

專題分析

災害防救對我國防事務之影響

汪毓瑋

中央警察大學國境警察學系教授

兼恐怖主義研究中心主任

摘 要

莫拉克颱風之救災過程中，民眾對政府整體救援能力不滿，間接引發對國軍救災緩慢與能力之抨擊。而接續之政策指示、修法等均要求軍方改變以往被動作法，而反映出軍方必須投入更大資源從事災防工作，才能滿足各方之期盼。但在賦予軍方更大與以往不同責任及要求投入更多資源時，則是否因此而模糊了軍人以作戰為本務之主軸必須慎思。軍方雖應支援災防，但不可耗盡全動體系能量。

關鍵詞：氣候變遷、災害防救、復原、軍事動員準備

壹、前言

氣候變遷已是各國政府共同關注之問題，因此而引發之災難近期特別彰顯於亞洲地區因為天候異常所帶來之乾旱、豪雨、水災與土石流等，且由於災難範圍與救援難度不同於以往，致常需要出動軍方協助否則無法迅即復原。就我國言，莫拉克颱風引起「八八水災」之救災過程中，民眾對政府整體救援能力不滿，間接引發對國軍救災緩慢與能能力之抨擊。因為軍方有最大動員能量與各式機具及訓練良好的部隊，卻未見主動投入救災。致接續政策指示、修法等均要求軍方改變作法，而反映出軍方必須投入更大資源從事災防工作，才能滿足各方之期盼。

誠然氣候變遷的不確定性而可能引發是否與如何行動之質疑，然而從「預防安全」途徑思考，安全議題從來不能像行政事務一樣的等待事件發生後再進行處理，而必須及早因應。且當國家間因為敵對而引發戰爭之可能性大為減低、但同時含自然與人為災難之非傳統安全威脅越趨嚴重之情況下，軍方必須調整其任務與重新檢視各項準則，並進行相應演訓與採購必要裝備。特別是「911 事件」後，如何結合軍方更多投入「國土安全」之相應工作，亦是目前各國持續檢討重點，我軍方必須正視才能掌握動變之安全重心，然而亦不能因此而影響作戰本務。

文本先從氣候變遷已衝擊國防事務來進行檢視，指出軍方必須思考如何因應不同以往的氣候極端地區或是行動環境下進行各式不同行動，及正視氣候變遷之挑戰；其次，則以莫拉克颱風具體事例，綜整各方對於當時國軍救援能力質疑之相關論點及本質上實已衝擊到國防事務之規畫；接著探討國軍應如何強化災防能力；並相對從「復原」觀點，檢視國軍進行災防之投資，若政府沒有額外編列預算或更多資源，則軍方為因應社會期盼與政策要求而就現有資源重新分配，可能會稀釋原有之國防任務；並進而論述軍方應支援災防但不可耗盡全動體系能量。

貳、氣候變遷對於國防事務之衝擊

氣候變遷引發之影響將衝擊到人類生存，且隨著美國前副總統高爾（Al Gore）《不願面對的真相》（*An Inconvenient Truth*）影片之放映，更引發了全球之關注與深思。加諸美、英等國政府之重視，並有多份官方正式報告不斷警告與提醒氣候變遷對於國家安全可能之衝擊及應如何回應，致已不再是如何評估氣候變遷威脅，而是應該如何進一步主導與協調相關國家共同合作，以減少氣候變遷可能造成之危險。

然而並不是所有國家均認為氣候變遷是即時威脅；加諸「聯合國跨政府氣候變遷小組」（IPCC）承認 2007 年氣候變遷報告之部分資料引用不實，¹雖強化「氣候門事件」（Climategate）醜聞，²但無礙於對氣候變遷應及早因應之較多共識。從防衛角度言，氣候變遷已被視為是未來戰爭的可能來源，且從「預防安全」途徑思考，安全議題不能像行政事務一樣等待事件發生後再處理，而必須及早因應。

理想上，軍事作戰或是一般行動的前題條件之一，就是相關預警必須「確定」（certainty），但此原則不適用於氣候變遷，因為氣候變遷本質上就不像敵國軍事行動般的有所謂「規律」可循；且即使氣候變遷不明確，但是一旦發生，則其預想情節之趨勢及其嚴重後果，則是非常清楚的。因此，美國陸軍前參謀長蘇魯汶（Gordon R. Sullivan）指出，我們從來就沒有百分之百的確定，若要到此程度才行動，則戰場上早已發生不好事情。因此，經常是在不充分的資訊下行動，亦即真實情況下，行動經常是根據趨勢與直覺，³更何況氣候變遷之威脅趨勢更實在。

¹ Anthony Watts, Scientist Admits IPCC Used Fake Data to pressure policy makers, Wattsupwiththat.com, Jan. 23, 2010. <http://wattsupwiththat.com/2010/01/23/breaking-news-scientist-admits-ipcc-used-fake-data-to-pressure-policy-makers/> (accessed on Feb. 20, 2010)

² 「氣候門事件」的醜聞開始於 2009 年 11 月，數千封來自東英格蘭大學（University of East Anglia）氣候研究組的電子郵件，洩露了因為權威氣候科學家扣留了科學資訊，致誤導了氣候變遷之預判。

³ “The CAN Corporation, National Security and the Threat of Climate Change,” April 2007, p. 10, <http://securityandclimate.cna.org/report/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf> (accessed on June 20, 2010)

在氣候變遷已是未來主導威脅之趨勢下，必然展現於對國防事務之重大影響，特別是三軍部隊可能需要在氣候極端的地區或是與以往不同的環境下進行各式不同之行動。因此，在國防上必須確保已將調整能力納入到政策規劃、設備與相關之演訓之中，才能因應來自氣候變遷的挑戰。且近來氣候變遷對於天氣影響已更明顯，希望軍方協助因應此等災難之需求亦更加殷切，此等情勢不僅見諸於美國卡崔娜颶風之救援，亦見之於我國歷次水災、特別是莫拉克颱風之相關檢討。

參、莫拉克颱風引發國軍災防能力之檢討

一、學者與媒體評論

雖然災區無法通聯，但亦抨擊國軍動員救災速度、部署和效能太差。整體救援指揮系統混亂，救災事權未釐清；救災組織人員編制不足，災害救援能量有限；災害預警及通報系統未臻健全等。並建議成立直屬行政院之中央災害防救部門，提昇國家災害救援效果；擴大地方消防救災單位之組織人員編制，落實基層災害預警及通報系統；促使民防力量投入救災工作，強化民間救災團隊之訓練等。⁴

