

研究論文

國軍救災角色之調適與踐履：法制面探析

王漢國

佛光大學公共事務學系

副教授

摘 要

本文重點為國軍救災角色法制面之研究，尤其是針對與災害防救相關之法規問題做進一步分析與探究，期使未來國軍在執行防災、救災與復原等任務時，能夠在完備的法令授權與明確規範之下，迅速而有效地達成任務。

筆者認為，當前要有效落實國軍參與防災應變工作，除須格外重視「依法行政」的原則與要務，確實把握「法制」(law-governed)的精神外，並應結合長期以來的救災經驗，針對現行不合時宜或確有窒礙難行的法規著予修正，以免妨礙或影響整體防災應變工作的執行。雖然中央政府在今年8月4日新頒的《災害防救法》中，對於國軍救災角色已有較明確之規範，惟諸多法制，如《國防法》、《兵役法》、《全民防衛動員準備法》及《國軍協助災害防救辦法》等，仍須加緊步調，持續推動。至於在修法的過程中，除行政機關本身、行政與立法部門之間應有綿密溝通、橫向協調外，尤應廣邀朝野各界人士參與研議，多從其適用性、可行性與綜效性上去做深入探討，斟酌損益，俾利其行。這不但是對「民主的行政」(democratic administration)基本理念的踐履，也是減少社會對立衝突、降低社會成本、尋求政策共識，以提升政策效能的必經之由。

關鍵詞：非傳統安全、災害防救法、依法行政、政策迷思

* 作者感謝匿名審查委員的寶貴意見。

壹、非傳統安全與國軍角色

去年 8 月「莫拉克颱風」重創台灣中南部地區，造成前所未有的嚴重災情。¹這一年來它給予國人的重要教訓是，「防災重於救災」、「離災是防災的核心工作」，故各級政府除應積極完備災防機制，持續精進災防能量，確維國土安全，尤須不斷加強災害防救通報與預警工作，期能有效因應未來可能發生的天然災害，以確保國人的生命與財產安全。此一情況，正在在說明了在一個高風險的現代社會中²，建立非傳統安全觀乃是愈來愈迫切的要務。

識者認為，「非傳統安全觀」(non-traditional security) 本身是一種廣義的安全觀，內含安全主體的擴大與轉換，其所追求的「重點是共同治理，以獲得良好的生存與發展環境，.....其安全理念是『優態共存』，追求『你安全我才安全』的『和合』共建安全模式。」³迄到目前，有關於非傳統安全的研究，大致可歸納為以下幾項特色：(1) 它主要指向「跨國家」的安全互動，以及國內產生的安全威脅；(2) 它的研究著重於「非國家行為體」所帶來的安全挑戰與維護；(3) 它側重於非軍事安全對國家或國際安全造成的影響；(4) 它將「人」和「社會」視為安全

¹ 去(2009)年 8 月發生的「莫拉克風災」，不但造成 756 人死亡(僅小林村死亡人數即達 577 人)、26 人失蹤、26,000 餘人被迫撤離家園的嚴重災情，經濟損失超過 146 億元，災後復原及重建經費約需 1,200-2,000 億元，為天災死亡人數僅次於 921 大地震的重大災難。Discovery 頻道於 2010 年 8 月 8 日晚間首播紀錄片《米靈岸·莫拉克風災》，其目的就是希望社會大眾「莫忘百年天災」。

² 德國著名社會學者 Ulrich Beck 首度系統性提出以「風險社會」(Risk Society) 來作為理解現代性社會的核心概念。他認為風險社會具有兩個重要特徵，一是具有不斷擴散的人為不確定性邏輯；另一是它導致了現代社會結構、制度以及關係朝更加複雜、偶然和分裂狀態轉變。因此，現代社會的風險與以往的自然風險明顯不同。依照《行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準》的定義，風險主要是指「潛在影響組織目標之事件，及其發生的可能性與嚴重程度。」另參見李福勝，(2006)《國家風險：分析·評估·監控》，北京：社會科學文獻出版社。另參「風險社會與和諧社會」，網址：<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/948666.htm>。

³ 胡稅根等著，《公共危機管理通論》(北京：中國人民大學出版，2009)，頁 329。

主體及實現安全的目的。⁴換言之，非傳統安全的內涵包括：在安全主體上更加重視人本主體；在內容上更加注重各領域的綜合安全；在手段上更加注重通過合作實現。⁵

一般而言，傳統安全的範圍較狹隘，非傳統安全的概念則較為廣泛，但兩者在安全事務的界定上仍有某些共通性。傳統安全以維護國家主權、領土完整為主要內容；非傳統安全則以傳統安全為基礎向外延伸與擴大，包括以軍事、政治為核心的傳統安全，以及所有危害人類生存與發展的安全議題。因此，兩者的差異主要在於所關注安全問題的成因、重點、範圍、安全主體及特性上，有所不同而已。⁶非傳統安全在內容上的橫向發展，即從軍事安全拓展到政治、經濟、社會、資訊、環境等安全層面；非傳統安全在目標上的垂直延伸，即從國家安全擴展到人的安全、人身安全、環境安全、國際安全、全球安全等。⁷

由此可見，「非傳統安全」事務因其本身涉及的廣博性、滲透性及擴張性，而使得全球安全體系中的每個國家都需要以迥異於傳統安全的思維和舉措，來面對和處理國際事務、全球災害或軍事安全等重大議題，以確保國土安全與人民福祉。⁸李陸平在《軍隊與非傳統安全》一書中乃將「非傳統安全」的特徵歸納如次：⁹

一、成因複雜，有深刻的體制、結構根源；

二、超出軍事、政治範疇，擴展到其他領域；

⁴ 陸忠偉，《非傳統安全論》（北京：時報出版社，2003）；胡稅根等著，《公共危機管理通論》（北京：中國人民大學出版，2009）頁 328-330；林中斌，《偶而言中：林中斌前瞻短評》（台北：黎明文化出版，2008）；Andreas, Peter. “Redrawing the line: Borders and Security in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol. 28, No. 2 (2003), pp. 78-111.

⁵ 李陸平、賢峰禮主編，《軍隊與非傳統安全論》（北京：時報，2009），頁 9-10。

⁶ 余瀟楓、林國治，〈論「非傳統安全」的實質及其倫理向度〉，《浙江大學學報（人文社會科學版）》，第 36 卷第 6 期（2006 年 11 月），頁 104-105。

⁷ 齊琳，〈國內非傳統安全問題研究述評〉，《國際關係學院學報》，第 1 期（2005），頁 29。

⁸ 齊琳，〈國內非傳統安全問題研究述評〉，頁 29-31。

⁹ 李陸平、賢峰禮主編，《軍隊與非傳統安全論》，頁 21-24。

- 三、易蔓延擴散，綜合性強；
- 四、威脅指向具有全球性；
- 五、具有跨國跨界的擴散效應；
- 六、通常突變，沒有明顯預兆。

由此可見，自冷戰結束後各國所關切的安全議題與核心利益，已從傳統的軍事安全範疇，逐漸轉移到政治、經濟、文化、心理、資訊，甚至環境等各個不同的非傳統領域，而使得各種區域性事務之間的互賴性(interdependence)，也就變得愈來愈密切。而非傳統領域中軍隊的角色問題也隨著日益受到重視。

