

政府遷台後國軍災害防救政策的文武關係初探

撰稿人：劉慶祥

摘要

從《災害防救法》法制化歷程檢視，38年政府遷台至88年921地震發生之前，為國軍災害防救政策萌芽期，災害防救政策為國軍民事工作的一環；88年《災害防救法》通過之後至98年88風災之前，為國軍災害防救政策成長期，國防部協力內政部對抗非傳統安全威脅，扮演被動支援內政部災害防救角色；98年88風災之後迄今，為國軍災害防救政策茁壯期，此期間國軍一次次通過天然災害的考驗，儼然國防部與內政部在災害防救分工上往深化合作境界邁進。

具體而言，本論文置焦點於國家機關與國軍之間對於災害防救政策的互動關係。傳統之軍事安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係，國家機關首關切軍事而次要關切災害防救，而國軍災害防救角色被定位為民事工作之一。其次，轉向非傳統安全觀時期國軍災害防救政策的文武關係，國家機關置焦點於中央災害防救機制議題，而國軍扮演被動支援內政部災害防救的角色。第三，聚焦非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係，國家機關認定災害防救為國安層次的議題，而國軍扮演主動支援內政部災害防救的角色。

在88風災之後，以災害防救與環境保護為焦點的最夯紀錄片，應以《±2℃》及《看見台灣》莫屬，似乎民間社會災害防救以及環保意識日漸抬頭。吾人呼籲：改變生活方式，多走路、少開車、拒喝瓶裝水、出門自備餐具、努力蔬食和繼續演講告訴更多更多的人有關氣候變遷的事實等等，都是讓每天朝陽升起、微風輕拂、蟲鳴鳥語、碧海藍天留給未來的發願。

關鍵詞：災害防救政策、文武關係、國家機關、國軍、傳統安全觀、非傳統安全觀

壹、前言

本論文將以民國88年921地震、98年88風災為本研究之時間劃分點；從《災害防救法》法制化歷程檢視，38年政府遷台至88年921地震發生之前，為國軍災害防救政策萌芽期，此期間台海出現3次危機，即古寧頭、八二三金門砲戰、1996年飛彈危機，災害防救政策為國軍民事工作的一環；88年《災害防救法》通過之後至98年88風災之前，為國軍災害防救政策成長期，此期間，《行政程序法》於90年施行，非傳統安全如反恐、極端氣候等成為熱點議題，災害防救業務之目的事業主管機關為內政部乃與國防部合作面對，具體而言，國防部協力內政部對抗非傳統安全威脅，扮演被動支援內政部災害防救角色；98年88風災之後迄今，為國軍災害防政策茁壯期，此期間災害防救政策提升成為國家安全議題，總統馬英九先生在88風災之後更召開國安會議，且於會後召開記者會向國人宣告：災害防救為國軍任務之一，國軍要主動救災，此期間國軍一次次通過天然災害的考驗，儼然國防部與內政部在災害防救分工上往深化合作境界邁進。

軍事社會學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，在此之前，社會學者和軍事學家彼此並未注意到相對領域的研究。然軍事社會學發展至今，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。「文武關係」是軍事社會學最重要的研究主題之一，涉及武装力量或軍隊與文人政府之間的互動關係。本論文置焦點於國家機關〈文人政府〉與國軍之

間對於災害防救政策的互動關係。¹檢視冷戰結束後，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。²

近年來國軍大部分任務都在從事非戰爭軍事行動，如聯合演訓、武力展示、軍備管制、軍事協調，國家建設支援、災害防救及反恐行動等。而非戰爭軍事行動此一概念，最早出現於美軍1991年出版的《美國武裝部隊的聯合作戰》中的非戰爭行動（Operations Other Than War, OOTW），認為非戰爭行動包括除戰爭以外所有運用軍事力量的行為。亦以軍事力量遂行的任務，而當非戰爭軍事行動無法有效達成任務時，便有可能轉變為大規模且持續的戰爭行動，另非戰爭軍事行動亦包括與戰爭性質相同的行動，極具政治敏感性，常運用聯合作戰模式，整合軍事、非軍事、官方或非政府組織、跨國合作等力量，支援文人機構及促進和平維護公民權益，並且執行阻止戰爭發生、解決衝突等任務。整體而言，非戰爭軍事行動為全球經歷冷戰之後，在非傳統安全觀日夯的趨勢下的產物，似有取代傳統安全戰爭軍事行動的態勢。³

進一步而言，「政策分析」（Policy Analysis）是一種分析型態，是指解釋不同政策的原因和結果的活動。⁴著重政策的解釋、描述與瞭解，而非規範性的探討。目的在解釋各種政策的成因與後果，探討政府何以如此作為，以及政府活動的成果。國家機關的活動對



內涉及民間社會的每一個層面，對外涉及國家體系間的關係，且不斷在國內外歷史變遷中隨時變遷，因此國家機關，在政治過程中的地位需從全盤性的觀點，及歷史性的角度來觀察。綜合而言，政府政策的產出，除了受主觀意識上不同的認知與價值取向所左右外，也受客觀環境的影響；屬政經分析範疇的歷史結構研究途徑亦考量主客觀因素。⁵

承上述，我國各階段所採取的災害防救政策，除受國家機關主觀意識、思想觀念的影響外，也受客觀環境：以美國為首的國際經濟脈絡、大陸對台政策，以及內部因素的掌握——民間社會影響。本論文即從政策分析角度，分別針對「傳統之軍事安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」、「轉向非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」、「聚焦非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」等三個面向加以探討。

貳、傳統之軍事安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係

民國38年政府遷臺迄88年921地震前期間，國軍災害防救政策為民事工作的一環，之所以災害防救成了次要問題，若從傳統之軍事安全觀點檢視，蓋當時國際環境瀰漫兩極對抗冷戰的氛圍，且國內環境處於對中共戡亂與軍事戒嚴等態勢；而且此期間並無重大災害造成大量人員喪生事件發生⁶。以下分別就「國家機關較關切軍事而次要關切災害防救」、「國軍災害防救角色被定位為民事工作之一」等二個面向說明如後：

一、國家機關首關切軍事而次要關切災害防救

（一）國家機關軍事戰略由攻勢轉為守勢

整體而言，在民國38年政府遷台至88年921地震發生期間，為國軍災害防救政策萌芽期，且災害防救政策為國軍民事工作的一環。而國軍災害防救政策之所以為國軍民事工作的一環，乃國家機關處在動員戡亂與戒嚴體制之下，國軍災害防救政策是爭取民眾向心之民事工作的一項重要環節。此外，在西元1945至1990年期間，國際關係學者通常稱為冷戰時期。在冷戰期間，基本上是以蘇聯為首的共產集團，和以美國為首的民主集團間的軍事對抗。我政府於1949年播遷來台，幾乎同時開啟了兩岸關係的序幕，在當時國際大環境之下，兩岸之間脫離不了軍事對抗，且兩岸之間的軍事對抗具有「攻擊」的態勢。換言之，在冷戰的國際環境、及動員戡亂與戒嚴的國內環境之下，國家機關首重傳統的軍事安全，彼時災害防救就成了次要問題。