二、政府有關部門認知

軍方可動用之救災人力與資源並未公開，因此難以整體調度；災害防救區域資源整合協調調度指揮機制仍有待建立；軍方負責之支援調度組未能發揮期盼的整合功能，將相關部會，例如內政部營建署重機械工程機具、內政部消防署各式救災車輛與橡皮艇、及民間救難裝備等救災資源予以有效整合，並能夠及時的提供救災指揮官在決策時參考運用；地區後備指揮部兵力不足，卻未主動立即反應；且當大規模之巨型災害發生，且地方無法掌握災情及求援時，軍方主動介入之機制不足。⁵

⁴ 裴晉國，「從颱風災害問題探討我國災害防救機制之革新」，國政評論，內政(評)097-100 號，2008 年 10 月 8 日。<http://www.npf.org.tw/post/1/4761> (檢索日期：2009 年 12 月 5 日)。

⁵ 人命救助雖然是黃金 72 小時，但國外多以 24 小時全員救出為目標，規劃整備有關

國軍救災專業能力不足，國軍編組係因應防衛作戰需求，救災能量及訓練皆不足以因應大型天然災害之處理。⁶行政院前九二一震災災後重建委員會執行長陳錦煌表示，在內政部底下成立災害防救署，層級太低，恐怕成效不彰，一定要提高到院的層級；前消防署長趙鋼認為，「防災」重於「救災」，除非提升層級，否則難以發揮監督功用。從災後搶救言，事前的「防災整備」、「預防減災」，更重於事後「救災」，這些涉及部會間平日聯繫，而非內政部下轄機構能負擔的。⁷

肆、國防事務應強化災防能力之思考

一、檢討之反思

（一）指揮體系與權責明確部分

我國與美國對於災難救助不論是法制、體制與運作均有運作多年之機制，且形式上有完善之設計與規劃。例如在法律授權方面，依於 1988 年且其後在 2000 年 10 月經過修正之《史丹福災難救援與緊急事件援助法》（The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）

救援能量；不考量連續勤務時間，也不考量鐵路出軌翻車或百貨商場、車站等可能發生大量傷病患及受困人員時，每棟倒塌建物之救援以約需 10 名救助隊來估算（日本之基準）；消防單位目前救助隊共有 52 隊 810 人（具救助資格人數 2981 人），救援能量並非充裕，災害規模無法因應時的整備措施，要預先擬訂計畫推動建置擴充，並協同警察及軍方共同來強化救援量能。陳文龍，《98 年消防與災害防救學術研討會論文集》，2009 年 12 月 3 日，頁 22、24。

⁶「莫拉克颱風防救災應變檢討改進會議決議事項辦理情形一覽表」，2009 年 10 月 8 日，<http://www.tffd.gov.tw/tffd/admin/UpLoad/2009100814115010869724.doc>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

⁷「馬含淚道歉下月懲官員」，《蘋果日報》，2009 年 08 月 19 日，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31873065/IssueID/20090819（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。「災害防救署隸內政部，藍綠憂換湯不換藥」，《中國時報》，2009 年 8 月 18 日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Content/0,4526,110110+112009081802337,00.html>（檢索日期 2009 年 12 月 5 日）。「災防署 前消防署長：層級不升難奏效」，中央社，2009 年 8 月 18 日，<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=257289&type=%E6%94%BF%E6%B2%BB>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。「八八水災／馬要成立「災害防救署 李鴻源：效果有限」，今日新聞，2009 年 8 月 18 日，<http://www.nownews.com/2009/08/18/91-2493624.htm>，（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

之內文，明白授權聯邦政府必須協助地方政府減緩由災難引起之損傷與痛苦。⁸此外，尚有《2006 年後卡崔納緊急事件管理改革法》(Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)、⁹《5 號國土安全總統指令》(Homeland Security Presidential Directive-5)、¹⁰《8 號國土安全總統指令》(Homeland Security Presidential Directive-8) 等法案授權。¹¹另據以行之的救災體制與運作，形式上亦結構完整而及於中央與地方的每個層面。¹²

我國軍從事災難救助之法源依據主要是《災害防救法》、《民防法》、內政部所訂定「防災作業手冊」、《申請國軍支援災害處理辦法》等。¹³且 1992 年 4 月 1 日即正式成立編組「國軍搜救協調中心」；¹⁴訂頒「國軍搜救協調中心作業手冊」。且一旦啓救災，則災區將成立「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」，陸軍總部成立「國軍災後重建指揮部」；且三軍會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；後備司令部視需要徵調租用民間車輛、特種裝

⁸ “Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act as amended by Public Law 106-390,” Disastersrus.Org, browsed on July 24, 2008. <http://www.disastersrus.org/FEMA/Stafact.htm> (accessed on Nov. 4, 2009)

⁹ Public Law 109-295, Oct. 4, 2006.http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_public_laws&docid=f:publ295.109.pdf(accessed on Nov. 4, 2009)

¹⁰Department of Homeland Security, “Homeland Security Presidential Directive 5: Management of Domestic Incidents,” Feb. 28, 2003.http://www.dhs.gov/xabout/laws/gc_1214592333605.shtm (accessed on Nov. 4, 2009)

¹¹Department of Homeland Security, “Homeland Security Directive 8: National Preparedness”, Dec. 13, 2003.http://www.dhs.gov/xabout/laws/gc_1215444247124.shtm (accessed on Nov. 4, 2009)

¹²此部份論述請參考汪毓瑋，「美國國土防衛之危機應變機制及面臨問題之探討」，《非傳統安全威脅研究報告》(第五輯)，中華民國 95 年 2 月，國家安全局，頁 39-91。

¹³此外尚有《結合全民防衛動員體系執行災害防救應變及召集實施辦法》、《後備軍人組織民防團體社區災害防救團體及民間災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法》、《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》等。

¹⁴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，中華民國 93 年 6 月，頁 139-141。該中心配有陸軍之 2 架 UH-1H 通用型直昇機、海軍之搜救艦 2 艘與托救艦 1 艘及空軍之 3 架 S-70C 救護直昇機。

備，開設前進補給站；且通信兵、工兵、化學兵等兵種之專業技術支援。

15

又之前「行政院國家搜救指揮中心」已成立，¹⁶從整全之救災體制思考，國軍救災依據《中央災害應變中心作業要點》第 13 點規定，中央災害應變中心下設 13 個功能分組，其中「支援調度組」係由國防部主導，經濟部、交通部、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整備體系及支援調度事宜。縣市災害應變中心由國防部後備司令部派員進駐，地方政府有救災需要派遣兵力支援時，則需依程序向國防部申請調派各地軍團支援。¹⁷亦有「國軍派駐地方政府災害應變中心連絡官作業暨工作執行要項」等，¹⁸因此，學者媒體所抨擊的救援指揮系統混亂等問題是造成救災不力之主要原因，仍然有待更多證據佐證。

（二）國軍啟動救災之主動與被動檢討部分

依據現存之救災記錄顯示，國防部確實已在第一時間啟動救災應變機制，但為什麼沒有到位而發揮立即救援功能？主要問題可能是軍文間之協調不足。又真的如此主動與有效率，則若救災指標可據以衡量作戰