茲以美軍為例，在 2008 年發表的《美國國防戰略報告》中明確指出：「國防部應該考慮和計畫的是，在這種跨機構應對這些威脅的行動中發揮關鍵的輔助作用。」因而提出軍隊應具有兩種民事能力：一是在國家面臨毀滅性自然災害和人為災害時幫助民事部門的能力；二是在軍事上勝利後進行重建、恢復政權和法律、維護公共秩序的能力。¹⁰

近年來，美軍為因應非傳統安全的威脅，已於諸多戰略與政策層次上的事務採取了積極的作為，頗值得吾人借鏡。(一) 分從國家、國防部與軍隊等三個層次，以非傳統安全威脅為重點推動法規建設，例如制定或修訂《美國國家緊急狀態法》、《2007 年國防授權法案》、《軍隊對穩定、安全、過渡和重建行動的支援》，及《軍隊對民事保護的支援》等；(二) 在體制建設上，採取了下列措施，例如強化國防部職能、成立國土安全部、加強聯邦緊急事務管理局職能、建立國家情報總監和反恐中心、建立美國北方總部、成立美國非洲總部，創立網絡司令部(Cyber Command)，以及發展聯合反恐特遣部隊等；(三) 在國際合作方面，則

¹⁰ 參見 US Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington D. C.: US Department of Defense, 2008), pp. 7-13.另參〈蘭德公司對美軍在支援國內災難救援行動中作用的評估報告〉，楊暉主編，《國外非傳統安全問題研究報告選編》，中國國際戰略學會反恐研究研究中心，2008 年版。

以軍事交流與合作、聯盟（合）軍事行動、聯合軍事演習和訓練、軍事技術合作，以及國際援助等為主。¹¹

至於在國內方面，繼「莫拉克風災」之後，國防部於去年十月二十日出版的《中華民國九十八年國防報告書》¹²中，首次將防災整備工作納入建軍備戰課題，俾利於做有計畫的、持續性的執行防害、救災及復建等任務。究其主要著眼，是爲了肆應全球氣候暖化導致極端天候所造成的各種天災¹³，及其所可能引發的國土安全議題。故在該報告書中已明確地指出：未來要將「救災納入國軍核心任務之一」，並藉「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」等六項具體作爲，有效提升災害防救能量，維護國人生命財產安全。

基本上，我們必須正視的一個嚴肅課題，即當前國軍正面對著一個迥然不同於往昔的安全環境，各種全面性、複合性、多變性的內外環境交織而成的威脅和挑戰，正在不斷考驗著國軍的戰力（如警覺、應變及反制能力），故須落實打、裝、編、訓之具體作爲及成效，才能具備遂行傳統與非傳統的軍事行動力量。尤其，當防災整備納入國軍核心任務之後，對於災害防救也將由以往的「備援角色」轉換爲「主動救援」，並以「超前部署、預置兵力、隨時防救」爲任務標的。對於全體官兵來說，這既是一項沉重無比的艱鉅任務，更是「社會期待」下的重大挑戰。所以，全面精進防災救難等非戰爭性的軍事行爲能力¹⁴，結合編裝任務

¹¹ 李陸平、賢峰禮主編，《軍隊與非傳統安全論》，頁 126-137。

¹² 主要參考內容爲該報告書第二篇「前瞻改革」、第三章「國防政策」之六「強化災害防救」，www.govbooks.com.tw/viewitem.aspx?prodno=35531（檢索日期：99/7/15）

¹³ 依據「聯合國跨政府氣候變遷研究團隊」（UNIPCC）2009 年的年度報告指出：「全球暖化的元兇，正是人類工業化過度排放的溫室氣體二氧化碳所致，而全球暖化所造成的極端氣候，如旱澇交替、難以預測的颱風行徑，以及生態的錯亂與滅絕，已至不容輕忽的地步。」此外，去年由英國氣象局與英國政府所公佈的「明天過後」地圖，其中所揭露因地球氣溫上升所導致的熱浪、食物短缺、森林大火、水荒、乾旱、碳循環、冰山融解，及海洋生態系統破壞等，皆讓人睹之不禁為之怵目驚心。（中國時報，2009 年 10 月 25 日，A2 版）參見呂理德等著，《關鍵時刻：氣候變遷·台灣準備》，（台北：余紀忠文教基金會，2009）。另參 CO+Life 策畫，*100 Places To Remember by CO+Life A/S*，李芳齡譯，《100 個即將消失的地方》（台北：時報文化出版，2010）。

¹⁴ 「非戰爭性軍事行動」屬於戰爭思維上的一個新方向，它置重點於「嚇阻戰爭、解

納為戰訓重點，乃是強化各級部隊未來災害防救專業能力的必經之途。

本文主要置重點於法制面的探討，尤其是針對與災害防救相關之法規問題做進一步分析與探究，期使未來國軍在執行防災、救災與復原等任務時，能夠在完備的法令授權與明確規範之下，迅速達成防災、救災與整備等任務要求。同時，遇有災害發生時，也能夠及時而有效地掌握資訊、集中資源與發揮能量，全力投入救援行動，使災難（害）損失降至最低程度。換言之，救災既已納為國軍的核心任務之一，上述「整合預警機制」等六項工作，皆屬當務之舉，且彼此相因相生、環環相扣、缺一不可，因為救災是一項全方位的艱鉅任務，在執行任務的過程中只有整體榮辱而無個人得失。

貳、《災害防救法》修頒後之國軍救災角色

法令規定乃是施政和執行一切任務之重要基準與憑藉，所謂「依法行政」即是此意。¹⁵由於目前國防部正處於與災防有關法令規定之研修

決衝突、促進和平、支援文人政府因應和處理國內危機」，因而包括了平時、衝突和戰爭情況下的戰鬥與非戰鬥行動。美軍於 1993 年的《作戰綱要》(FM100-5 號野戰條令)中正式提出「非戰爭性軍事行動」概念；1995 年 6 月 16 日，美軍發布《非戰爭軍事行動聯合綱領》(JP3-07)，這既是美軍應對非傳統安全威脅的第一份綱領性文件，同時也標示著非戰爭軍事行動與戰爭行動兩者並列的行動模式。例如，*Field Manual 100-7: Decisive Force: The Army In Theater Operations* 即屬之。依據美軍在《非戰爭性軍事行動手冊》(*Military Operations Other Than War, MOOTW*)中所律定，美軍必須完成包括災難救援在內的非戰爭軍事行動訓練。為全面提高軍隊的搶險救災能力，美軍更在基礎訓練中增加了「災難預警與監控能力訓練」、「災難救援能力訓練」、「災區重建與管理訓練」等三門課程，以提高軍隊遂行非戰爭軍事行動的「能戰度」。可見，加強應對環境巨變所形成的非戰爭性軍事行動能力，也已成爲軍隊必須強化的教育和訓練的重要任務。參見 Walter Laquer, "Postmodern Terrorism," *Foreign Affairs*, September/October Vol. 75, No. 5 (1996), pp.24-36.另參美國國防部網站：<http://www.defense.gov/RegisteredSites/RegisteredSites.aspx>；<http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc>（檢索日期：2010 年 7 月 16 日）。