民國36年7月4日當時蔣中正總統向國民政府第六次國務會議提交了「厲行全國總動員，以戡共匪叛亂」的動員令，從此全國進入了「動員戡亂時期」。另於37年5月10日公布實施《動員戡亂時期臨時條款》，直到80年經國民大會決議及總統公告才於同年5月1日廢止，「動員戡亂時期」共施行43年之久。⁷在「動員戡亂時期」的環境下，當時臺灣省政府主席兼臺灣省警備總司令陳誠於38年5月19日頒布的戒嚴令，至76年由總統蔣經國宣佈同年7月15日起解嚴為止，共持續38年又56天之久。而接近中國大陸的福建省金門縣、連江縣的戒嚴（戰地政務）則到80年《動員戡亂時期臨時條款》廢止改行地方自治後才解除，共長達近

43年。⁸

從政府播遷來台起，至1967年間，中華民國採取「攻勢作戰」的國防政策；蔣中正於1950年3月復行視事，並於1954至1975年連任為中華民國總統，且以「光復大陸」為目標。尤其，1958至1967年間，蔣中正先生曾有三次公開表達反攻復國意圖，然都因美國明白宣稱不支持反攻而作罷。⁹直到民國1982年3月16日前國防部長宋長志於立法院答詢時指出：「在戰略指導上，現階段是戰略守勢」。這是政府部門首次公開宣示中華民國國家安全戰略「攻守一體」戰略，換言之，由「攻勢戰略」轉為「守勢戰略」。¹⁰

西元1988年1月23日蔣總統經國先生去世，李登輝先生繼任總統，1988-2000年期間，中華民國軍事戰略已從以往強調的「攻守一體」，轉向「防衛固守、有效赫阻」與「戰略持久、戰術速決」的軍事戰略，基於戰略守勢原則，此時軍事戰略優先考量避免台海戰火燒及本島，一旦台海發生戰爭，擁有台海「制空權」、「制海權」至為重要，因此確立「制空、制海、反登陸」建軍備戰的順序，並主導了80年代以來的國防政策與軍事戰略。¹¹

（二）國家機關民運工作基礎能量的建構

台灣軍管區於民國53年7月成立時，為貫徹先總統 蔣公指示，結合組訓政策，研擬「加強後備軍人組訓方案」；迄蔣故總統經國先生任國防部副部長時亦指示：「後備軍人是國家一股龐大的力量，希望軍管區爾後加強此項工作。」國防部隨即於民國55年3月核頒《後備軍人政訓工作綱領》，並依據該綱領第六條策訂「鄉鎮後備軍人輔導組織設置辦法」，設

置後備軍人輔導組織，於每一鄉鎮市區設輔導組、村里設輔導員，負責推行後備軍人組織、宣傳、社調、服務四大工作。¹²

民國54年，為適應當時後備軍人管理政策需要，及貫徹先總統 蔣公「加強後備軍人組訓方案」之指示，訂定「後備幹部訓練計畫大綱」，呈報國防部核備，於同年3月成立「後備幹部訓練班」。召訓團管部列管有案，除役限齡前5年之後備軍人，培育後備軍人組訓幹部。軍管區依計畫每年召訓後備幹部一千至一千八百人，截至68年6月止，共召訓九十一期，結訓學員一萬九〇五一人。每期訓練時間為兩週，以認識我們的歷史、責任、工作、與敵人為教育主題；並以溝通幹部觀念，研討組訓方法為主要內容；迄今擔任幹部人數約三萬人。¹³

民國59年7月23日，蔣公對台灣軍管區第五屆後備軍人輔導工作會議頒發訓詞指出：「我們全體後備軍人，應懷於責任的重大，抱定承先啟後的志向，繼續光大以往的成就，發揮『毋忘在莒』的精神，保家保鄉，防奸防諜，並人人研究發展，使思想與革命結合，生活與戰鬥結合，平時成為社會的安定力，戰時成為作戰的持續力，這是我們懸之以赴的鵠的。」¹⁴

上述訓示要求，亦即後備軍人組訓工作，需共同努力貫徹的指標。

經國先生亦曾指出：「在過去，軍隊是軍隊，民眾是民眾，不能夠融洽在一起；而今天，我們有了後備軍人的組織，就是把軍隊和社會，官兵和民眾，打成一片」。因此，他期勉後備軍人「不僅要保衛國家，安定社會；而更要作為我們政府和民眾之間的橋樑。須知今天



民眾與政府間的關係，不但是法定上的關係，或制度上的關係；而應當建立一個深厚的情感關係」。綜合上述，更可體認後備軍人組訓工作，乃是國軍民運工作的基礎；惟有做好後備軍人組訓工作，才能團結全民力量，平時成為社會的安定力量，戰時成為三軍的持續力，以發揮全民作戰的功能。¹⁵

二、國軍災害防救角色被定位為民事工作之一

回顧我國《災害防救法》法制化發展歷程，民國38年政府遷臺迄88年921地震前期間，為「未法制時期」、「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法時期」、「災害防救方案時期」等3個時期。首先，在「未法制時期」，即民國53年以前，當災害發生後，由中央與政府直接指揮軍警及政單位人員進救災與災害重建工作。其次，在「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法時期」，即在54年至82年間，54年5月臺灣省政府訂定「臺灣省天然災害防救及善後處理辦法」，作為省政府及各縣市政府應變救災的依據，軍方成為災害搶救的重要力量。¹⁶

吾人再回顧民國38年政府播遷來台之後，中國國民黨經過改造，成為黨、政、軍三位一體的反共戰鬥體，並於軍隊中建立政戰制度，而此一制度乃成為維繫黨與軍之間關係的重要樞紐。¹⁷造成如此的關係，先總統蔣中正先生檢討在大陸戡亂戰爭之所以遭受失敗指出，「就是情報、政工和後勤這三項業務趕不上敵人」¹⁸，尤其是政戰制度未能確實實行於軍中，以致在大陸慘遭軍事失利復而淪陷的結果。故來台後重建政戰制度，便成為當時建軍的重要任務之一，確立了：(一)政治幕僚長制；(二)

)監察制度；(三)保防工作；(四)軍隊黨務之恢復；(五)四大公開之實行；(六)政治訓練之革新等六項改革方案，並於39年4月1日起開始實施。¹⁹

檢視《國防部政治作戰局處務規程》第四條「政戰綜合處掌理事項」內容，²⁰其中第五掌理事項為「國軍軍民關係、官兵與家屬服務、慰問、福利政策之研擬、執行、協調及督導」。再檢視國防部頒「國軍部隊訓練訓令」，全年度愛民教育計有五小時。²¹