¹⁵同前註，頁 149-150。

¹⁶今（2010）年 7 月 13 日，立法院臨時會三讀通過災害防救法修正案，在中央災害防救委員會下設置災害防救辦公室，執行災害防救；內政部消防署將轉型為災害防救署；國軍在重大災害來臨時，須主動投入救災。並由災防會設國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故搜救及緊急救護等任務。

¹⁷陳文龍，《98 年消防與災害防救學術研討會論文集》，2009 年 12 月 3 日，頁 22。

¹⁸其中四大工作內容包括：一、**支援救災項目**，主要項目計有人員疏散（搶救）、埋困救助、災民安置、砂包堆放、毒化災應變及淹水地區積水清除；次要項目計有道路清理、環境消毒、道路橋樑搶修、（含便橋搭設）及巨石爆破。二、**救災時空因素**，計有連絡官：接獲申請後，30 分鐘內完成兵力申請、調派及回報；救災部隊，接獲救災命令後 10 分鐘內出發，車型移動速度每小時以 12 公里計算。三、**先期整備階段**，連絡官應先期確實掌握轄內可徵調（用）救災車輛、工程重機械、動力舟、艇及抽水機具等編管資料暨人員聯絡電話，以協助地方政府災害應變中心執行救災車、機具、物資徵（租）用緊急應變處置作業；各作戰區（防衛部）應主動提供連絡官救災兵力統籌預劃分配。四、**災情評估作業**，各作戰區（防衛部）旅級單位平時應蒐整責任區各種可能災害（難）發生來源，瞭解地區特性及威脅性質，預判淹水、土石流潛勢位置，並建立相關救援參數與能力。陳文龍，《98 年消防與災害防救學術研討會論文集》，2009 年 12 月 3 日，頁 23。

之效能，則如何可以說國軍沒有戰力，又怎能如此草率的論證可能在開戰的初起就被中共解放軍打敗呢？¹⁹

動員太慢的原因，雖可能源於參謀本部與戰區執行單位在解讀「不待命令、主動救援」之認知不同，此部份確實有待檢討是否授權足夠，致戰區指揮官不敢下決心。又雖然第一時間沒有接獲災情慘重資訊通知，但既然參謀本部已傳達主動救援指令，戰區指揮官就應主動蒐整災情資訊並據以研判而不是被動接受。又雖然地方政府可能尚未提出需求，但揆諸當時災情已漸趨惡化，就應該主動循救災體系詢及地方政府有無支援需求，若果如此，則救災速度和效率怎能不提升。

（三）結構之統一或位階提升是否就是萬靈丹

政府應對大型事件發生之檢討，特別是與以往類似經驗但卻完全不同結果之處理，且遭受人民有更佳改善之期盼壓力下，首選之改善方案就是先從部門之結構改變著手。因為此種作法明顯，可具體看出政府之努力；且重新分配資源及職缺調升，有助後續工作人員之士氣提升。致以往討論多年卻遲未決定之成立取代消防署之災害防救署被立即定調，但仍遭受抨擊認為置於內政部下之位階不夠。

但檢討現有結構真的是不完善，還是因為協調，聯繫不夠？又授權不足是否一定要重新結構化才能取得？且災難事件之性質、種類不同，是否統一結構並強化推動之「一種方法」就可解決所有問題；是否反而可能加深「本位主義」而缺乏彈性；可能舊的問題沒有完全解決，新的問題又隨即產生。相關檢討例如前述集中資源、統一調度原則，是否真的有利營造軍方主動派遣支援兵力之環境。²⁰

¹⁹解放軍在汶川大地震之救災中，亦有多項缺失不及救災標準要求。此部份檢討可參考汪毓璋，〈中共應急處突動員管理體系運作之研究〉，《中華戰略學刊》，97年冬季刊，2008年12月，頁80-128。

²⁰此等結構問題之檢討，請參考汪毓璋，〈美國國土安全部面臨問題與未來可能發展之探討〉，《國境警察學報》，第10期，2008年12月，頁1-58。汪毓璋，〈未來我國國土安全機關組織與人力資源整合研究〉，《國家精英季刊》，第10期，2007年6月，頁51-82。

二、強化國軍災防能力之努力方向

2009 年 10 月公布的《中華民國九十八年國防報告書》第七章堅實戰力部分，提及要落實全民防衛，²¹並將周延災防整備列為國軍的中心任務之一，除欲將災害防救的角色由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」外，並強調整合預警機制；預置兵力部署；研修法令規定；發展準則教令；強化救災演訓及籌購救災機具等七項重點工作。²²且國防部為了因應今（2010）年 7 月 13 日立法院通過之《災害防救法》第 34 條第 6 項條文修正，已於 7 月 19 日預告訂定《國軍執行災害防救辦法草案》，其內容概是以《申請國軍支援災害處理辦法》為基礎，²³另亦將研修《兵役法》第 37 條，以取得運用應召後備軍人支援災害防救任務的法源依據。

²¹其中有三項工作：一、包括強化動員機制，確實建構全民防衛動員體系，以達平時支援災害防救，戰時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需要的目標；二、完備動員整備，依年度「漢光演習」想定架構，採全島分區同時方式，動員各類型後備部隊及輔助軍事勤務隊，驗證動員機制與後備部隊整備成效；三、深化全民國防共識，貫徹政府「傾聽人民心聲」政策，加強與地方行政首長及民意代表的溝通與交流，爭取民意認同與支持，並充分運用國家整體資源，結合有形與無形的力量，以達確保國家安全的最高目標。「98 年國防報告書摘要報導七：建構現代化武力 落實自我防衛」，《青年日報》，2009 年 10 月 21 日，第 6、7、8 版。

²²相關內容：一、對於災害防救的角色由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」，將全面精進災害防救等非戰爭軍事行為能力；二、整合預警機制，透過跨部會的機制整合，將預警情資及通資設備建置於國軍各作戰區，使災害發生時，國軍能掌握應變時機，動員適切兵力及機具；三、預置兵力部署，災害防救以各作戰區為主，結合區域聯防編組畫分責任區塊，並依災害類別、地區特性與威脅等級，統一規畫運用各專業部隊；四、研修法令規定，現行國軍與災害防救相關法規，如「國防法」、「兵役法」、「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」等多項法規均已納入通盤檢討研修，以肆應未來災害防救任務需求；五、發展準則教令，為使救災任務能快速應變與專業救援，汲取國際專業救難知識與技術，並結合國軍編裝任務特性，分別發展制定針對不同災害防救之準則與教令；六、強化救災演訓，將救災納入年度「聯合搜救」、「萬安」、「漢光」演習兵棋推演研討及重大演訓流路，並有效整合災害防救與全民防衛動員體系編管資源；七、籌購救災機具，將陸軍「多功能工兵車」、「堆高機」、「核生化防護與應援裝備整備」及海軍「特種作戰用橡皮艇」等四案提前納入民國 99 年優先執行項目。「98 年國防報告書摘要報導七：建構現代化武力 落實自我防衛」，《青年日報》，2009 年 10 月 21 日 第 6、7、8 版。