¹⁵ 參見吳庚，〈《行政法之理論與實用》〉（台北：自刊本，2003）；陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，收入翁岳生編著，〈《行政法 2000》上冊〉（台北：自刊本，2000）；鍾國允，〈論法律保留：以法國法為中心〉，收入國立中央大學法律與政府研究所舉辦之第一屆「法律與政府學術研討會」論文，該研討會主題為『公法與公共政策的整合』，2007 年 5 月 18 日。

階段，必須慎重其事，務求其周延完備、而利於行。其理甚明，具備完整的法令體系不但有助於後續「整合預警機制」、「發展準則教令」、「強化救災演訓」等相關工作的推動，而且對於「預置兵力部署」或「籌購救災機具」來說，也是不可或缺的要件。

美國聯邦最高法院大法官荷姆斯（Justice O. Holmes）曾說：「法律的本質，是經驗而非邏輯。」（The life of law has not been logic; it has been experience.）這句話指出：不論是立法或修法行為若脫離了可資憑藉的實際生活經驗，那麼任何良法美意都不免會落入形式主義的窠臼，以致功虧一簣。實際上，這樣的慘痛經驗和教訓幾乎在生活周遭隨處可見、俯拾皆是。¹⁶

現代法治主義所課予國家權力以義務者，其行為的作成非僅皆須符合「形式的合法性」，尚且應具有「實質的正當性」（rationality）。再者，「實質的正當性」與「形式的合法性」兩者具有互為表裏的依存關係，即正當性通過合法性予以表現，而合法性則以正當性作為實質內容。¹⁷例如，司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書與第 523 號解釋文，其要旨即在強調「程序合法」及「實質正當」兩者的互補關係。¹⁸

基於此，筆者認為當前欲有效落實「國土安全防衛」政策，除須格外重視「依法行政」¹⁹的原則與要務，確實把握「法制」（law-governed）的精神外，更應參酌長期以來在救災實務上所累積的寶貴經驗，針對現行災防法規之不合時宜或確有窒礙難行者，著予大幅修正，以免妨礙日

¹⁶ 朱敬一，〈拋開社會情境，法律文字將一無所有〉，《中國時報》（2010 年 9 月 13 日），A18 版。

¹⁷ 羅傳賢，〈我國政府預算權力之法律原則〉，郭耀昌主編，《公共治理與地方事務 II》（新竹：偉文出版社，2008），頁 59。

¹⁸ 司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書（2001 年 1 月）：「蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。」；第 523 號解釋文（2001 年 3 月）：「國家機關所依據之程序，須依據法律規定，其內容更須實質正當。」

¹⁹ Starling, Grover. *Managing the Public Sector*, 8th ed (洪聖斐等譯，《行政學：公部門之管理》，台北：五南圖書，2008，頁 65-130)。江必新、張明杰，〈關於行政裁量問題的對話〉，收入羅豪才主編，《行政法論叢》第 3 卷（北京：法律出版社，2000），頁 330-342。另參 Richard A. Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003)

後整體防災應變工作的推動與執行。

事實上，法治國家在規範行政權與立法權兩者的關係時，首重依法行政原則，此為一切行政行為必須遵守的首要原則。而依法行政原則又可區分為「消極的依法行政」與「積極的依法行政」，前者為法律優越原則，後者則為法律保留原則。²⁰有鑒於現行的《災害防救法》及其他相關法規之內容、目的與範圍均較為明確，乃主張採法律保留原則，意即立法機關得授權行政機關發布法規命令，俾利其行。²¹

尤有進者，既然「法定原則」為一切行政治理之張本，亦為政府機關「量能執事」、「依法行政」之準據，故動見觀瞻，不可不慎。尤其，任何一項法案在完成研修、審議之後，才是真正「政策行動」(policy action)之始，所以「政策執行」(policy implementation)已成為現代政策科學中不可或缺的一環。²²而政策執行理論的主要貢獻，則在打破一般所謂「當法案成為法律之後，就自然能夠落實執行」的迷思。²³尤其，「官僚體系的組織架構並非衝突產生的核心原因，雖然權責不分是衝突產生的原因，那只是結構的因素，真正衝突的核心動力，是政策的制定

²⁰ 吳庚，同前註 13，頁 79；許宗力，〈論法律保留原則〉，收入氏著《法與國家權力》，（台北：月旦，1993），頁 118-9；陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，頁 143-163；江必新、張明杰，〈關於行政裁量問題的對話〉，頁 330-342。

²¹ 憲法優於法律，法律優於命令，此一法律位階性十分明確。但概括言之，行政規章、行政命令，均為「行政命令」。在今天的法制體系下，行政系統要執行法律，使之成為具體的行動，就需要以行政命令來補充。

²² 丘昌泰，《災難管理學》（台北：元照出版，2001）；丘昌泰，《公共政策（基礎篇）》（台北：巨流圖書公司，2008），頁 182-5。另參陳敦源，《民主與官僚：新制度論的觀點》（台北：韋伯文化，2005），頁 138-40。

²³ 茲以災害防救為例，我們首要打破的「政策迷思」是，若以為有了一部《災害防救法》便可長保萬無一失，實則大謬不然。譬如，在救災的過程中若出現了「本位主義」或「行政怠惰」的現象，應如何解決？當地方救災需求與國軍救災能量之間出現瑕隙，以致影響整體救災成效時，又應如何改善？甚至，當我國防資源（公共財）幾乎被視為一種廉價品，因而忽略了在救災過程中許多「隱藏性成本」被無端消耗的時候，又當如何矯正？面對這些問題，筆者認為需要透過「公共治理」的觀念與「民主行政」的機制，如設置公共論壇、進行公民對話、綿密行政協調與推動公私協力等方式來設法改善，乃不失為一可行之途徑。另參見 Peters and Pierre, *Handbook of Public Administration*（邱明斌等譯《行政學》第 10~12 章），由陳恆鈞所譯三篇與政策執行有關之專章內容。

與執行，也就是當官僚體系試圖動起來的時候，問題就會產生。」²⁴

譬如說，我國現行災害防救體系如何透過健全制度、法令與政策的執行，使其在縱向方面，充分發揮指揮、監督的機制；在橫向方面，能夠積極展現出整合的功能，而以最有制度、最有效能的作為，迅速提供緊急事件之救難與協助，以降低災害衝擊，減少二度傷害，實為提升國內災害防救能力之首要考量。²⁵因此，必須針對政府分工、權責分際、軍民分治、專業主義等原則作利弊權衡之考量，以為設計規劃之基準。如今對於國軍參與災害防救任務，亦應作如是觀。蓋舉凡救災整備、救災程序、預置兵力、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、預算配置及民事工作等諸般事項，無不重在未來任務的有效遂行，以利於國民福祉的確切保障，否則與紙上談兵又有何異？

今（2010）年7月14日，立法院完成《災害防救法》部分修正條文三讀的立法程序，總統業於8月4日以華總一義字第09900192631號令修正公布第3、4、7、9～11、15～17、21、23、28、31、34、44、47等條文。²⁶除明訂中央及各級地方政府應成立專責災害防救辦公室，執行災害防救任務，並將內政部消防署轉型為「災害防救署」。另在「中央災害防救委員會」下增設「國家搜救指揮中心」，負責統籌與調度國內各搜救單位資源，執行災害事故搜救與救護。此外，為強化國軍主動