追尋國軍愛民助民工作根源，事實上國防部總政戰部秉承黃埔建軍的愛民傳統，於民國39年政工改制時，即曾訂頒《對當前民運工作的指示》，揭示「軍政一體，軍民一家」的理念，要求各級積極推展愛民助民工作。62年策訂《國軍愛民助民工作計畫》，以為三軍單位全面擴大推行愛民助民工作的準據。綜合歷年愛民助民措施與成效，愛民助民工作要項有「加強愛民教育」、「擴大助民收割」、「適時搶救災害」、「協助地方建設」、「濟助貧困民眾」等五項。²²再印證81年版《國防報告書》，國軍愛民服務工作計有「救災救難」、「軍工支援」、「愛民服務」、「展示活動」等四項；沒有脫離「國軍愛民助民工作計畫」內涵。「軍工支援」是在不影響軍事任務遂行之範圍內支援地方建設；「愛民服務」則包括「徵屬服務」、「社會醫療服務」、「助民收割」等項目。²³

值得一提的就是，國軍搶救民間災害，為愛民助民工作要項之一，明定遇有民間天災人禍等災害，附近部隊應即實施搶救，各級主官及政戰主管須至現場督導，支援地方政府達成

救災任務。民國53年4月，國防部策頒《國軍對台澎地區災害管制及支援處理辦法》一種，²⁴規定三軍部隊在不影響戰備的原則下，對民間遭遇颱風、地震、水災等天然災害，應依人力不待命令適時自動支援；並劃分責任地區，台澎一般地區由陸軍部隊負責，台北市衛戍區由警備總部負責，基隆、高雄、花蓮港區水面由海軍單位負責。62年4月，復對搶救災害訂頒指示，要求各級部隊對責任區內，有「損害管制責任」；並對搶救災害，應見義勇為，主動積極，切不可事事請示，免致災情擴大。²⁵

尤其行政院於民國56年12月8日，以(56)台防字第9526號令核定；國防部於57年10月5日以(57)規成字第1377號令策頒《台灣地區天然災害申請國軍支援辦法》一種，以利地方政府與當地駐軍密切聯繫，及時獲得支援搶救天然災害。其後，《台灣地區天然災害申請國軍支援辦法》又於70年3月4日行政院(70)台防字第2519號函核定，國防部於70年3月23日以(70)淦湜字第1006號令修正發布；國防部復於70年10月29日以(70)淦湜字第4704號令修正發布第9條條文、71年10月12日以(71)淦湜字第4558號令修正發布第3條條文、83年5月27日以(83)伸信字第3510號令修正發布第3條條文、89年11月29日以(89)鐸錮字第890016195號令發布廢止。²⁶此期間，國軍參與48年「八七」水災、52年「葛樂禮」風災、58年「艾爾西」及「芙勞西」風災、62年「花東」風災、64年「蘭陽」水災及「基隆」山坍、65年「妮娜」及「貝蒂」風災、66年「賽洛瑪」及「薇拉」風災、68年搶救青潭堰等重大搶救災害案件。²⁷

參、轉向非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係

民國88年921地震迄98年莫拉克風災發生前期間，國軍災害防救政策是國防部扮演被動支援內政部災害防救角色，之所以國防部扮演被動支援內政部災害防救，若從非傳統安全觀點檢視，蓋當時國際環境逐漸瀰漫非傳統安全概念，且國內環境亦逐步走向依法行政之民主化態勢。以下分別就「國家機關置焦點於中央災害防救機制議題」、「國防部扮演被動支援內政部災害防救角色」等二個面向說明如後：

一、國家機關置焦點於中央災害防救機制議題

如前所述，在88年《災害防救法》通過之後至98年88風災之前，為國軍災害防救政策成長期，國防部扮演被動支援內政部災害防救角色，此期間國家機關關注的焦點，從傳統軍事安全觀向災害防救等非傳統安全觀過度。此期間全球之秩序維持，美國仍發揮關鍵影響力；尤其亞太情勢伴隨冷戰時期結束後，除中共勢力擴張、朝鮮半島衝突、海洋權益與主權紛爭、大規模毀滅性武器擴散等傳統安全議題之外，非傳統安全議題－國際恐怖主義、氣候變遷與重大天然災難、糧食與水資源、經濟安全、能源安全、傳染疾病、周邊海域、海事安全等議題日受重視。國家安全已由偏重軍事之傳統安全，逐漸朝向重視軍事以外的非傳統安全；尤其，非傳統安全議題，皆為單一國家所無法解決，必須共同合作處理，其困難度更甚於傳統安全。²⁸

亦如前所述，伴隨台灣省政府於民國87年虛級化，尤其自84年3月1日消防署成立負責災



害防救業務；為使消防署發揮其災害防救功能，國家機關置焦點於「平時召開災防會報」、「透過演習累積能量」、「災時開設應變中心」等三個面向建構中央災害防救機制，茲分別說明如後：

首先，「平時召開災防會報」方面：檢視民國89年版《災害防救法》第6條規定，行政院設中央災害防救會報，負責「決定災害防救基本方針」、「核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫」、「核定重要災害防救政策與措施」、「核定全國緊急災害之應變措施」、「督導、考核中央及直轄市、縣(市)災害防救相關事項」、「其他依法令所規定事項」等六項任務。另外該法第7條規定，中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任。²⁹行政院依《災害防救法》第6條規定，於89年8月15日以(89)台內字第24344號函訂定發布《中央災害防救會報設置要點》8點；並自89年8月15日起生效，迄今10次修法。該要點第3條規定，該會報委員二十八人至三十二人，由行政院院長派(聘)兼之。該要點第4條規定，會報原則上每六個月召開會議一次，必要時，得召開臨時會議。³⁰

其次，「透過演習累積能量」方面：全民防衛動員萬安演習〈以下簡稱「萬安演習」〉是民國67年起我國防空演習的代號，由國防部策劃、發布，實施範圍為台澎金馬。依《國防法》及《全民防衛動員準備法》規範，辦理演習與訓練，驗證動員作戰能力與年度動員準備計畫之適切性，提升緊急應變能力。旨在強化全民防空整備作為及鞏固國土安全防護機制為

主軸，驗證直轄市、縣(市)政府行政體系緊急應變機制，執行動員準備工作與轄內重要基礎經建設施之安全維護作為，俾提升全民敵情警覺，落實全民防衛動員，踐履全民國防。³¹

萬安演習於民國89年以前大多為局部性、個別性的演練，例如長安演習(民防團隊)、協信演習、車動演習(交通動員)、自強演習(物資徵購、徵用)、水庫戰備檢查、戰時民生必需品配給配售演練等個案之演習，僅於「同德演習」時實施兵棋推演與實兵演練，稍具規模。自89年國軍「漢光十六號」演習起，中央部會遂配合國軍演習想定，進入「衡山指揮所」參與兵棋推演，縣(市)政府則支援相關作戰區實施實兵演練。³²

在民國88年以前，萬安演習係為因應中共對我本、外島空襲威脅，所實施之軍民聯合防空演習，其目的在培養軍民防空意識，強化防空戰備，實施防空疏散演練，以減低空襲所造成之損失。88年9月21日，國內發生921地震，造成國人生命、財產嚴重損失；為因應國家威脅模式改變，89年8月實施之萬安演習遂吸取921地震之災救經驗，將演習區分兩階段實施，除於第一階段實施原防空疏散之演練課目外，另於演習第二階段於全國之北、中、南，擇一地區，實施災難搶救課目演練；此一變革即為因應天然災害對國人之威脅，故改採以民防為主體，三軍部隊依需求支援之災救演練。³³