²³國防法規資料庫，預告訂定《國軍執行災害防救辦法》草案。<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=3711&flag=s> (accessed on July 20, 2010)

國防部長出席立法院外交國防委員會，進行「國防部九十九年度施政計畫及主管預算案報告」時亦表示。國防部依整體安全理念，配合政府政策，以軍事危機處理為主軸，藉國軍聯合作戰指揮機制的運作，嚴密掌握危安因素，戮力達成預防危機，緊急應變的要求；而為精進災害防救與整備能力，國軍將透過兵棋推演、救災專業訓練及籌購救災裝備等作為，以強化整體救災能力。²⁴此等政策性之宣示有其必要，因為可明確未來努力方向，但更重要的是如何解決現存問題。

（一）有關部門建議

（1）災害應變中心協調方面

建議由軍團與後備指揮部，共同進駐縣市災害應變中心。

（2）國軍救災能力方面

建立國軍救災編組常態化機制及提升國軍救災專業能力，例如國軍應該將災害防救納入中心任務；強化國軍防救災教育訓練；強化國軍預警情資蒐整；規劃災害潛勢區預置兵力部署；籌購災害防救機具裝備，各項裝備器材及訓練將因應地震災害搶救，予以納入規劃；強化國軍與中央及地方政府之平時與災時協調聯繫機制；針對《兵役法》等勤務與召集事項進行檢討，以增加人力能量。

（3）支援應變部隊方面

由國軍組織第一及第二即時應變隊，平時接受防救災組合訓練，災時則依據指揮官調度執行救災任務。第一即時應變隊應於接受命令後，10 分鐘內出勤；第二即時應變隊應於接受命令後，3 小時內出勤。同時

²⁴ 「高華柱：加速三軍聯合作戰，強化國防武力」，軍聞社，2009 年 10 月 22 日，
<http://n.yam.com/gpwb/life/200910/20091022912149.html>（檢索日期：2009 年 12 月 5 日）。

訂定國軍協助救災派遣作業規定，明訂指揮權責、派遣程序等，以為實際救災調度之參據。²⁵

（二）增進國內重大事件之回應能力

軍方對於國內重大事件的回應能力，主要是由三個要素組成，即人員、訓練與設備。亦即要有適當數量、可立即動員之救援人員；且在常態之作戰訓練外，亦必須有機會接受專業之救災訓練；及不同作戰需求之各式救難設備。然而若嵌入更現實之救災情境下，此三組要素要能夠發揮作用，可能更有賴於及時的情勢警訊、可調整之指揮體系、及更彈性之模組編裝與人力等支撐。

（1）掌握及時的情勢警訊

此次災難初起之所以沒有受到注意，主要是災區之警訊無法外傳，導致我中央政府官員誤判，軍方被抨擊未能主動救援。因此若無法掌握動態之情勢發展，則再堅實之法源依據、已更完善之救援體系、及更靈活之運作均將處於無用武之地。因此，未來必須及時、有效的掌握情勢警訊。其分類計有災害可能或發展之嚴重情況；持續可供應之救援物質、設備；及需要軍文部門藉以評估回應之資訊等。例如使決策者可掌握救援需求之資訊，包括傷亡人數、醫院之病患、疏散人數、避難所及食物與水之供應等；不同類型之基礎設施結構損害情況，例如通訊與運輸網絡、公用設備及醫院等；藉機滋生之犯罪活動及災區之公共衛生等。²⁶

（2）適切的指揮與控制結構

現役軍人與後備部隊必然投入國內災難救助，但若沒有適當的規劃、合用的設備與有效的通訊，及適切的指揮與控制結構，就要軍方極

²⁵陳文龍，前揭文，頁 24。

²⁶Lynn E. Davis, Jill Rough, Gary Cecchine, Agnes Gereben Schaefer, Larunda L. Zeman, *Hurricane Katrina: Lessons for Army Planning and Operations* (CA: RAND Corporation, 2007), pp. 77-78.

大化的參與多部門之協調性的災難管理是不切實際的。因為接續軍方投入國內災難救助之三種不同行動，第一、藉由直昇機、挖土機等各式載具之立即救援行動；第二、提供各種交通載具之疏散行動；第三、污泥清除、公用設備恢復運作等之復原行動等，要能夠及時到位，就在於此指揮與控制結構是否運作良善與是否有足夠之彈性授權。

A、評估設立之關鍵因素

軍方欲設計一個能夠有效因應災難救助之適切的「指揮與控制結構」(C2 structures)，首先要思考的是現存結構之能力與歷史經驗是否滿足需求，其次要考量的是此結構對於潛在災難之有效控制，究應是聚焦於中央抑或是地方主導。

其中可作為評估基礎之關鍵因素：計有「災難規模」，例如涵括之地方大小、可用之地方資源等，以決定是否中央還是地方可以扮演更強的領導角色；「情勢警訊」，假如在中央層級對於此警訊可以有更強與更及時的回應，則中央領導的角色可增強，而一般言地方可能只有立即之回應能力；「緊急事件類型」，例如一時無法說明之災難爆發、大規模化學工廠爆炸等，若地方之前沒有完善的準備，則中央領導將是必然；「可用之武力」，災難式之國內緊急事件，需要現役與後備部隊共同投入，但是誰領導可能要看國防部或地方的承諾程度而有不同選項。

B、應給地方更能自主行動之授權

由於不同與複雜的「指揮與控制結構」，造成協調上之問題。例如美國之國民兵部隊(National Guard)與軍種指揮部有其各自之通訊與管制，通常要透過聯絡官安排後才能協調一致努力，但已延誤救災之黃金時機。且由於國內緊急救難事件與傳統戰爭不同，因此不論是現役部隊或是後備部隊之指控結構可能均必須調整以適應救災需求。亦即國防部如何授權給個別地方軍事單位更自主之高度協調與控制力，可能是有必要的。因為地方災難之發生，可能常沒有足夠預警而必須各級救災部門之快速、多樣與強而有力的回應，因此軍方責任旁貸的必須快速行動，特別是在救援的黃金時期，以極小化人員的傷亡與資產的損失。