²⁴ 陳敦源，《民主與官僚：新制度論的觀點》，頁142。另參Wilson, James Q., *Bureaucracy: Why Government Agencies Do and Why They Do it*（孫艷等譯，《官僚機構：政府機構的作為及其原因》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2006第二次印刷）。

²⁵ 例如今（2010）年7月23日，由經濟部水利署與國家災害防救科技中心共同簽署MOU，針對氣候變遷衝擊評估、防災應變、災害勘察與監測及其他相關事項進行合作、共同推動，即為一跨出橫向整合功能之顯例。另參陳亮全等著，《生活防災》（台北：國立空中大學，2008），頁183-4；陳亮全、李清勝，〈氣候變遷對災害防治衝擊之調適對策〉，收入陳泰然、包宗和主編，《全球風險環境的形構：氣候變遷對台灣總體安全的衝擊》（台北：兩岸交流遠景基金會，2010），頁261-282。陳勁甫、陳道興，〈國軍參與救災角色與法源之探討〉，《國防政策評論》，第6卷第3期（2006年春季）；Peter Bishop, “Why is Horizon Scanning so Hard?” in Aaron Low (ed.), *Decisions in a Complex World: Building Foresight Capabilities* (Singapore: National Security Coordination Secretariat, 2010), pp.75-91.

²⁶ 《災害防救法》，網址：<http://law.ndppc.nat.gov.tw/gdppc/chi/FLAW/FLAWDAT0201.asp>；另參李維森，〈地區災害防救計畫之研擬〉（台北：國家災害防救科技中心體系與政策組，2006）。

救災機制，於該法中明確規定地方政府與中央災防主管機關得申請國軍支援救災；如遇重大災害，國軍部隊應主動協助救災，並得視情況需要，動員應召的後備軍人支援災防任務。

準此以觀，未來國軍不論是現役官兵或後備軍人都將在災害防救工作上扮演其不可或缺的重要角色。換言之，國軍參與災害防救任務已從「救災視同作戰」，提升為「救災就是作戰」，而新頒《災害防救法》對國軍在執行救災任務上已賦予更明確的法制規範，故應本「平戰合一」、「訓用合一」原則，做好萬全準備，不斷提升救災能量，才能有效護衛國人的安全。²⁷ 其他諸如《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》之修正、《申請國軍支援災害處理法》之廢止，亦可見主管部門的積極負責態度。儘管如此，筆者必須指出《災害防救法》之修訂固已較前更明確地課予國軍救災之法定職責，但就法論事，尚有下列數端與法制完備有關者，仍須持續推動，務期早日付諸實施。²⁸

首先，國防部爰依《災害防救法》第三十四條第六項之授權規定，所擬具之《國軍協助災害防救辦法》²⁹，應儘速完成其法定程序，以利各級部隊任務之遂行。該辦法共計有 18 條，其要點如下：

一、本辦法之授權依據。(第一條)

二、本辦法之主管機關。(第二條)

三、本辦法用詞定義。(第三條)

²⁷ 張中勇，〈災害防救與我國國土安全管理機制之策進〉，《國防雜誌》，第 24 卷第 6 期（2009），頁 3-17。汪毓璋，〈國軍主動救災機制 災防效能倍增〉，《青年日報》，2010 年 7 月 15 日，8 版。另參見〈強化部隊救災專業能力 確保國土安全〉，《青年日報》社論，2009 年 12 月，2 版。

²⁸ 王漢國，〈國軍修訂災害防救法規與組織功能之探討〉，收入國立政治大學國際關係研究中心、國防部整合評估室主辦、「國土防衛與災害防救」學術研討會論文，2009 年 12 月 14 日。另參李宗勳，〈防救災協力體系之網絡治理與國外經驗〉，收入國立政治大學國際關係研究中心、國防部整合評估室主辦、「國土防衛與災害防救」學術研討會論文，2009 年 12 月 14 日。〈國軍救災法制化 主動馳援強化災防效果〉《青年日報》社論，2010 年 7 月 20 日。

²⁹ 原《國軍執行災害防救辦法（草案）》已修正為《國軍協助災害防救辦法》，並經內政部會銜，於 2010 年 10 月 15 日訂定發布。

四、國軍協助災害防救平時應辦事項。(第四條)

五、國軍救災情報整備作為事項。(第五條)

六、國軍協助救災之程序。(第六條)

七、國軍預置兵力及派遣作業。(第七條)

八、國軍指揮調度及運用後備軍人支援災害防救事宜。(第八條)

九、國軍與地方政府應建立協調聯絡管道。(第九條)

十、國軍災害防救之教育訓練，強化救災專業知能。(第十條)

十一、國軍救災出勤時限，爭取救災時效。(第十一條)

十二、各級政府災害防救主管機關須配合事項。(第十二條)

十三、國軍運用營區規劃災民收容開設作業。(第十三條)

十四、國軍醫療單位協助災害地區醫療救助事項。(第十四條)

十五、國軍人員協助災害防救之敘獎及撫卹、慰問事宜。(第十五條)

十六、國軍協助災害防救費用之負擔事項。(第十六條)

十七、國軍接受慰問應注意事項。(第十七條)

綜言之，從上述辦法內容觀之，尚有諸多待斟酌之處，茲舉其要者說明如次：

(一) 第四、五條除現行之規定作法外，如何於平時能與中央各部會及救災主管機關積極協商並提出整合性作為，或者在權責上如何劃分及資源上如何配置，亦須有更明確之規範，以因應緊急應變之需。例如，有關國軍投入救災的財務成本責任如何分擔，即為一相當實際而猶待解

決之問題。³⁰

例如，「莫拉克風災」期間，國軍官兵所扮演的幾為一種「全方位」的救災角色。³¹雖然經過這一場罕見的風災肆虐，在與「時間競賽」、「空間搏力」的艱險過程中，國軍官兵不但付出了相當可觀的力量，其所累積的救災經驗更是彌足珍貴，可是，對於這樣的作法是否恰當，各界一直有相當多的不同意見。

（二）第七條有關預置兵力及派遣作業，其對於救災時效之掌握與資源之調度皆相當重要，如何與地方政府間取得綿密之協調與分工，實不容輕忽，故須在法則上有更明確之規定。例如，面對台灣地區各種跨域性的「複合型災害」頻仍，如何強化「作戰區會報」與「縣市三合一會報」之雙向功能，實攸關預置兵力及派遣作業之執行績效。

從「綜合性安全需求」角度而言，國軍欲落實「超前部署、預置兵力、主動救援」的政策目標，就必須更深入的研究其可行性與可及性，畢竟這項政策宣示的意義重大、影響深遠，其所牽涉的因素亦相當複雜。所以，若不在法規與政策上先作適當合宜的規範，將使得部隊從事救災會一再面臨「編裝未修訂」或「裝備未獲得」之窘境。³²

不容諱言，救災裝備的整備也是一大難題，蓋長期以來國軍裝備多用於傳統的軍事作戰，對於非軍事作戰任務的執行效益來說，則相對有限。問題是，在國家財政窘困的階段，國軍有必要重複投資採購其它的

³⁰ 筆者於今年 7 月 16 日參加由「台灣公共治理研究中心」舉辦之焦點團體訪談時，曾就此一問題和與會者交換過意見，咸認財務成本責任之分擔為現代國家軍隊參與救災的慣見作法，予以明確規範實有其必要。另參見陳新民，〈河既過矣，橋安存焉：國軍救災應否付費的平議〉，2002/11/7。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/091/CL-R-091-438.htm)，（擷取日期：2010 年 8 月 15 日）