尤其為因應恐怖攻擊與各項緊急危難可能對社會及經濟造成之衝擊，行政院動員會報於民國92年7月提出建構以全民防衛動員體系作為備援主軸之「國土安全網」，期將動員、民防、緊急醫療、反恐、災害防救與核子事故等

各種緊急事故應變機制相互結合，並實施跨部會之聯合演習驗證，以增加實務整合運作經驗，使「國土安全網」有效運作。³⁴

第三，「災時開設應變中心」方面：行政院為規範中央災害應變中心任務、開設時機、程序、編組及相關作業等應遵行事項，特於民國90年7月26日訂定《中央災害應變中心作業要點》，迄今已歷經8次修正。該要點第2條規範該中心有「加強災害防救相關機關（單位、團體）之縱向指揮、督導及橫向協調、聯繫事宜，處理各項災害應變措施」、「掌握各項災害狀況，即時傳遞災情，並通報相關機關（單位、團體）應變處理」、「災情之蒐集、評估、處理、彙整及報告事項」、「緊急救災人力、物資之調度、支援事項」、「其他有關防救災事項」等五項任務。該要點第3條規範該中心依災害防救法第二條第一款及第三條第一項第六款所列災害類別，個別開設。而第12條指出：應變中心依各類型災害應變所需，設參謀、訊息、作業、行政等群組及前進指揮所，各群組下設功能分組，處理各項災害應變事宜。國防部主導，經濟部、交通部、行政院海岸巡防署、內政部（警政署、營建署、消防署）配合參與，辦理結合全民防衛動員準備體系，資源調度支援事宜。³⁵

二、國軍扮演被動支援內政部災害防救的角色

災害防救目的事業主管機關，民國53年以前，為中央政府與臺灣省政府；54年至82年間則為臺灣省政府；83年至88年間為行政院、89年至98年間為內政部、99年迄今亦為內政部。在83至88年間，消防署於84年3月1日成立負責災害防救業務；台灣省政府於87年虛級

化，目前為行政院派出機關。³⁶

進一步而言，在83至88年間，行政院於83年審議通過函頒「災害防救方案」，作為因應各種天然或人為災害之防救依據。因此，此期間若有天然災害發生，當然依「災害防救方案」因應各種天然或人為災害。³⁷然而，伴隨台灣省政府於民國87年虛級化，尤其自84年3月1日消防署成立負責災害防救業務；當時國軍仍根據《臺灣地區天然災害申請國軍支援辦法》實施災害防救，如前所述該辦法係於56年12月8日行政院核定，於89年11月29日廢止。

《臺灣地區天然災害申請國軍支援辦法》之所以廢止，系乃因88年發生921地震，造成2415人死亡，並帶來嚴重財物損失，使得國家整體災害防救體系及緊急應變能力，遭受空前未有的考驗與挑戰。為使日後各項災害防救工作有明確的法源依據與規範，政府於89年6月制訂、7月19日公布《災害防救法》，後於該年8月27日依《災害防救法》第34條重新制訂發佈《申請國軍支援災害處理辦法》。³⁸

事實上，行政院前於民國84年11月24日已將《災害防救法草案》函送立法院審議，該《災害防救法草案》總說明指出：³⁹

臺灣地處西太平洋颱風區及環太平洋地震帶，天然災害事故本較其他國家頻繁，加上隨著國家經濟高度成長，人口及產業紛向都市集中，超高層大廈等複雜且規模龐大之建築物櫛比鱗次，石油、瓦斯等危險物品大量儲存，人為災害亦逐年驟增。現行有關災害防救之法規，如消防法、水利法、經營公共危險物品及高壓氣體各類事業之分類及安全管理辦法、臺灣省防救天然災害及善後處理辦法、台北市防救



天然災害及善後處理辦法、高雄市防救天然災害及善後處理辦法等，或為地方性法規，或係為達成特種災害而制（訂）定，尚乏涵括所有重大災害均可適用之完整法律。

有鑑於此，行政院院長於83年1月20日第二三六六次院會時特別提示「應健全天然災害防救法令及體系，強化天然災害預防相關措施，有效執行災害搶救及善後處理，並加強天然災害教育宣導，以提昇全民之災害應變能力，減輕災害損失，保障全民生命財產安全」。

爰參酌先進國家立法例、我國現行各項災害處理規定及災害防救現況，擬具「災害防救法」草案，計分總則、防災組織、防災計畫、災害預防、災害應變措施、災害善後復原重建、罰則、附則等八章，合計四十七條。

民國88年9月21日凌晨一時四十七分，一陣天搖地動，電力、通訊剎時中斷，在黑夜中災情不斷擴大，許多災區的駐軍部隊，幾乎是不待命令立刻展開救援的行動，甚至跨區支援，迅速到達任務地區。據陸軍三七三旅官兵回憶，在地震後，全旅清查人數時，營區門口就有民眾請求支援，官兵亦即刻投入救援。而921地震死亡2418人，受傷達萬餘人，是台灣地區百年來十大地震傷亡排名第二多的地震。

⁴⁰因此，在921地震後，促成了《災害防救法》的立法工作，消防署順勢研議修訂《災害防救法草案》，於同年11月25日行政院院會修正通過後，送立法院審議，並於89年7月19日以總統(89)華總一義字第8900178710號令制定公布。⁴¹

民國89年版《災害防救法》，第4條明定：本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市

為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。90年8月27日，依災害防救法第34條第4項規定訂定《申請國軍支援災害處理辦法》全文11條，且由內政部與國防部會銜發布，內政部為(90)台內消字第9087353號令、國防部則為(90)鐸緬字第000918號令發布。直到100年1月27日，內政部與國防部會銜廢止該辦法，內政部為台內消字第 1000820455 號令、國防部國則以制研審字第1000000064號令會銜發布廢止。⁴²

肆、聚焦非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係

民國98年88風災之後迄今，為國軍災害防政策茁壯期，此期間非傳統安全觀成為焦點議題，民眾期待國軍要主動救災，儼然國防部與內政部在災害防救分工上往深化合作境界邁進。以下分別就「國家機關認定災害防救為國安層次的議題」、「國防部扮演主動支援內政部災害防救角色」等二個面向說明如後：

一、國家機關認定災害防救為國安層次的議題

政府間氣候變化專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change，簡稱IPCC）成立於1988年，是一個附屬於聯合國之下的跨政府組織，預估從1990年到2100年之間，全球氣溫將升高1.4℃至5.8℃。因而自1992年5月聯合國通過《聯合國氣候變化綱要公約》，該公約於1994年3月21日生效。《聯合國氣候變化綱要公約》締約國自1995年起每年召開締約國會議（Conferences of the Parties，COP），以評估應對氣候變化的進展。1997年，IPCC協助各國於1997年在日本京都草擬了

