工兵車等。另對於救災專屬器材設備，應由政府單位或民間團體檢討籌獲

25 陳偉寬，〈國軍投入防災救援整備展現高效〉，《青年日報》，2009年10月3日，版7。

26 國防部，《102年四年期國防總檢討》(台北市：國防部，2013年)，頁49。

27 同註8，頁96-98。

或調查管制運用。

經前述研析，國防部規劃以作戰區為主體，平時成立救災應變部隊，執行戰備、反恐及應變，當重大災害發生時，國軍應優先由地區後備部隊先行建構相關之能量，再由地方政府應變中心明確提出需求條件來投入兵力，如此運用，救災效益才大。

(三)落實全民防災觀念

每年萬安演習實務演練與檢驗，除有助強化全民防衛動員運作外，同時也透過各級政府與軍民間的共同合作，強化全民國防意識，及動員能量的整合。此外，平日不斷加強全民的防災宣導，並推廣普及防災社區，強化受災民眾自救互救能力，以達到全民防災目的。進一步建議國軍作法如后：

1.建立民物力組織資料庫與資訊平台

透過作戰區結合縣市地方政府民政部門，建立民物力組織團體資料庫，藉以建立交流平台，並蒐整建立相關民間組織團體資源與能量資訊，當災害發生時，得以透過先前建立之資訊與平台，提出需求，俾能將即時情資與救災物資需求透過資料庫平台分享，使人力、物力、救災資源得以順利投入災區，達成防救任務²⁸。

2.落實民、物力調查編管

運用「民、物力動員編管資料資訊化系統」落實調查、編管工作，有效掌握各型

車輛、工程重機械、船舶、航空器、固定設施、醫療機構及各類重要物資等動員能量，以達到「令出有物」之目標²⁹。

3.強化政戰部門角色功能

依據《災害防救法》、《全民防衛動員準備法》及《全民防衛動員準備法》施行細則、《全民防衛動員準備演習民力徵用實施辦法》等，均列舉了為實施災害防救，國軍與民間組織間之相互支援、協調及運用之機制。政戰部門具組織網絡功能，國軍積極投入救災工作，應善加利用政戰部門角色功能，透過政戰部門使國軍與政府、非政府及民間組織彼此關係交織連結，進而將可用之資源整合及運用，使國軍在機制運作過程中遂行無誤，救所當急，是相關法規與機制必須緊密結合之關鍵因素。

四、掌握災害情資及安撫災民

(一)擴大及整合災情資訊收集來源

情報是軍隊作戰首重要點，災情蒐集是災害防救第一步，平時與各聯防單位通聯，隨時掌握災害情蒐工作，結合地方機構獲得情資共享，運用現有之軍、民通資系統，將資訊進行災情分析、回報、傳遞、整合，俾利適時掌握正確災情。³⁰然而，救災時不可避免，會發生訊息過多繁雜，及各單位相互爭功或不願分享災情資訊的狀況，針對此問題，提出各項建議如后：

28 陳永全，〈國軍與民間組織合作遂行災害防救之整合探討〉，《第四屆軍事政治學學術研討會論文集》（台北市：國防大學政戰學院政治系，2013年9月），頁43。

29 同註28，頁44。

30 劉光倫，〈提升國軍未來災害防救能力之研究〉，《聯合後勤季刊》，第26期，2011年8月，頁114。

1.善用大眾傳媒與社群媒體

以莫拉克颱風為例，其為我國帶來嚴重災情，但政府並未在第一時間建立完整的「災情通報網」，使許多受困在中南部山區的災民，只能透過新聞台的call-in，來傳達其受困地點及狀況。由此可見，政府的「救災資訊平台」若無法整合中央與地方的訊息，並將所有訊息網路化，很難真正讓社會大眾確實瞭解救援情況。³¹ 因此，顯見媒體在回應災難上扮演一重要角色。隨資訊科技進步，社群媒體對災難發生的回應及處理上，提供更為立即性的報導，是故，有效運用傳播媒體與社群媒體，對天然災害救援的

進行速度與成功是極為重要，國軍在未來救災任務中，須善加運用各種傳統與新興的社群媒體，作為訊息傳遞媒介或平臺。

2.整合預警機制

落實災害防救工作時，我們須面對與災害共存，在減災、建構預警監測系統，整合災情資訊(如圖三)，減少災害的損失與衝擊。隨著公民社會世代來臨，e化公民參與提供公民多元的意見交流管道，進而提升其對公共政策的參與。像莫拉克颱風期間，網路客自行架設災情網站及媒體SNG、叩應報導，傳播災情資訊，比部會資訊更迅速傳遞，顯示政府在災情資訊傳遞上之不足。



資料來源：蘇文瑞，〈防救災資訊服務平台規劃〉，《研考雙月刊》，第33卷

圖三 防救災資訊平台架構圖

31 褚瑞婷，〈救災資訊透明化，避免天災人禍〉，《國家政策研究基金會》，2009年8月，<<http://www.npf.org.tw/post/1/6310>>。

另外，隨著智慧型電子行動裝置普及化，各種APP³² 應用軟體程式蓬勃發展，政府部會也相繼研發各種APP資訊軟體。運用「全民記者」、媒體、電信業者等，配合政府的預警及災情資訊傳遞，將其資源先期引導投入於應變救援行動中。³³ 面對複合型災害必須在短時間動員龐大人、物力救災資源，不論公、私部門，或第三部門，都應積極投入，藉平時建立機制及演練，落實災害防救的動員力。³⁴