³¹ 如何明確定位國軍的救災角色，各界一直存有不同的看法。其中，部分人士認為國軍應依《災害防救法》的立法規範而為之，不宜越俎代庖，而取代了各災害主管機關或緊急應變機制的法定職責；另一方面的看法是，救災亦屬於保國衛民的一環，民眾有難，豈能坐視不顧？對於這些存在已久的爭議，筆者認為面對此種情況，設置公民論壇、開放公共輿論，多聽取基層官兵或民眾的意見，實有其必要性。

³² 筆者認為，即使今年 8 月 4 日總統已明令頒布新版的《災害防救法》，國軍救災角色業已作大幅調整，但對於如何修訂編裝與獲得裝備等計畫性作為，國防部仍需積極推動和賡續執行。

救災裝備？³³反不若加速完備動員徵租用需求申請計畫，遇有重大災害發生時，可即時徵租車輛機具儘速投入救災行動，較為實際。

（三）第十條有關教育訓練之規劃，似並未充分考量國軍在執行災害防救訓練的同時應如何兼顧既有的戰備任務，使兩者之間「排他性」的不利影響降至最低程度³⁴。此乃攸關非傳統安全之維護與國軍專業救災部隊執行力之問題。故對於現役官兵或後備軍人在教育訓練上如何做適切之規劃及有效之執行，以達到「訓用合一」之要求，皆須有專業和專精上的考量。

至於，在藉演訓提升整體救災能力方面，筆者認為，任何與防災應變有關的演訓，其所必備的準則、想定與兵推是否已漸趨完備？是否已著手準備驗證其可行性？依據國軍不同層級的戰略規劃與流程，各軍種司令部需負責準則的修編，而軍團級單位則須完成想定與兵推作業，以利各作戰區聯兵旅戰術任務的遂行。這一套嚴謹而慎密的作業程序，不但是指揮官領導統御、調兵遣將、指揮救災的重要憑藉，更是驗證部隊戰力、持續擴大部隊戰果的必經之路。

所以，目前國軍在因應災變的各項準則發展、想定與兵推作業是否經得起考驗？部隊與部隊、部隊與地方政府之間是否已取得聯防上周密的支援協定？甚至，各項驗證作業是否已足以落實「強化三軍聯合救災能力」之各項細部計畫的目標要求？這些皆有賴於軍方本身分階段、分期程不斷加以評估與檢討、修正與調整，方期有成。

³³ 一般建議國軍可採購結合軍事與救災一體通用之裝備，如生命探測器、挖土機、水陸兩棲裝甲運兵車等，用來執行救災任務。

³⁴ 當前國家安全事務除傳統性軍事安全防衛之外，必須同時注意「非傳統安全」領域內之各項事務，如災難救援、氣象預測、瘟疫因應、反恐措施等，而在這些廣義的國家安全事務之中，無疑的，國軍都將要扮演著重要的角色，詳見林中斌，《偶而言中：林中斌前瞻短評》，頁 195-206。然而不容忽視的，由於「非傳統安全」領域內之各項事務，其本質具有高度的不確定性和互依性，因此如何充分理解和確實掌握各種事態的可能動向，又如何在災情緊急、危急萬分的俄頃之間做出正確決策，無疑是一項極為嚴肅的課題。另參見 James Bohman, "How to Make a Social Science Practice: Pragmatism, Critical Social Science and Multiperspectival Theory," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.31, No.3 (2002), pp. 499-524.

最後，筆者必須強調，國軍各級幹部應不斷透過組織學習，加強有關防救災方面的專業知能。組織學習是一個動態的學習過程（dynamic learning process），它既是「經由自我經驗與他人經驗而學習的」，也是以「開發新領域或利用既有機會」為目的的學習，故有助於建立各級幹部對風險社會與管理、防救災的思維與策略，以及跨部門治理等方面的專業修為。尤其，組織學習更能不斷創新知識，尋求突破，並將其轉化為可用的技術。³⁵相信這些對於正處於任務轉型階段的國軍官兵而言，皆至為迫切需要。

（四）第十一條「救災出勤時限」與第十二條「各級政府災害防救主管機關須配合事項」之規定，基於實際協助成效上的考量，各級政府皆須進一步先行檢視其本身權責範圍及其相應配套措施，作為決策裁奪之準據，方屬允洽。不容諱言，面對全球氣候變遷導致的「跨域性災害治理」的整合問題，一直是各級政府亟待正視與強化的重要一環。

所以，國防部與中央各相關部會之間的平行協調關係與責任歸屬應如何確立，以及與中央及地方政府「災害防救辦公室」之間的互動，如指揮體系的權責相稱³⁶，實須有更為明確之律定。筆者所要強調的是，今天公部門面對的內外環境迥異於往昔，政策規劃與民眾參與的要求也愈來愈高。正如學者 Beryl A. Radin 所指出：現今政府正處於「一種跨域活動的快速增加、政策轄區不斷改變、民眾對政府角色的看法大不相同、各層級政府的相互依賴日增，以及公私相互依賴關係日切。」³⁷所

³⁵ Chris Argyris and Donald A. Schon, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective* (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1978)，另參見洪明洲，〈創造組織學習〉（台北：桂冠圖書，1997）。

³⁶ 所有組織在實際運作上都要面對的一個核心問題，即裁量權的分授。將科層中的決策權力位置往下方移動，使其趨近地方的資訊來源，這種做法能讓組織更快速地因應外在環境的某些變化。詳細分析，參見 Fukuyama(2005), pp.106-123。然若從立法的角度視之，裁量權的授予尚有以下幾個問題需要特別留意：（1）若法律規定過於原則性，容易形成行政機關過寬、過濫的自由裁量權；（2）對於「行政處罰」應當授予自由裁量權而沒有授予；（3）缺乏對於自由裁量權的規範，如對「行政程序法」應有的重視不夠；（4）在授予自由裁量權時缺乏基本原則的規定，而造成日後司法審查、司法監督上的困難等。參見江必新、張明杰，〈關於行政裁量問題的對話〉，頁 335。

³⁷ Radin, Beryl A., *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000), p. 499-512

以，政府與政府、政府與民間的垂直及水平分工與合作，便顯得格外迫切而重要。

此亦如福山（Francis Fukuyama）所云：「正規的制度不可能臻於完美，組織也沒有最理想的形態可言，公共部門的機構尤其如此。」³⁸究其主要緣故有三：（1）許多組織的目標宗旨並不明確；（2）正規的監督與究責系統——尤其是在公共行政領域，經常因為被監督者的工作難以明確界定，導致交易成本居高不下，或是根本無法施行；（3）當組織面對的內在與外在條件隨著時間改變，裁量權分授的適當程度已會出現變化。³⁹此一觀察，無疑地說明了公共部門在推動法制化的過程中，尤須格外重視組織與組織間、部門與部門間的分工合作，及其權責劃分的基準等問題。⁴⁰此亦印證所謂「徒善不足以為政，徒法不能以自行」⁴¹的道理。