《京都議定書》，使溫室氣體減排成為已開發國家的法律義務，該條約於2005年2月16日開始強制生效。2009年在哥本哈根召開的締約方會議第十五屆會議將誕生一份新的《哥本哈根議定書》，以取代2012年到期的《京都議定書》，因《京都議定書》到期時間延至2020年而暫擱。進一步而言，《京都議定書》全稱為《聯合國氣候變化綱要公約的京都議定書》）是《聯合國氣候變化綱要公約》的補充條款，旨在「將大氣中的溫室氣體含量穩定在一個適當的水平，進而防止劇烈的氣候改變對人類造成傷害」。⁴³

值得一提的就是，「聯合國國際減災策略組織」（United Nations International Strategy for Disaster Reduction，簡稱UNISDR或ISDR）為聯合國1990年代「國際減災10年計畫（1990-1999 International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR）結束後之常設組織，於1999年12月創立，作為全球降低災害危機之跨國合作平台，直屬於聯合國秘書處，由主管人道主義事務（Humanitarian Affairs）之副秘書長主持。該組織（ISDR）之目標在於藉由全球夥伴關係之建構，減少災害損失、強化國家與社區面對災害的回復力及韌性，並納入永續發展規劃。其組織架構，包括各國政府、政府間組織、非政府組織、經濟機構、技術部門、及民間社會等，皆可共同分享資訊、減低人類社會之災害衝擊；其行動計畫則包括提昇全球災害覺知與公眾教育與培力，以降低社會脆弱度。ISDR成立後，積極推動全球共同減災計畫，於2005年在日本兵庫（Hyogo）舉辦會議，經168個國家與政府之簽署，提出「兵庫宣言」（Hyogo

Declaration），並推出「兵庫行動綱領（Hyogo Framework for Action, HFA）」，呼籲各國在2005-2015的十年期間內，共同建構降低自然災害威脅之全球行動架構，保護生命與生計，ISDR則擔任兵庫行動架構之推動機構。⁴⁴

進一步而言，臺灣的颱風與地震等自然災害頻繁，除政府中央各部會及地方之防救災機制外，自1982年起由國科會推動大型防災研究計畫，1997年國科會與災害防救業務相關部會署共同推動「防災國家型科技計畫」，2003年則在行政院下成立「國家災害防救科技中心」（National Science and Technology Center for Disaster Reduction, NCDR），與國際ISDR減災策略接軌。臺灣NCDR之目標，在於協調、規劃、推動災害防救科技之研發與落實，協助政府擬訂有效的防救災對策，以提昇社會整體抗災能力、加強國土環境保安、降低災害衝擊，並奠定國家永續發展之基礎。⁴⁵

也因此，氣候變遷對人類造成的威脅，使愈來愈多國家開始以國家安全的角度來思考氣候變遷的影響，如美國歐巴馬總統任內的「國家安全戰略」、「四年期國防總檢討」、「四年期外交和發展總檢討」和「全球發展總統政策指令」等四份重要安全文件，都將氣候變遷內容納入其中；英國「國家安全戰略」、法國「防衛和國家安全白皮書」、德國「國家安全戰略」與「防衛政策綱領」等，也都強調氣候變遷的風險。⁴⁶

伴隨國際社會把氣候變遷視之為國安層次的議題的同時，我前於民國95年，國家安全會議出版的第一份《國家安全報告》中，即強調過去長久以來，「國家安全」的概念基本上是



以軍事安全為核心，但從上一個世紀70年代、80年代以來，「綜合安全」的概念逐漸受到重視，尤其9·11之後，這趨勢更加明顯。除了軍事威脅之類傳統安全的議題以外，由於全球化效應帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，非傳統安全的重要性與日俱增。舉凡經濟、金融、能源、疫病、人口、資訊、國土保育，乃至於族群、認同……等議題，莫不逐漸成為國家安全的全新挑戰。尤其長期以來台灣的國土環境安全的威脅一直存在，近年來，天然災害的頻率越來越高，規模也越來越大，迫使我們必須積極面對大自然的挑戰，正視國土環境安全問題。台灣主要的天然災害，大致可分為：水（洪水、豪雨、梅雨）、氣（乾旱、颱風）、土（地震、土壤沖蝕、土石流、地層下陷、山崩）三大類問題。三者的自然成因，原本是大自然運行的常態現象。所以會成為重大災害，往往是這些自然作用的規模與頻率超出我們所能承受的範圍，或是自以為人定勝天，朝不該開發的地方過度開發，未能考慮到人類與整體環境和諧共生的問題，因而造成更多、更大的環境災害。⁴⁷

民國98年88風災之後，在8月24日總統馬英九生在舉行國安會議的時候，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。⁴⁸更在98年年底，馬英九總統在行政院新聞局與行政院所屬部會首長觀賞國片《不能沒有你》，再度強調對全國公務人員服務人民的期許。從本片的內容而言，有許多值得政府檢討的地方，總統希望全國公務人員們盡可能觀賞本片，因為片中反映的是非常真實、且值得大家

反思的內容。究竟政府的施政是否真正能夠「聞聲救苦，苦民所苦」？是否能夠在依法行政的框架下，還能展現出人性與同情？換言之，公務人員除應依法行政，但在法內也可保持一定彈性，千萬不能在依法行政的帽子下不顧及民眾可能受到的傷害。大家都知道，法律禁止的公務員不能做，法律沒有禁止、也沒開放或在實務上沒有先例的，公務員比較怕，怕開了先例被誤以為圖利他人。實際上，政府存在的目的就是為人民謀福利，只要是為人民謀福利，不是針對個別企業或個人圖利，都應在不違背法律規定下為民興利，這一點公務員在心理建設上還有努力的空間。此外，政府的工作與責任包羅萬象，如何做才能讓民眾感到滿意並不容易。公務人員大多奉公守法，但對外溝通的工作相對而言較少，往往使政府政策的優點在被外界發現前，缺點已先被批評，因此阻礙政策推動，若能做好事前溝通，將有助政策推展，因此政府應該加強與外界的溝通工作。⁴⁹

民國99年5月26日，馬英九總統主持「因應氣候變遷對策作為會議」，呼籲國人在面對全球氣候變遷時，不可掉以輕心，務必做好準備並從己身做起，除力行節能減碳，政府也將運用我國的高科技產業優勢，結合各界力量發展綠能科技產業，為維護地球環境貢獻心力。⁵⁰

二、國軍扮演主動支援內政部災害防救的角色

國軍多次主動協助政府執行各項救災工作，在國軍協助各級地方政府執行災害防救的能力、及在扮演協助反恐保護民眾安全之角色方面，均已獲民眾高度認同與肯定。依國防部委託民間「決策調查有限公司」，以電話查訪方式進行，總計以電話撥出10,641次電話，約訪

8,805人，彙集2,504份有效問卷之「97年國防施政滿意度」民意調查分析顯示：民眾認同本部有關「愛民助民協助救災」（70.69%）及「積極協助反恐」（88.3%）作法。⁵¹