C、四種可能之指控設計選項

若以美國軍方為例，未來因應國內救災等緊急事件之指控結構，依於災難性質、規模等而有四種方案，或許有助於啟發國軍未來之相關設計思考。

第一、分開的聯邦與地方之指控結構，即仍由聯邦授權的指揮部統籌所有災難救助之行動控制，地方的國民衛隊仍在此指揮之下。然透過次級聯合指揮部之成立，各州國民兵部隊可協調各自之管轄與重疊的行動區域，而州長經由此指揮鏈來提出需求與展開救援行動，此種指控結構即是卡崔娜颶風時之運作模式；

第二、有共同授權之雙元地位指揮部，強調的是「戰術控制」(tactical control)，亦即在國防部長授權下，州的國民衛隊指揮官亦可作為聯邦部隊指揮官，且在受到災難影響州的州長之授權下，國民兵部隊的指揮官有完全的國民兵部隊指揮權；

第三、由州的聯合武力總部領導，與第一選項不同的是基於戰術控制目的，聯邦指揮部將可動用之兵力授權給次級聯合指揮部領導，而能迅即執行回應行動，但是接受軍令之指揮鏈仍必須符合現存之聯邦法律、規範與政策；

第四、完全由聯邦授權的指揮部領導，雖然州仍有其國民兵部隊的指揮權，但只是基於暫時性之特定時間、地點與任務之戰術需求。²⁷

(三) 軍隊必須轉型而能發揮多樣化功能

美軍認為，地方之每個軍區要有十項必要能力，才可能完成災難前之準備工作：即聯合武力總部；工程能力；民事支援組；維護安全能力；醫療能力；運輸能力；維持能力；後勤能力；空運能力；通訊能力。²⁸同

²⁷ibid, pp.63-67, 67-70.

²⁸H. Steven Blum, "Statement of the Military's Role in Disaster Response: Progress Since Hurricane Katrina," July 19, 2007. http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_ID=99dfeae1-3221-4244-8858-9a6aac3c62d7 (accessed on Nov. 4, 2009)

時，必須輔之以可因應自然與人為災難需求之轉型部隊，即現役部隊之型態必須朝向兩方面設計，一為更具模組式而可彈性運作與相互操作之戰鬥組，可迅速投入各項重大事件；另一是可快速因應特定威脅的遠征軍。且國民衛隊之性質，不應再是要經過數月動員以因應傳統戰爭大型事件之「戰略儲備」(strategic reserve)，而應轉型為可常態性動員以因應國內突發事件與全球行動之「行動儲備」(operational reserve)。²⁹

(四) 建置 e 化網絡及人、物力編管系統

在全民防衛動員準備體系下，依《全動法》與《民防法》等要求，平時應已進行動員物、人力之調查並建檔，然面對如此龐大資料仍須進一步透過無線射頻識別、無線通信、全球定位、掃描等技術和設備，才能將各種資料進行比對、分析，並藉由電腦網路連接，而進行更有效的識別、校正、定位、跟蹤、監控和管理，且同時可發揮網路、電視、手機等連結的傳播優勢。則一旦因應救災需求而啟動動員體系，就能夠更快速與精準的使人力、物力、財力的配置更有效率。³⁰

(五) 激發民間資源主動分擔以強化動員能量

民間資源能夠主動的回應各式動員需求，是全動體系是否有效發揮之基礎，特別是因應救災之緊急需求。因此不僅要有動員民力與後備力量的法源依據，亦要有完善動員補償之相關辦法，才可能激發出民眾的積極能動性。例如在動員準備階段，應思考如何有更完善之參與訓練和任務的補償規定；針對參與相關設備研發生產和承擔動員任務之企業，應採取經濟補償等方式以提高其營運競爭力；在動員實施階段，應針對參與人員擬定可能之福利待遇及制定合理補貼標準。³¹

²⁹Lynn E. Davis, Jill Rough, Gary Cecchine, Agnes Gereben Schaefer, Larinda L. Zeman, op. cit., pp. 48, 50.

³⁰參考「籌畫好物聯網時代的國防動員」一文，並作部分修正。王少亭，「籌畫好物聯網時代的國防動員」，國防報，2010-08-09。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/09/content_4275182.htm（檢索日期：2010年8月5日）。

³¹參考「完善法規制度確保動員回應」一文，並作部分修正。余小明、鍾磊，「完善法規制度確保動員回應」，國防報，2010-08-09。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/09/content_4275181.htm（檢索日期：2010年8月9日）。

（六）積極動員演訓以落實平戰結合

全動體系之功能是否能夠有效發揮，必須依賴平時之演訓設計與落實，才能不斷提升所需之動員能力。因此，演訓時應該區分不同層次，且針對不同之安全環境變化而突出優先重點及相應之課目設計。並且要堅持平戰結合、訓練和動員一致的原則，例如藉由積極參與救災之緊急救援工作，檢驗各式動員方案，提高動員協調能力與落實動員工作，而間接檢證作戰能力。並應經由多樣化背景設計進行推演，且某些情況下應可結合現役部隊進行聯合演練，以縮小平戰差距。³²

（七）其他應記取教訓及改善方向

改善對後備部隊之部署與運用，以支援重大災難事件；軍文部門間平時即須有更多之交流平台，以瞭解彼此優勢與可用工具；強化跨部門間之通訊與聯絡；協助內政部改善領導回應災難事件之能力；扮演首要支援角色，與內政部協調共同規劃與準備災難事件；公布行政命令，要求各指揮部指揮官負更多責任與設計更彈性機制，提供對於民事部門之支援，例如依需求與時間長短派遣國防協調官駐留救災中心、救災中心可使用國防部設施、提供各式救援直昇機、提供偵察機協助災區偵測、功率強大之可攜性通訊設備、可立即到位支援之武力、大量疏散與運輸協助、流動醫療所；簡化提供民事支援各項需求之程序；在颱風期間主動提供規劃參謀官與聯絡官，以協助各項防災之準備工作；建立可立即主動開啓各項協助之相關部門間需求備忘錄，而能使支援立即到位；改善與協調和其它部門之資訊分享，例如影像情報分析、定期聯絡官會議等，均是未來可資思考之方向。

伍、災害防救不應影響國防之作戰本務

³²參考「抓好後備技術兵員動員工作」一文，並作部分修正。許恒友、陳慶賢，「抓好後備技術兵員動員工作」，國防報，2010-08-09。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/09/content_4275180.htm（檢索日期：99年8月9日）。和治偉，「加強國防動員協調機構建設」國防報，2010-7-24。http://chn.chinamil.com.cn/xwpdxw/gdylxw/2010-08/02/content_4271010.htm（檢索日期：99年7月25日）。