實際上，災害防救的重要，主要在於它本身已涉及「整個社會的制度環境與關係網絡之變遷及維繫問題。」⁴²簡言之，當社會的制度環境與關係網絡愈趨於複雜化，則法規的約束力與課責力便愈容易趨於邊緣化，而往往顯得鞭長莫及、力有未逮。舉例而言，「莫拉克風災」之所以釀災，不是缺乏制度或法源，而是政府各部門輕忽，或太拘泥於機關

³⁸ Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*（閻紀宇譯，《強國論》，台北：時報文化，2005，頁86）。另參 Bennis, Warren & Michael Mische, *The 21st Century Organization: Reinventing Through Reengineering*（樵瑟譯，《組織已經在改變》，台北：海鵠文化，2002）。

³⁹ 閻紀宇譯，《強國論》，頁86-7。

⁴⁰ 楊永年，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》，第32期（2009），頁143-169。

⁴¹ 這句話不但意謂法制「雖然可以用於調和代理人與委託人的利益，但同時也是一把雙刀劍」，而且它在組織管理與公共行政上的重要性，更足以說明「其發展深受社會結構、文化與其他因素的影響」。故對於任何法制的建立與推動，都應當有效結合和運用「地方知識」，才能對於法定原則之外的特殊限制、機會、習慣、規範與條件有著更深刻的體認。參見 Fukuyama, p.104, 124, 130-131（閻紀宇譯，《強國論》）

⁴² Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Later Modern Age* (Cambridge: Polity Press, 1991)；另參見葉欣誠，《抗暖化關鍵報告：台灣面對暖化新世界的6大核心關鍵》（台北：新自然主義，2010）。

職掌，疏忽了民瘼民怨，疏忽了萬事莫如救災急。⁴³因此，國防部在推動救災法制規範時，應以宏觀的視野、前瞻的規劃，積極的態度而為之，使得國軍的救災行動能知所行止，無忝所司。

參、對研修其他與災防有關法規之芻議

為求法制之完備，筆者認為目前除 2010 年 7 月立法院剛修訂之《災害防救法》與日前訂定的《國軍協助災害防救辦法》，其他諸如《國防法》、《兵役法》及《全民防衛動員準備法》等，亦須加速推動其部分條文之修訂工作。

第一、在《國防法》部分條文修訂方面，業經立法院今年 11 月 5 日三讀通過，已分別針對第二條、第三條內容增列「協助災害防救」之執行條文及第十四條軍隊指揮事項增列第十一款為「災害防救之執行」等文字，藉以明確律定軍隊之救災任務（詳見附表一）。

第二、有關在《兵役法》修訂方面，依國防部初步提出之修正原則草案，僅於第三十七條第一款「動員召集」、第三款「教育召集」及第四款「勤務召集」中增列「災害防救」等文字（詳見附表二）。

⁴³ 參見〈牢記八八風災教訓 讓馬政府高效能運轉〉（《中國時報》，2010 年 8 月 1 日，A19 版）。另一項觀察亦值得正視，即台灣雖然自然災害的風險很高，相關法規也多如牛毛，但國土安全的應對卻始終是權責分散、各行其事。尤其，每遇颱風過境，其所涉及不只是災害防救，還有水資源、糧食安全、國土流失、生態環境、人類健康等多個層面、跨部會，甚至牽涉國際的事務。故應提升至國安層次來防災，才是崇本務實之道。（《聯合報》社論，2010 年 6 月 27 日）；David Shearman & Joseph Wayne Smith, *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*（武錫申、李楠合譯，《氣候變化的挑戰與民主的失靈》，北京：社會科學文獻出版社，2009）。至於有關「集體迷思」問題的討論，可參見 Hart, P., *Groupthink In Government* (Rockland, MA: Swets & Zeitlinger, 1990) 另參見 William J. Petak (ed.), “Emergency Management: A Challenge for Public Administration,” *Public Administration Review*, Special Issue (1985), p.45.

表一、《國防法》部分條文修正原則（草案）

修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
第二條（國防武力之目的） 中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力， <u>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。</u>	第二條（國防武力之目的）中 華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力， <u>達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。</u>	將「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」，列為我國國防武力之目的，以應未來災害防救任務之需。
第三條 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、 <u>執行災害防救</u> 及與國防有關之政治、社會、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。	第三條 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、社會、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。	增列「執行災害防救」等文字。
第十四條 軍隊指揮事項如下： 一、軍隊人事管理與勤務。 二、軍事情報之蒐集及研判。 三、作戰序列、作戰計畫之策定與執行。 四、軍隊之部署運用及訓練。 五、軍隊動員整備及執行。 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。 九、政治作戰之執行。 一〇、戰術及技術督導。 一一、 <u>災害防救之執行</u> 。 一二、其他有關軍隊指揮事項。	第十四條 軍隊指揮事項如下： 一、軍隊人事管理與勤務。 二、軍事情報之蒐集及研判。 三、作戰序列、作戰計畫之策定與執行。 四、軍隊之部署運用及訓練。 五、軍隊動員整備及執行。 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。 九、政治作戰之執行。 一〇、戰術及技術督導。 一一、其他有關軍隊指揮事項。	增訂「災害防救之執行」列為軍隊指揮事項，以為軍隊執行災害防救任務之法律依據；直轄市、縣（市）政府或中央災害防救業務主管機關原則應依「災害防救法」第三十四條第四項規定，於無法因應災害處理時，申請國軍支援；然為因應狀況緊急或發生重大災害等情形，增訂「軍隊得不待申請，主動執行救災任務」之規定，以肆應未來災害防救任務需求。

資料來源：「國防法」，詳見立法院網站法規動態查詢（檢索日期：2010/11/17）。上表條文文字標示底線部分為立法院第7屆第6會期第7次會議於2010年11月5日三讀通過之版本。

基本上，筆者對於國防部目前僅修訂《兵役法》第三十七條第一、三、四等三款內文之做法，不得不持保留態度。不容諱言，近二十年餘來，國軍兵力結構在歷經「精實案」、「精進案」，以迄目前的「精粹案」

實施之後，兵員已大幅縮減，加以「全募兵制」⁴⁴的實施在即，以現有及未來可預見之兵力配置與實際能量能否足以因應大區域或重大災害緊急救援需求，實不無可慮。⁴⁵

表二、《兵役法》部分條文修正原則（草案）

修正條文	現行條文	說明
第三十七條 後備軍人及補充兵應下列召集： 一、動員召集：戰爭或非常事變時，依作戰或災害防救需要實施之。 二、臨時召集：平時為現役補缺、停役原因消滅回役；戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施。 三、教育召集：依軍事或災害防救需要，於舉行訓練或演習時實施之。 四、勤務召集：平時為軍事訓練、演習或災害防救，戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。 五、點閱召集：於點閱或校閱時實施之。	第三十七條 後備軍人及補充兵應下列召集： 一、動員召集：戰爭或非常事變時，依作戰需要實施之。 二、臨時召集：平時為現役補缺、停役原因消滅回役；戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施。 三、教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之。 四、勤務召集：戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。 五、點閱召集：於點閱或校閱時實施之。	配合兵役制度改革朝向「募兵制」發展，義務役人員役期縮短，為平時能實施動員、教育及勤務召集，加強後備軍人召集訓練，並能因應災變，動員後備軍人實施救災，將動員、教育及勤務召集增加平時之運用。

資料來源：《兵役法》，全文見：law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1F0040001，www.6law.idv.tw/6law/law/.htm（檢索日期：2010年7月16日）。