民國88年9月21日的921地震，許多災區的駐軍部隊，幾乎是不待命令立刻展開救援的行動，甚至跨區支援，迅速到達任務地區，贏得全國各界的肯定。事實上，當時參謀總長湯曜明上將，在震災初起時即下達「救災視同作戰」的指令，要求災區各部隊「不待命令，立即投入救災」。展現了優越的動員能力和效率。在9月21日震災後一小時內，國防部通知所有駐區全面性投入救災。⁵²

921地震迄今，期間曾歷經「賀伯」、「納莉」、「象神」、「潭美」、「桃芝」及「辛樂克」等多次重大風災水患侵襲，均造成人員相當之死傷及經濟損害；然而，2009年8月上旬「莫拉克」颱風卻釀成近年來最為慘重災情。該次風災肆虐南臺灣，破紀錄暴雨量造成不少鄉鎮嚴重水患及橋樑道路阻斷等災情，農漁畜牧業蒙受巨大損害，更有多處山區部落遭致土石流淹沒，共計近670人死亡或失蹤，26,000餘人被迫撤離家園，經濟損失估計超過146億元，而災後復原及重建除需鉅額經費約1,200-2,000億元之外，國家賦稅亦將因災損而短收；換言之，類似天災所導致之經濟及社會成本損失甚至引發政治動盪，勢將成為各國政府當前施政之重要挑戰。⁵³

國軍在88風災的作為，在颱風來臨前，早在8月6日國軍就開始進行救災準備，災害發生之後在第一時間就動員了最大的人力與物力投入災區，展開救援、清理、防疫與復原的工作

，從8月8日至9月30日，長達50多天的時間中，投入達56萬人次的兵力，這是921地震所投入兵力的2倍以上，而且出動的直升機與其他各型飛機進行救災工作，一共有5700多架次，這也是我國建軍史上前所未有的規模。⁵⁴

尤其，總統馬英九生在民國98年8月18日舉行中外記者會的時候指出，今後國軍要把災害防救作為中心任務，且要做到這一點，未來的國軍在戰略、戰術、兵力結構、經費預算及機具裝備等方面都應該納入防災救災的考慮。⁵⁵經立法院三讀等程序，於99年8月4日公布修正之《災害防救法》，其後，依《災害防救法》第34條第6項之授權規定，《國軍協助災害防救辦法》亦由國防部及內政部會銜於民國99年10月15日發布日施行。基此，國軍已將災害防救列為中心任務之一，於災害發生前本「超前部署、預置兵力、隨時防救」的原則，完成相關整備作為。國軍更從主動救災、救災整備、災情蒐整、救災程序、預置兵力、指揮調度、協調聯絡及教育訓練等各方面，結合編裝任務，納為戰訓重點，以強化部隊災害防救專業技能。⁵⁶

再檢視最新版本《中央災害應變中心作業要點》57第9條規範，當國防部被通知進駐應中央災害應變中心，負責以下五項任務：

- 1.督導國軍主動支援重大災害之搶救。
- 2.提供國軍戰情系統蒐集之災情資料。
- 3.督導軍事單位災情蒐集及通報。
- 4.督導憲兵單位協助執行災區治安維護。
- 5.督導國軍救災裝備、機具之支援調度。

此外，《中央災害應變中心作業要點》第12條規範，中央災害應變中心依各類型災害應



變所需，設參謀、訊息、作業、行政等群組及前進指揮所，各群組下設功能分組，處理各項災害應變事宜。國防部為作業群組之一即「支援調度組」，統籌辦理各項防救災工作執行事宜。而支援調度組，由國防部主導，經濟部、交通部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、內政部營建署、內政部消防署配合參與，辦理結合全民防衛動員準備體系，資源調度支援事宜。

伍、結語

從政策分析檢視「傳統之軍事安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」、「轉向非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」、「聚焦非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」等三個面向之後，吾人有以下三項簡單的結論，說明如後：

首先，在「傳統之軍事安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」方面：國家機關首關切軍事而次要關切災害防救，而國軍災害防救角色被定位為民事工作之一。民國38年政府遷臺迄88年921地震前期間，國軍災害防救政策為民事工作的一環，之所以災害防救成了次要問題，若從傳統之軍事安全觀點檢視，蓋當時國際環境瀰漫兩極對抗冷戰的氛圍，且國內環境處於對中共戡亂與軍事戒嚴等態勢；而且此期間並無重大災害造成大量人員喪生事件發生。

其次，在「轉向非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」方面：國家機關置焦點於中央災害防救機制議題，而國軍扮演被動支援內政部災害防救的角色。民國88年921

地震迄98年莫拉克風災發生前期間，國軍災害防救政策是國防部扮演被動支援內政部災害防救角色，之所以國防部扮演被動支援內政部災害防救，若從非傳統安全觀點檢視，蓋當時國際環境逐漸瀰漫非傳統安全概念，且國內環境亦逐步走向依法行政之民主化態勢。

第三，在「聚焦非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係」方面：國家機關認定災害防救為國安層次的議題，而國軍扮演主動支援內政部災害防救的角色。民國98年88風災之後迄今，為國軍災害防政策茁壯期，此期間非傳統安全觀成為焦點議題，民眾期待國軍要主動救災，儼然國防部與內政部在災害防救分工上往深化合作境界邁進。

整體而言，在88風災之後，以災害防救與環境保護為焦點的最夯紀錄片，應以《±2°C》及《看見台灣》莫屬，似乎民間社會災害防救以及環保意識日漸抬頭。

《±2°C-台灣必須面對的真相》紀錄片是以2009年台灣的八八風災與各國的極端氣候事件出發，分析氣候變遷在未來可能對台灣的衝擊，並以動畫模擬部分預測。透過Google空拍的資料可知，經過莫拉克颱風帶來的水災後，台灣南部每3座山就有1座山崩塌。紀錄片並引述國際報告的調查資料說明，2009年地球暖化最嚴重的區域就是地球南北極與赤道到北回歸線一帶，所以莫拉克颱風才會造成如此大的災害。工作小組在2010年3月5日則在網站上發表聲明，正負2度C紀錄片的重點是，提醒全球暖化對台灣的衝擊，希望大家一起努力挽回。⁵⁸

而《看見台灣》是由台灣空拍攝影師齊柏

林執導的一部紀錄片。自1997年《京都議定書》公布以來，世界各國針對環境、生態的相關電影陸續發表。而台灣終於推出第一部在戲院上映，以全高空拍攝的畫面，講述台灣環境現況的電影。齊柏林在2009年88風災後，俯瞰殘破的台灣，呈現「新台灣土地故事」。本片為第一屆桃園電影節的開幕片，並於2013年第五十屆金馬獎中榮獲最佳紀錄片獎，上映第66天票房超過2億大關。本紀錄片從高山、海洋、湖泊、河流、森林、稻田、魚塭、城市等景觀，我們看見台灣是如此美麗，但也看到各種環境面對人們的開發而造成的改變、破壞和傷害。⁵⁹

面對上述事實，政府已採取：加強節能減碳、發展潔淨能源，拓展綠色產業，應用綠能及資源循環於城鄉建設等策略，希望全國二氧

化碳排放減量，於2020年回到2005年排放量。尤其身為地球公民的我們，不論是國家機關、亦不論是國軍、或者是國人，吾人呼籲：改變生活方式，多走路、少開車、拒喝瓶裝水、出門自備餐具、努力蔬食和繼續演講告訴更多更多的人有關氣候變遷的事實等等，都是讓每天朝陽升起、微風輕拂、蟲鳴鳥語、碧海藍天留給未來的發願。⁶⁰