一、從「復原」觀點檢視國軍進行災防之投資

隨著美國「911 事件」、台灣莫拉克颱風引發之「八八水災」及中國大陸「汶川大地震」等各國系列災難事件之檢討，已彰顯出如何更佳的完善「復原」(Resilience)工作，已居於維護「國土安全」之優先事項。此亦可見之於美國國土安全部長納波里塔諾(Janet Napolitano)在「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)之演說中指出，復原是從四個層面集體回應國土安全之重要一環，及用以定義國家之價值，³³換言之，政府不能完全阻止各類自然災難之發生或成功防堵人為災難，但只要能做好復原工作，即可彰顯出其良好的治理能力。但若將此等責任漸轉移軍方而負擔更大比重，則必會衝擊常態之戰訓本務。亦即若按照復原設計要求，卻沒有投入更多資源，則軍方為因應社會期盼與政策要求而就現有資源重新分配，則原有國防任務或被稀釋，反而不利國家安全維護。

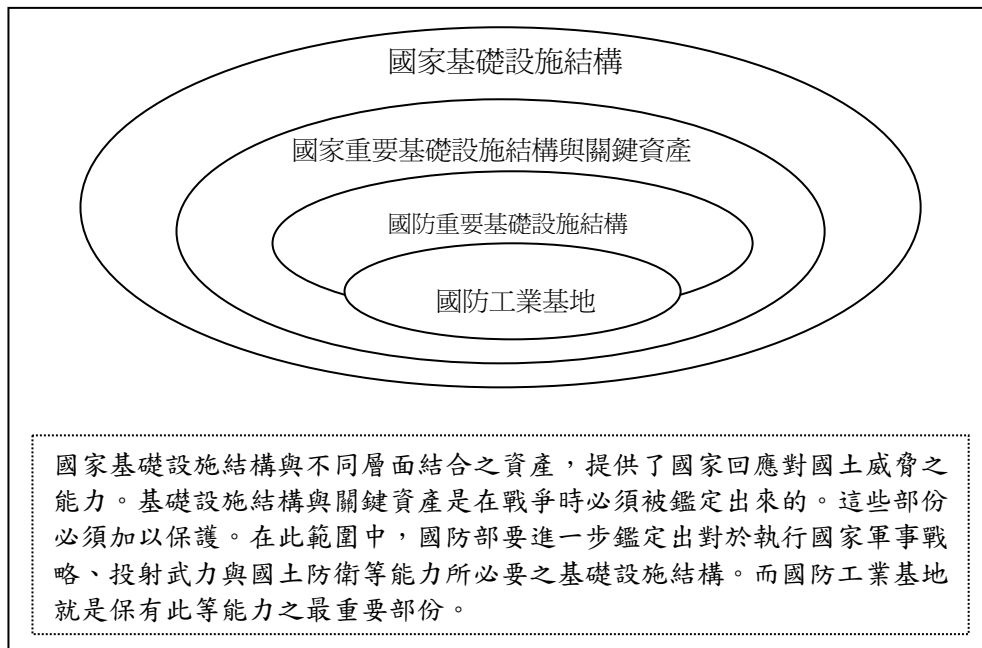
政府欲事先做好含結合私營部門、科技、市民社會、與教育在內之復原規劃的最有效技術，就是要為關鍵體系內之重要功能建立一套「復原面向」(Resilience Profile)，此面向有三個主要變數，即功能、潛在限制、及極小化執行界限。則在災難發生前之準備工作時，就可使用這些面向找出符合成本效益的方法，以整合國土安全任務光譜系中有問題系統之復原能力，且任何解決方案均必須務實且經過測試。³⁴然若僅以重大基礎設施結構言，此關鍵體系包括了四種不同層次且部分重疊之基礎

³³ “Remarks by Secretary Napolitano at the Council on Foreign Relations,” July 29, 2009. http://www.dhs.gov/ynews/speeches/sp_1248891649195.shtm (accessed on Aug. 2, 2010)

³⁴ 例如美國國土安全部之定義，指的是系統、基礎設施結構、政府、企業與市民對抗(resist)、吸納(absorb)之能力，且從可能導致全國重大意含之傷害、毀壞或喪失之不利事件中恢復(recover)或調整(adapt)。Risk Steering Committee, DHS Risk Lexicon (Washington, D. C.: Department of Homeland Security, Sept. 2008), pp. 23-24. 其他有關復原的相關定義亦可參考 Dennis Mileti, Disaster by Design: Reassessment of National Hazards in the United States (Washington, D. C.: Joseph Henry Press, May 1999), p.5. Meir Elron, Israel's Homeland Security Concept: From Civil Defense to National Resilience, Aug. 4, 2009. Frad Allenby and Jonathan Fink, “Toward Inherently Secure and Resilient Societies,” *Science*, Vol. 309, No. 5737 (Aug. 12, 2005), p. 1034. 轉引自 Justin K. George, “An Operational Framework for Resilience”, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue1 (2009), pp.4-5.

設施結構，如下（圖一），³⁵國防部要先進行鑑定，找出國防重要基礎設施結構且其中最重要的就是國防工業基地，並要思考如何與其他基礎設施結構進行更佳連動與相互安全保證，僅此一項工作可能就須投入更大人力與物力。

圖一、重要基礎設施結構保護架構圖



資料來源：轉引用 Homeland Security: Joint Publication 3-26 報告之資料。

且國土安全範疇下之復原概念，是非常複雜與多面向的，包括許多變化與相互關聯要素。³⁶其有三項目標，分別是對抗（Resistance）、吸

³⁵ Joint Chiefs of Staff, *Homeland Security: Joint Publication 3-26*, Aug. 2, 2005. http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_26.pdf (accessed on Aug. 2, 2010).

³⁶ 例如美國國土安全部之定義，指的是系統、基礎設施結構、政府、企業與市民對抗（resist）、吸納（absorb）之能力，且從可能導致全國重大意含之傷害、毀壞或喪失之不利事件中恢復（recover）或調整（adapt）。Risk Steering Committee, *DHS Risk Lexicon* (Washington, D. C.: Department of Homeland Security, Sept. 2008), pp.23-24. 其他有關復原的相關定義亦可參考 Dennis Mileti, *Disaster by Design: Reassessment of National Hazards in the United States* (Washington, D. C.: Joseph Henry Press, May

納（Absorption）與恢復（Restoration）及與國土安全任務相應原則，其內涵如（下表一）。³⁷此概念在本質上，涉及如何可以更廣範圍之應用，因此從實體的資產、到工業關鍵基礎設施結構、到個人與社群等均包括在內，但面臨的挑戰是如何將此概念落實，因此軍方在因應此等需求時，若不能在現有安排下完成，就必須另行設計與尋找資源。

從硬體言，復原工作所要處理的包括了制度與基礎設施結構，及其相關的結構、技術、機械、網路系統的品質、能力、性能與功能等；從軟體言，關注的是家庭、社區與社會，並聚焦於人的需求、行為、心理、關係與努力等。這些均可視為系統內之功能要素，且雖然軟、硬體復原工作經常是以不同的政策與經由不同的研究社群分開處理，但彼此卻是相互增強的，此等動態情況並可見之於制度與社群之結合以瞭解重大災難事件本質，及在管理結果過程中認知各自之角色與責任。³⁸有關復原工作過程中各要素互動與國土安全任務整合簡示圖請參見（下圖二）。