(二)災民安置與心理輔導

當災難發生後，民眾踴躍熱心捐獻金錢及投入人力，協助受災居民災後的恢復。然而，在協助緊急收容安置的現場，包含大量無組織、非專業性志工湧入災區欲協助災民，缺少有效的協調整合，造成無配合後續的物資運籌及交通支援，非但使人力、資源未能投入協助災區，反而平白無故增添許多阻力。

1.災民安置

國軍一旦啟動救災，災區將成立「國軍救災指揮中心」、「救災前進指揮部」，國防部層級成立「國防部災害重建協調支援

小組」，三軍以災區為單位劃分責任區域，規劃災民收容中心，「外科緊急醫療小組」進行災民救援；憲兵與警察成立「憲警聯合治安管制中心」，設置管制哨，進行交通管制及治安維護；後備指揮部視需要調租民間車輛、特種裝備，開設前進補給站；通信兵、工兵、化學兵等專業技術支援。³⁵ 協助中央到地方執行災害防救，從災害發生前參與防災演練，到應變救災與最後的災後復原工作及提供空置營區協助災民收容等。

另外，後備指揮部編組後備軍人輔導組協力災害防救工作，由各地輔導組於災害發生時協助掌握災情、引導民眾疏散避難、協助國軍部隊救災、開設物資發放站提供災民民生必需品、協助災害清理復原及消毒防疫作業，後備指揮部也規劃非災區輔導組配合輔導中心動員支援救災所需人、物力。此龐大人力的運用，能夠降低對國軍現役部隊支援救災的需求。³⁶

2.心理輔導

在政府與民間團體心理輔導協力合作方面，政府與民間組織在災區民眾及救災人員心理輔導目前較缺乏制度化協調與整合。

32 藍斯，〈APP到底是什麼？基本常識 Q&A〉，《App愛瘋誌》，〈<http://www.myapp.com.tw/app-%E5%88%B0%E5%BA%95%E6%98%AF%E4%BB%80%E9%BA%BC%EF%BC%9F%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E5%B8%B8%E8%AD%98-qa/>〉，2013年6月18日查閱。App 是「Application」的縮寫，而「Application」就是「應用程式」「應用軟體」的意思，App 是一個廣泛的定義，亦包含 WhatsApp 類似即時通的軟體等。

33 林彥呈，〈救災首要 不是通報媒體〉，《中國時報》，2012年6月22日，A22版。

34 楊永年，〈社區＋鄉鎮市＋縣市政府＋中央 全民防救災與天災共存〉，《聯合報》，2010年10月23日，A23版。

35 賀忠文，「國軍參與災害防救之研究-危機管理理論之研究」，國立中山大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文，2004年，頁149-150。

36 同註8，頁74。

從每次的救災任務中，我們不難發現民間公益團體、慈善機構(團體)、宗教團體、義工團隊都會動用己身之資源與人力投入災區遂行救災與賑災工作。國軍平時可以整合國軍、各地方醫院心輔及社工人員、社區志工、或宗教團體成員，成立「救災心輔工作小組」，以完成平時的救災心輔整備。於救災時，可立即直接支援第一線救災部隊輔導工作，同時也可以輔導災區鄉民，即時提供輔導協助，彌補人力不足之處。若能整合對災害防救心理輔導工作效能有更大助益。

伍、結語

國軍因應未來新的戰略安全環境與威脅，隨著作戰任務不同，兵力結構需調整。我國國防轉型歷程經歷精實案，員額由45萬2千餘人，降至38萬5千人；精進案後，再降至27萬5千員；³⁷並於民國97年起至103年實施精粹案，兵力結構精簡為21萬5千人³⁸，現在以「募徵合一」制度，未來將轉型為全募兵兵役制度。在「精實案」與「精進案」後，國軍原有兵力編組已大不相同，在既有的戰略與作戰準則下，如何有效成功遂行作戰任務，甚至可執行災害救援等應變任務，正面臨考驗。

另在災害防救方面，人力需求成一大關鍵。然我國正面臨少子化的影響，未來勞動人口減少，老年人口增多，不僅使國家稅收減少、財政惡化，既影響未來募兵制的兵員供需，恐使國防人力不足。³⁹綜觀近年來，軍隊的任務及編裝因精實案、精進案、精粹案、募兵制及少子化影響，同時為兼顧民意需求及內、外環境變遷，積極進行國防組織再造。募兵制一旦施行，可見的未來將無義務役兵役退伍軍人，現有後備軍人又會隨年齡達除役標準後，依法不列入召集對象，導致後備召集能量逐年減弱。另募兵制實施後，83年次以後義務役男僅服4個月「軍事訓練役」，⁴⁰訓練內容均以單兵個人專長訓練為主，若再將災害防救與動員實務課程納入，結訓後歸後備編管，平時接受教召訓練，災、戰時迅速動員編成後備部隊，支援常備部隊遂行國土安全任務，其救災經驗及能量能否負荷，有待商榷。

作者簡介

許世宗

政治作戰學校91年班
國防大學政治研究所碩士班97年班
現就讀於國防大學政戰學院政治研究所博士班

37 同註9，頁96。

38 國防部說明「四年期國防總檢討」新聞稿，2009年3月16日。網址：<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=33042> (檢索日期102年12月9日)。

39 李志堯，〈我國募兵制未來發展應有之方向〉，《戰略安全研析》，第78期，2011年，頁58~64。

40 憲法第20條規定：「人民有依法服兵役之義務。」實行募兵制後，將原有義務役1年役期縮短為四個月軍事訓練役。