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

現職國防大學政戰學院兼任助理教授

註譯

- 1 洪陸訓，《軍事社會學：武裝力量與社會》（台北：麥田出版社，1999年），頁3至32。
- 2 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。
- 3 張煒，〈美軍非戰爭軍事行動理論的興起和中止〉《中國軍事科學》（北京：軍事科學出版社，2008年12月），頁33。國防部聯演中心譯印，《美國聯戰準則J.P3.07：非戰爭軍事行動》（臺北：國防部，民國95年9月），頁9。《國軍聯合作戰要綱（草案）》（臺北：國防部，民國96年12月），頁1-2-9。
- 4 林鍾沂，《公共事務的設計與執行》（台北：幼獅文化事業公司，民國83年8月），頁4。張世賢、林水波，《公共政策》（台北：五南圖書公

司，民國73年10月），頁12。

- 5 蕭全政，《政治與經濟的整合》（台北：桂冠圖書公司，1994年），頁81。龐建國，《國家發展理論—兼論台灣發展經驗》（台北：巨流圖書公司，民國82年），頁229。
- 6 詳如行政院主計總處，〈我國1961至2012年天然災害造成人員死亡失蹤房屋損失簡表〉，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15396&CtNode=4591&mp=1>，檢索日期：2014年11月25日。
- 7 有關《動員戡亂時期臨時條款》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%8B%95%E5%93%A1%E6%88%A1%E4%BA%82%E6%99%82%E6%9C%9F%E8%87%A8%E6%99%82%E6%A2%9D%E6%AC%BE>，檢索日



- 期：2014年11月25日。另請參閱維基百科全書，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8B%95%E5%93%A1%E6%88%A1%E4%BA%82%E6%99%82%E6%9C%9F%E8%87%A8%E6%99%82%E6%A2%9D%E6%AC%BE>，檢索日期：2014年11月25日。
- 8 有關《臺灣省戒嚴令》，請參閱維基百科全書，網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9C%81%E6%88%92%E5%9A%B4%E4%BB%A4>，檢索日期：2014年11月25日。
- 9 陳志奇，《美國對華政策三十年》（台北：中華日報社，1980年），頁217至236。
- 10 自由電子報，〈總統府戰略顧問宋長志病逝，享壽86歲〉，民國91年8月22日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/aug/22/today-p10.htm>，檢索日期：2014年11月25日。立法院公報，〈行政院長施政報告〉，第79卷第77期（民國79年9月26日），頁527。
- 11 翁明賢，〈我國國防戰略前瞻規劃〉《新世紀智庫論壇》，第21期，2003年3月》，頁35。
- 12 軍管區司令部編，《認識後備軍人政訓工作》（台北：編者印行，民國82年8月），頁14。
- 13 吳子俊編，《國軍政戰史稿，下冊》（台北：國防部總政治作戰部，民國72年5月），頁908至912。另請參閱「後備軍人輔導組織」，詳如國防部後備指揮部網址：<http://afrc.mnd.gov.tw/BackService/FuDou4/Group2.html>，檢索日期：民國103年3月25日。
- 14 蔣中正，〈對後備軍人輔導工作會議特頒訓詞〉，收錄於自秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集，第四十卷》（台北：中央文物供應社，民國73年10月31日），頁305。
- 15 吳子俊編，《國軍政戰史稿，下冊》，前揭書，頁921至922。
- 16 行政院災害防救辦公室，〈從災害防救觀點談如何因應複合性災害〉，請參閱《行政院原子能委員會100年訓練教材》，詳如行政院原子能委員會全球資訊網，網址：http://www.aec.gov.tw/webpage/control/emergency/files/train_4-100_3.pdf，檢索日期：2014年11月25日。
- 17 鄭曉時，〈軍人參政與軍隊國家化〉，《中國論壇》，第27卷第5期（民國77年12月），頁51。
- 18 陳鍾秀，《世界各主要國家兵役制度與我國兵役制度之比較》（台北：民國82年4月1日，出版社不詳），頁2。國民黨黨史會編，《蔣中正先生在台軍事言論集》（台北：編者印行，民國83年），頁39、44。
- 19 國防部總政戰部編，《國軍政戰制度研析與探討》（台北：編者印，民國82年），頁55。
- 20 請參閱《國防部政治作戰局處務規程》第4條，法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=F0010058>，檢索日期：2014年11月25日。
- 21 青年日報社編，《國軍100年政戰幹部講習：當前基層政戰實務工作作法指導要點》（台北：編者印，民國100年11月），頁40。
- 22 吳子俊編，《國軍政戰史稿，下冊》，前揭書，頁930至944。
- 23 國防部編，《中華民國81年國防報告書》（台北：編者印，民國81年1月），頁181至186。
- 24 有關《國軍對台澎地區災害管制及支援處理辦法》，可參考臺灣省政府社會處檔案，網址：<http://nhd.drn.gov.tw/ahdStorage/doc/SourceList.doc>，檢索日期：2014年11月25日。
- 25 吳子俊編，《國軍政戰史稿，下冊》，前揭書，頁936。
- 26 國防部，《台灣地區天然災害申請國軍支援辦法》，請參閱國防部法規資料庫，網址：<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4.asp?B2=%AAk%B3W%AAu%AD%B2&FNAME=A009000008>。檢索日期：2014年11月25日。民國89年7月19日公布《災害防救法》，同年11月29日廢除《台灣地區天然災害申請國軍支援辦法》。
- 27 吳子俊編，《國軍政戰史稿，下冊》，前揭書，頁937至939。
- 28 國防部編，《民國壹百年國防報告書》（台北：編者印，民國100年7月），頁25至45。
- 29 請參閱《災害防救法》，見法務部全國法規資料庫，詳如前揭網址。民國89年版《災害防救法》，請參閱維基百科全書，網址：[http://zh.wikisource.org/wiki/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E6%B3%95_\(%E6%B0%91%E5%9C%8B89%E5%B9%B4\)](http://zh.wikisource.org/wiki/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E6%B3%95_(%E6%B0%91%E5%9C%8B89%E5%B9%B4))，檢索日期：2014年11月25日。
- 30 有關《中央災害防救會報設置要點》，詳如林