附註：上表條文內標示底線部分為國防部之初步修訂意見。

因此，國防部須有先期性客觀、詳實而深入之評估，才是負責任的表現。就現實面考量，任何政策宣示絕不等於實際的政策行動，國防部為落實馬英九總統「超前部署、預置兵力、隨時防救」、「救災就是作戰」

⁴⁴ 依國防部對「全募兵制」之期程規劃，自2008年5月20日起至2014年12月30日止，計區分「規劃準備」、「計畫整備」與「執行驗證」等三個階段執行。至2015年總員額為21.5萬，內含作戰部隊14.7萬、高司後勤5.5萬、維持員額1.3萬。參見〈國軍兵力結構裁減演變表〉，《聯合報》（2010年5月2日）。

⁴⁵ 根據今年8月日本NHK記錄片的報導在小林村現場調查的結果發現，當地災情之所以會如此慘重，實肇因於獻肚山的「深層崩塌」所致。試問：如此嚴重的災難事件，若不從根本上國土安全的戰略層次去作未雨綢繆的預防措施，國軍的一般戰術性救災作為既難濟其全，也難奏其功。

等指示，勢須將緊急救災任務更明確地列為「動員召集」與「勤務召集」的重要事項之一，俾能適時將兵員整備力量迅速投入緊急救災之行列。

第三，2001 年 11 月 14 日頒布的《全民防衛動員準備法》，其主要任務有兩項：（一）動員準備階段應結合施政作為，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定支援災害防救。（二）動員實施階段應統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。⁴⁶

具體而言，「全民防衛動員機制」係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動憑藉，平時結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技等戰力綜合準備，屯備必需之國防戰略物資與重要民生物質。戰時則在有準備、有計畫的狀況下，綜合運用全民力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本需要。故依《全民防衛動員準備法》之規定，經平時調查、統計所掌握的政府與民間人力、物力資源，當國家遇有重大災難時，亦可與災害防救體系結合，提供地方政府緊急救援，以達資源共享之效果。⁴⁷

另依 2007 年 3 月 20 日修頒《全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法》第四條第二項規定：「收受徵購、徵用書後，應於徵購、徵用五日前，送達物資或固定設施所有人或管理人。必要時並得協調直轄市、縣(市)後備指揮部所設後備軍人輔導組織協助送達。」⁴⁸由此可見，後備軍人輔導組織平日在執行「協助物力調查」工作上的

⁴⁶ 參見《全民防衛動員準備法》第三條規定（2001 年 11 月 14 日華總一義字第 9000 223460 號令修正），網址：<http://law.ndppc.nat.gov.tw/gdppc/chi/FLAW/FLAWDA0201.asp>（擷取日期：2010 年 7 月 26 日）；另參見〈落實全民防衛動員機制 整合災防能量確維國安〉，《青年日報》（2010 年 3 月 18 日），2 版社論。

⁴⁷ 例如，今年 8 月 26 日由行政院動員會報主辦，各動員方案主管部會與國防大學協辦之「全民防衛動員新思維與展望」學術研討會，即已針對全民防衛動員體系之運用、基本問題、民事支援、跨域管理，及災害防救體系結合等議題，作了相當廣泛而深入的探討，對未來法制、政策與執行之裨益甚宏。

⁴⁸ 就法制立場與實際運作觀點而言，中央（國防部）須依總統發布之緊急命令或辦理動員準備演習時，使得依《全民防衛動員準備法》及其子法實施徵調、徵（購）用，再由後備司令部負責協助提供相關編管資訊（料）。

重要性。

自《全民防衛動員準備法》實施後，未來不論是面對台澎防衛作戰或大型災害救援工作，政府都應強化後備軍人的動員機制，尤其更應改變既有的舊思維，同時將非傳統安全任務一併納入其工作範疇，因為「動員」除了執行軍事任務以外，尚有執行災害防救之任務性質。因此，相關單位應重視運用後備軍人投入救災的能量，將之納為災害防救體系的一部份，而國防部亦須進一步就災害類型、規模、等級和影響範圍等事項擬定防救演練計畫，不斷做實際操演，俾供未來發生大型天然災害時政府動員後備軍人的依據。

目前國防部針對《全民防衛動員準備法》第三條「動員任務」、第六條「組織及權責」、第十五條「動員準備」部分條文所作之原則性規範，宜多從如何與災害防救體系相結合著墨。例如，今年 7 月 27 日由國防部訂頒之《國防部教育召集後備部隊執行災害防救作業規定》，即旨在明確律定教育召集之後備部隊，在執行災害防救之任務性質、申請程序、運用時機及管制措施等作為⁴⁹，使其在現行的《全民防衛動員準備演習民力徵用實施辦法》中⁵⁰，對於「備軍人支援災害防救」事項能有更具體之規範。

經查 2007 年 5 月 27 日修正通過之《後備軍人輔導組織設置辦法》⁵¹，係依照《全民防衛動員準備法》第二十五條第三項規定所訂定，以確立全民防衛動員組織為國土安全之備援體系。而後備軍人輔導組織主要是由各輔導中心協助縣市後備指揮部執行各鄉鎮市有關動員、後管、後服等工作。因此，國防部各聯參單位、後備司令部及各級後備指揮部宜就後備軍人依令轉用、統一指揮與調度、基本救災裝備籌獲囤儲，以及協調直轄市、縣（市）政府完成車輛、工程重機械之調查編管，並協

⁴⁹ 參見《國防部教育召集後備部隊執行災害防救作業規定》，網址 http://afrc.mnd.gov.tw/TheLaw/law_34000.htm，2010 年 9 月 18 日公布。

⁵⁰ 參見《全民防衛動員準備演習民力徵用實施辦法》，網址：laws.mywoo.com/6/37/1464.html，2010 年 8 月 12 日。

⁵¹ 《後備軍人輔導組織設置辦法》，網址：wenming2.myweb.hinet.net/Service_03.htm，2010 年 8 月 12 日。

助其辦理徵用、徵購或租賃作業等事項，強化其戰備整備作為。

所以，中央災防主管機關未來在運用應召的後備軍人支援災害防救任務時，就應先考量目前後備軍人輔導組織之基本功能及其實際動員能量，然後再針對各縣市所需救災人力、物力與財力等狀況，做嚴謹而適切的調查，作為日後調度和支援之參據，較符實際。故現行《後備軍人輔導組織設置辦法》內容，宜同步就如何運用應召的後備軍人支援災害防救任務乙節有明確之律定。

最後，對於後備軍人及補充兵之召集，除一方面需衡酌緊急救援對象所需求的救援數量、能量，及平戰結合下可能達致之支援程度，藉以有效因應救災行動之實需。另一方面則須與《兵役法》、《全民防衛動員準備法》，及《全民防衛動員準備法施行細則》等法規相互配合，以利「軍事動員準備」或「動員演習及徵購、徵用與補償」等行動之次第展開，以落實災害防救工作。因此，筆者建議基於「依法行政」之立場與原則，國防部各相關主管部門應即協同內政部積極進行修法事宜，匡補闕遺，更正條理，以免嚴重影響日後機制運作與任務遂行。