就此表、圖之內容檢視，若排除因為恐怖攻擊等而來之人為災難，就僅以軍方協助因應自然災難之復原工作言，要思考強化的包括：「對抗」目標中，如何進行災後之協助疏散與救援工作，例如通路阻絕下之強行進入，且欲完善此工作，則之前的相關器械設備應均已備妥，且災防演訓均應已常態化；「吸納」目標中，如何改善災民生活有關之關鍵基礎設施結構之損害與運作，及協助其生活漸次恢復正常，例如架橋、污泥清除等，且欲完善此工作，則國軍現有後備動員及物力與人力之儲備必須確能如計劃般的照表操作；「恢復」目標中，若因關鍵基礎設施結構毀損不堪而須汰換，或因為救災而損害相關設備，則如何能有額外資

1999), p.5. Meir Elron, Israel's Homeland Security Concept: From Civil Defense to National Resilience, Aug. 4, 2009. Frad Allenby and Jonathan Fink, "Toward Inherently Secure and Resilient Societies," *Science*, Vol. 309, No. 5737 (Aug. 12, 2005), p. 1034. 轉引自 Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1(2009), pp. 4-5.

³⁷Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1(2009), pp. 9-14, 17-21.

³⁸例如沒有制度與基礎設施結構，則人們會被迫生活在一種退化、隔離與不穩定之存在情境，若沒有人的介入，則制度與基礎設施結構也會沒有目標且無法永續發展。Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1(2009), pp. 5-6.

源或經費投入以歸墊軍事設備之耗損，若無則如何能促軍方持續進行相關協助。

且復原工作是與國土安全之要求完全相符的，例如在軟體部分之災難回應計劃，亦應是國土安全整體計劃之一部分；硬體部分之關鍵節點與通路從傷害中迅即恢復，亦應是國土安全因應災難救援不可或缺的。因此若就國土安全之「預防」言，軍方如何平時能與地區政府、社群、民眾能有更佳之互動，否則變時之協調與支援就難以達成；就「保護」言，平時與地方政府與社群或非政府組織之溝通或通訊必須正常，否則就不可能達成資訊暢通，則變時之情勢警訊自然無法取得；就「回應」與「恢復」言，如何強化民間資源主動分擔，特別是納非政府組織運作於正式動員機制下進行，以統一調度、統籌資源、有效人力分配，否則就不可能顯現效率反而隱含相互較勁之負面印象。然此等工作之完善，雖是軍方未來必須努力的目標之一，也是因應國家安全環境變化之必然趨勢，但在政府未給軍方更多額外資源下，必然吸收其國防本務之資源，則如何取得平衡仍有待努力。

二、災防不應耗盡全民動員準備體系之能量

「預防戰爭」始終是國防建軍之主流思想，而全民防衛動員就是為了落實全民國防理念，以危機管理與戰爭準備為主軸，藉由全民防衛動員體系統合政治、經濟、軍事、心理、科技等總體力量，以充分掌握政府與民間人力、物力動員資源，平時結合災害防救體系，遇災變時提供適切支援，達成資源共享效果；戰時則迅速支援軍事需求，發揮支前安後與穩定社會功能，以奠定防衛作戰先勝基礎。

隨著國軍在八八水災救援能量之發揮，及「救災就是作戰」等政策指導，運用全民戰力綜合協調會報，動員組織平時積蓄能量投入災援，似已成爲檢討動員防衛機制「平戰轉換」成效、豐富「萬安演習」內容的一項重要指標。並在今（2010）年3月後備軍人教育召集中，首度將「災害防救」納入課表施訓。而隨著《災防法》修正，更明訂國軍主動救災之責，及必要時動員後備軍人救災之法源依據。