- 務局法規資料庫網址：<http://www.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=58251&ctNode=249&mp=3>，檢索日期：2014年11月25日。中央災害防救會報中央災害防救會報網址：<http://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=A90D0BC92F9A1D47>，檢索日期：2014年11月25日。
- 31 有關「萬安演習」請參閱維基百科全書，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%90%AC%E5%AE%89%E6%BC%94%E7%BF%92>，檢索日期：2014年11月25日。另「萬安演習」可參閱後備指揮部全球資訊網，網址：http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_33000.htm，檢索日期：2014年11月25日。
- 32 國防通識學科中心，〈99年度種子教官培訓講義教材〉「全民防衛動員概念」，國立新竹女中網址：<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/resource/military/2010503-104714.doc>，檢索日期：2014年11月25日。
- 33 同上註。
- 34 同上註。
- 35 有關《中央災害應變中心作業要點》，請參閱中央災害防救會報全球資訊網，網址：http://www.cdprc.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=E37DC88642C4922D&sms=6528E8A41AC41737&s=C734E9DFEC854835，檢索日期：2014年11月25日。
- 36 內政部消防署，〈內政部消防署簡介〉，請參閱內政部消防署全球資訊網，網址：<http://www.nfa.gov.tw/main/Content.aspx?ID=&MenuID=184>，檢索日期：2014年11月25日。內政部，〈民國102年內政概要〉，請參閱內政部全球資訊網，網址：<http://www.moi.gov.tw/outline/tw-00.html>，檢索日期：2014年11月25日。台灣省政府，〈臺灣省政府組織沿革〉刊登於《台灣月刊雙月電子報》，民國96年8月，網址：<http://subtpg.tpg.gov.tw/web-life/taiwan/9608/9608-05.htm>，檢索日期：2014年11月25日。
- 37 行政院災害防救辦公室，〈從災害防救觀點談如何因應複合性災害〉，請參閱《行政院原子能委員會100年訓練教材》，詳如行政院原子能委員會全球資訊網，網址：http://www.aec.gov.tw/webpage/control/emergency/files/train_4-100_3.pdf，檢索日期：2014年11月25日。
- 38 《災害防救法》於民國八十九年七月十九日總統（89）華總一義字第8900178710 號令制定公布全文 52 條；並自公布日起施行。詳如法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E3%80%8A%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E6%B3%95%E3%80%8B>，檢索日期：2014年11月25日。
- 39 消防安全基金會，消防安全寶庫〈災害防救法案總說明〉，網址：<http://nufpf.tripod.com/e001.htm>，檢索日期：2014年11月25日。
- 40 請參閱中時電子報，〈921集集大地震政策與重建專題報導〉，網址：http://forums.chinatimes.com/report/921_rebuild/info_quake10.htm，檢索日期：2014年11月25日。另參閱行政院主計總處，〈我國1961至2012年天然災害造成人員死亡失蹤房屋損失簡表〉，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15396&CtNode=4591&mp=1>，檢索日期：2014年11月25日。
- 41 國防部，《國軍九二一震災救援紀實》，網址：<http://kbteq.ascc.net/archive/mnd/mnd-p7.html>，檢索日期：2014年11月25日。馬英九，〈921十二週年，記取教訓、加強防災!〉，詳如yam蕃薯藤新聞，2011年9月22日，網址：<http://history.n.yam.com/yam/politics/201109/20110922020023.html>，檢索日期：2014年11月25日。
- 42 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/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E6%B3%95>，檢索日期：2014年11月25日。此外，《申請國軍支援災害處理辦法》，亦請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%9C%8B%E8%BB%8D%E6%94%AF%E6%8F%B4%E7%81%BD%E5%AE%B3%E8%99%95%E7%90%86%E8%BE%A6%E6%B3%95>，檢索日期：2014年11月25日。
- 43 有關《政府間氣候變化專門委員會》、《聯合國氣候變化綱要公約》及《京都議定書》，請參閱維基百科全書，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>，檢索日期：2014年11月25日。
- 44 有關「國際減災策略組織」請參閱文化部編，《台灣大百科全書》，網址：<http://taiwanpedia>



本期主題

- culture.tw/web/content?ID=100658，檢索日期：2014年11月25日。
- 45 同上註
- 46 青年日報社論，〈氣候變遷衝擊國家安全〉，民國101年10月2日，版2。
- 47 國家安全會議編，〈國家安全報告〉〈編者印：台北，民國95年5月20日〉，頁3至4、68至69。
- 48 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，檢索日期：2014年11月25日。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，檢索日期：2014年11月25日。
- 49 總統府新聞稿，〈總統觀賞國片『不能沒有你』〉，民國98年12月27日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=104，檢索日期：2014年11月25日。總統府新聞稿，〈總統出席「第14屆傑出公務人員表揚頒獎典禮」〉，民國98年12月27日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=105，檢索日期：2014年11月25日。
- 50 總統府新聞稿，〈總統主持「因應氣候變遷對策作為會議」〉，民國99年5月26日，網址：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=21572&rmid=514>，檢索日期：2014年11月25日。
- 51 行政院研考會，〈國防部97年度施政績效報告〉，民國98年6月23日，網址：<http://pm3.rdec.gov.tw/grpmisdoc/97/97績效評估公告版/3國防部.doc>，檢索日期：2014年11月25日。
- 52 黎明文化事業基金會，〈國軍是救難急先鋒〉，收錄於勝利之光539期，網址：http://www.lmcf.org.tw/Htm_F/society/society11.htm，檢索日期：2014年11月25日。
- 53 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。中央社，〈九二一週年，馬總統：記取教訓〉，2011年9月22日，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110921/5/2z4wi.html>，檢索日期：2014年11月25日。
- 54 總統府新聞稿，〈總統主持『99年上半年陸海空軍將官晉任佈達暨授階典禮』〉，民國98年12月29日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=100，檢索日期：2014年11月25日。
- 55 總統府新聞稿，〈總統召開中文記者會〉，民國98年8月18日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=443，檢索日期：2014年11月25日。
- 56 大陸地區於2005年頒布《軍隊參加搶險救災條例》，詳如網址：http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yjgl/2005-10/09/content_75376.htm，檢索日期：2014年11月25日。有關《災害防救法》及《國軍協助災害防救辦法》，皆請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/>，檢索日期：2014年11月25日。
- 57 有關《中央災害應變中心作業要點》，請參閱行政院中央災害防救會報全球資訊網，網址：<http://www.cdprc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/1287/704823/07850623-811e-435a-ad75-0931d539999b.pdf>，檢索日期：2014年11月25日。
- 58 鉅亨網新聞，〈陳文茜拍±2℃紀錄片，企業大老出席面對真相〉，2009年12月20日，網址：<http://news.cnyes.com/Content/20091220/KAPXR31A9M8IY.shtml>，檢索日期：2014年11月25日。環境資訊中心，〈正負二度C紀錄片，大力推廣氣候變遷議題〉，2010年2月28日，網址：<http://e-info.org.tw/node/62732>，檢索日期：2014年11月25日。
- 59 有關《看見台灣》紀錄片，請參閱維基百科全書，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%9C%8B%E8%A6%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3>，檢索日期：2014年11月25日。
- 60 陳昭倫，〈沈澱「±2度C」的長考〉，收錄於環境資訊中心，網址：<http://e-info.org.tw/node/52512>，檢索日期：2014年3月25日。作者為紐西蘭梅西大學艾倫威爾森分子生態與演化研究中心訪問教授；中研院生物多樣性研究中心研究員。行政院環保署，〈黃金十年，永續環境〉，網址：<http://www.epa.gov.tw/gold10/>，檢索日期：2014年11月25日。