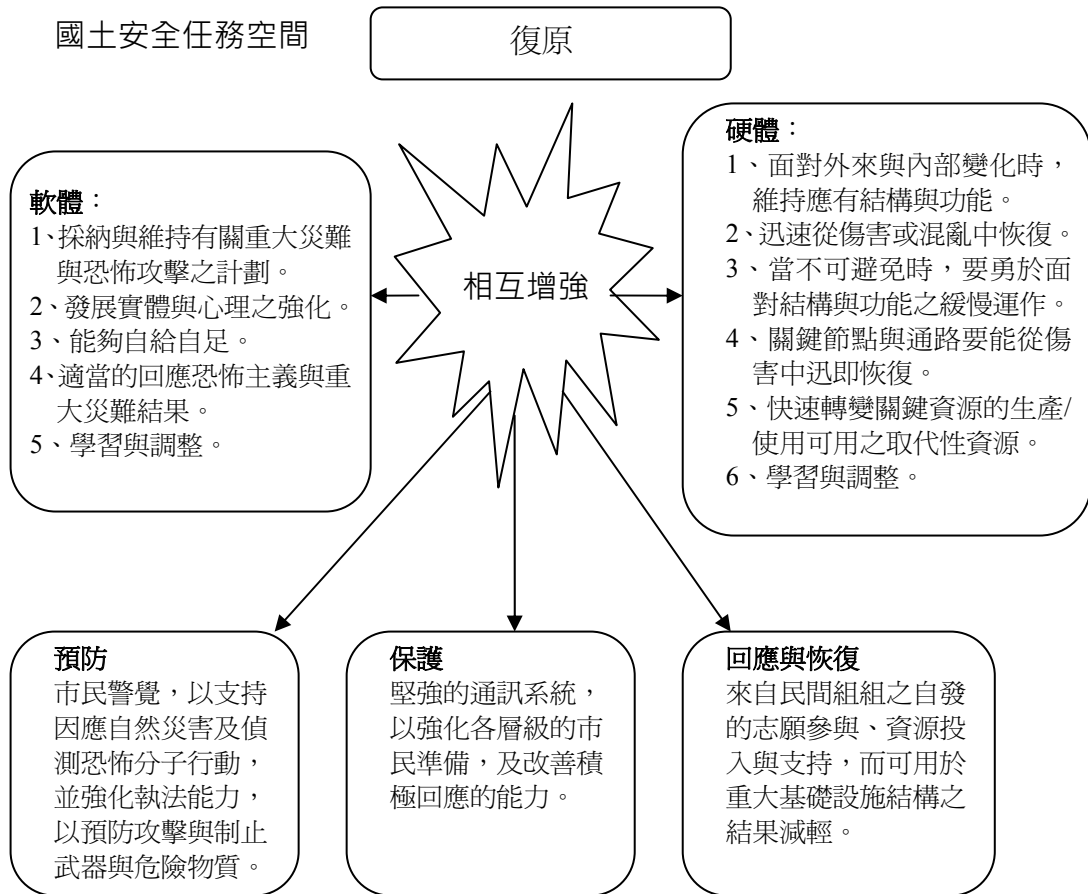
災害防救對我國防事務之影響

表一、復原目標及與國土安全任務相應原則簡示表

項目	內容
復原目標	
對抗(將威脅與危險限縮在最小範圍)	如何最大的限制威脅與潛在的危險傷害。
	可以強化安全的戰略預警與戰術預警，是達成此目標的前題條件。
	積極對抗反制措施 人爲災難：找出與制止具威脅性之個人、團體及其可能使用的武器。 自然災害：要聚焦於避免於因爲疏散，而導致其他的危險擴散。
	消極對抗反制措施 人爲災難：間隔層、圍欄及其他的實體隔離設計，以阻撓或改變人爲行動的破壞方向。 自然災害：一些實體的隔離設計，例如人爲的潮汐或溼地阻隔物、防火線等，以阻檔或改變自然災難之流動方向。
吸納(抵禦內、外壓力的能力與適應力)	面對衝擊結果，結構與關鍵功能如何迅速的從傷害中恢復。
	積極吸納反制措施 要進行傷害控制，維持人員不是在危險發生之前抵達，以加強管控；就是在災難過後，藉由適當方法來限制或減少衝擊之結果。
	消極吸納反制措施 具有限制傷害與忍容傷害之設計，且有備援之相關設施與資源，要極小化關鍵功能無法運作之條件。
恢復(結果減輕，能在自然與人爲災難衝擊下存活與管理這些事件結果)	結構與關鍵功能可以快速重新運作，特別要關注關鍵節點與通路，且運作之質、量亦能達到以往水準。
	積極恢復反制措施 全面整修受到災難影響之系統的所有要素，永久性的重構或取代不適用的要素，且要檢討與檢視針對災難事件而立即回應之所有暫時與快速修復之要素。
	消極恢復反制措施 不是直接針對系統，而是聚焦於支持積極恢復措施的額外資源，例如之前就建立與特定供應商或以契約訂下與其他組織的支援關係；儲備關鍵物質或是之前鎖定有特定技巧之人員等。
與國土安全任務相應原則	
預防	所有災難均是地方性的，要建立與地方政府與非政府組織之夥伴關係，特別是更多的關鍵資產是掌握在私營部門手中，因此關鍵基礎設施結構、社會運作系統等，均涉及預防與復原之連動關係。
保護	不能僅從實體保護本身來進行保護，還必須將社會、社群與市民容納進去共同考量。
回應	不同層面、不同系統之復原過程中，可找出潛在被攻擊之資訊，而有利未來回應工作之執行。
恢復	執行恢復過程之各式行動中，例如如何找到更多適當資源、經費與技術等，常展現政府之角色縮小，此與復原需要更多私營部門涉入與協助之原則相同。

資源來源：參考 An Operational Framework for Resilience 一文之內容，並進行部分修正而製成。

圖二、復原各要素互動與國土安全任務整合簡示圖



資料來源：參考 An Operational Framework for Resilience 一文之內容製成。

誠然全動體系本就有支援災防之功能在內，然而亦不能過於傾斜而可能影響戰力綜合準備之完成及支援軍事作戰之本務。且地方政府居於災防第一線之責任亦不應模糊，此亦可見之於美國在「911 事件」後之災防政策雖是「由上而下」之程序，³⁹但仍先由地方政府與緊急事件管

³⁹Richard Sylves, *Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security* (Washington, D.C.: CQ Press, 2008), p. 171. 另有關美國之國土防衛與危機應

理單位處理，中央政府則是最後訴求。另依《民防法》及民防組織之「在地」等特性，應可擴大救災之更大功能。

且依《全民防衛動員準備法》之內涵與全動機制之設計，其功能絕不能僅是、也不應只是救災而已。然在我國自然災害常態化、且民眾更大期盼國軍能更多與更主動介入救災之「迷思」下，欲回歸全動機制之本務運作，則國防部自身亦須思考「戰力綜合準備」及「緊急危難」等之內涵、對象及類型到底是什麼？若欲使用美國「國土安全」架構下的「國土防衛」概念，則應掌握此名詞有其明確指涉項目，然我們似乎僅是借用卻未能掌握其內涵。例如遍查公布的國防報告書，對於「國土防衛」概念僅止於羅列此四個字。⁴⁰但事實上，當從軍事角度思考，探討軍方因應安全環境變化之國內需求下之軍事任務調整時，常使用「傳統安全」與「非傳統安全」兩個對比概念；但若從國土安全角度思考，則應該使用「國土防衛」與「民事支援」兩個概念且各有其明確定義，並以緊急事件準備與因應作為兩者整合平台，而更凸顯救災僅是全動體系眾多任務之一且不應耗盡其能量。

陸、結論

軍方支援災防不是一個新任務，且如何更佳保護國土，亦開啓軍人在災難管理上更大可能，致已成為整個國家災防體系中不可或缺之一環。尤其當保護國土與毀滅性災難管理相互重疊，若軍人無法介入而協助國內災難管理，則在救災過程中就可能會展現出沒有效率與產生不良後果。且災防法之修正已賦予軍方更多主動救災之責，必要時並可動員後備軍人。但在賦予軍方更大與以往不同責任及要求投入更多資源時，

變機制之探討，請參考汪毓璋，〈美國國土防衛之危機應變機制及面臨問題之探討〉，《非傳統安全威脅研究報告》（第五輯），（台北：國家安全局，中華民國 95 年 2 月），頁 39-91。

⁴⁰若以《九十八年國防報告書》為例，其第三章國防政策部分，只提及「...使國軍能因應傳統與傳統性的安全威脅，與平時天然或人為的複合式災害發生時國土防衛及災害防救的需要」。然若未進一步明確定義何謂國土防衛，則會使人誤認「國土防衛」之任務，就僅是救災而已，則民眾所謂反正平時又不打仗，養兵用於救災亦是理所當然，軍方不能卸責。詳見《中華民國九十八年國防報告書》，http://163.29.3.66/index_01.html (accessed on June 10, 2010)

則是否因此而模糊了軍人以作戰為本務之主軸必須考量。

軍方支援災防必然直接涉及全動體系之運作，然全民防衛動員準備之目的，在於落實全民國防，因此係從戰力綜合準備與災害防救支援之完成，及從支援軍事作戰及緊急危難之實施來進行。然對於軍方強大動員能力之信任與依賴所間接產生之更大以救災為本位之要求，不應忽略全動法與全動體系之軍事目的本質。若觀念上或實踐上過多投入自然災害之救援思考，不僅會使全動體系之軍事本質模糊，且觀念上隱含否認其他非自然威脅，致亦可能危及國家安全之長期規劃。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

災害防救對我國防事務之影響