誠然，法規之修訂，茲事體大，可謂「牽一髮動全身」。因此在修頒《災害防救法》之後，對於與國軍救災有關之其他各項法案仍須加緊步調，全力推動。至於在修法的過程中，除行政機關本身、行政與立法部門之間宜有綿密的溝通、建立共識之外，尤須廣邀朝野各界人士共同參與研議，多從「法則」的適用性、可行性與綜效性上去做深入探討，斟酌損益，再作定奪。這不但是對「民主的行政」基本理念和規範的踐履，也是縮小認知差距、減少社會對立、降低社會成本、提升政策效能的必經之由。

肆、結論

「莫拉克風災」已屆滿一週年，全國上下都應深切記取其所帶來的慘痛教訓，自我策勵，全面強化災防體系及其功能，故不論是政府部門、國軍官兵或全國人民，唯有建立高度的防災、救災的警覺與離災的觀

念，未雨綢繆、防範未然，方能有效應變災害的發生，達到維護國土安全的共同使命。

馬英九總統在八八風災一週年紀念晚會中表示：「八八風災時，包括軍、警、消、志工共有 112 萬人投入救災，國軍投入的救災人數和直升機架次都遠超過 921 地震，雖然全國傾全力救災，提供資源，但仍有未盡人意之處。」⁵²他所謂的「未盡人意之處」，實意味著對於政府防災與救災的「執行力」有著更高的期許，及全國民眾的「配合度」有著更高的期許。

落實法制，為治事之基礎；興革機制，為成事之張本。從本研究中可見，在研修法規方面，目前尚有諸多待斟酌與商榷之處，至盼各主管機關能多予正視，積極推動後續的法制化工作，以利救災任務之執行。雖然《災害防救法》修頒後，國軍救災已具備較前完善而明確的法源依據，但軍隊救災的本身即具有高度的指標性和政治意涵，除須抱持「聞聲救苦」和「災害發生第一時間，民眾就看到國軍投入救災」的救援精神，並能充分展現「全災害對策」(All-hazard Approach)的主動性、協調性與機動性。而這些都涉及到軍政關係、軍民關係，以及軍隊本身的內部協調與外部合作，有以致之。同時，也是未來在推動法制化過程中所必須納入考量的重要因素。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

⁵²羅融，〈八八風災周年 馬坦承救災未盡人意〉，《中國時報》(2010 年 8 月 8 日)，A 5 版。

附件：《國軍協助災害防救辦法》逐條說明

條	文	說	明
第一條	本辦法依災害防救法(以下簡稱本法)第三十四條第六項規定訂定之。	本辦法之授權依據。	
第二條	本辦法之主管機關為國防部。	本辦法之主管機關。	
第三條	本辦法用詞定義如下： 一、重大災害：指依中央災害應變中心各類型災害一、二級之開設時機及災害狀況認定之。 二、協助災害防救：指本法第三十四條第四項之申請國軍支援或國軍主動協助災害防救。 三、受支援機關：指依本法第三十四條第四項所定申請國軍支援及國軍主動協助災害防救之機關。 四、作戰區：指以陸軍軍團(地區防衛或海軍陸戰隊比照)指揮部為主組成，除指揮其編制與編配之部隊外，並作戰管制地區內之三軍部隊。通常依任務需要，區分數個分區。 五、救災責任分區：指以作戰區為主體，依救災任務需要，結合直轄市、縣(市)政府行政區域，區分數個救災責任分區。 六、救災應變部隊：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。	一、本辦法之用詞定義。 二、本法第七條第二項、第十三條第一項及第十六條所稱「重大災害」，均欠缺明確定義。為使國軍未來於重大災害發生時，得主動迅速投入兵力協助災害防救任務，爰明定依中央災害應變中心就各類型災害一、二級之開設時機及災害狀況認定之，列為第一款，俾利適用。 三、依本法第三十四條第四項規定：「直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。」，爰明定本辦法所定國軍協助災害防救，係指申請國軍支援或國軍主動協助災害防救，列為第二款。 四、明定本辦法所稱受支援機關、作戰區、救災責任分區及救災應變部隊，列為第三款至第六款。	
第四條	國軍為協助災害防救，國防部於平時應辦理下列事項： 一、訂定國軍協助災害防救計畫。 二、劃分國軍協助災害防救作戰區及救災責任分區，與跨區增援事宜。 三、指定作戰區及救災責任分區救災應變部隊、任務及配賦裝備事宜。 四、建立國軍協助災害防救之指揮體系及資源管理系統。 五、督導作戰區及救災責任分區依計	一、明定國軍協助災害防救平時應辦事項。 二、本條第一款所稱國軍協助災害防救計畫，非屬本法第二條第三款所定「災害防救計畫：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。」，併予敘明。	

畫實施演練。	
第五條 國軍各作戰區及救災責任分區應依災害潛勢地區之特性及災害類別，結合各級政府機關災害防救專責單位資訊，完成兵要調查及預判災情蒐報研析先期完成救災情報整備。	為提升國軍災害防救預判能力及任務遂行，爰明定國軍各作戰區及救災責任分區應依災害潛勢地區，先期完成救災情報整備。
第六條 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)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，並立即通知直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心。 前項申請以書面為之，緊急時得以電話、傳真或其他方式先行聯繫。 發生重大災害地區，由作戰區及救災責任分區指派作戰及專業參謀，編成具備勘災能力之災情蒐報小組，掌握災情，並與直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所首長密切聯繫，適時投入兵力，立即協助救災。 直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所於災害發生期間，緊急申請國軍支援時，作戰區應儘速核定，以電話先行回覆直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心兵力派遣情形，並向國防部回報。	一、第一項及第二項明定申請國軍協助災害防救之程序。 二、第三項及第四項明定國軍主動協助救災之行動準據，並由作戰區指派其或救災責任分區作戰及專業參謀，編成災情蒐報小組，與直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所首長密切聯繫，適時投入兵力，立即協助救災。
第七條 國軍協助災害防救，以各作戰區為主，結合行政區域編組劃分救災責任分區，並依地區特性、災害類別及規模，由作戰區統一規劃運用地區三軍部隊。 作戰區針對救災責任分區易發生土石流及水災等天然災害地區，應預劃適當之位置，先期完成預置兵力、整備機具，並於災害預警發布時，依令前推部署，遇狀況立即投入。	一、第一項明定國軍預置兵力及派遣事項，由作戰區統一規劃運用地區三軍部隊。 二、第二項明定作戰區針對救災責任分區易發生土石流及水災等天然災害地區，應預劃適當之位置，先期完成預置兵力、整備機具，並於災害預警發布時，依令前推部署，遇狀況可立即投入，爭取救災時效。 三、第二項所定預置兵力之位置，作戰區應事先勘察，選定無安全顧慮之地點妥適規劃，俾確保人員、機具與裝備安全。
第八條 國軍調派兵力協助災害防救，應不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、	一、援用申請國軍支援災害處理辦法第二條第二項：「申請國軍支援災害處理，國軍調派兵力支援，應

不逾越國軍支援能力範圍。 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心指揮官應指揮、督導、協調國軍賦予協助災害防救任務；受支援機關應於災害現場指定人員，與國軍協調有關災害處理事宜。 國軍常備部隊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。	不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、不超過國軍支援能力範圍」及第三項：「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。」之規定，並徵諸以往國軍協助救災實務，本法第三十一條第一項第六款各級政府災害應變中心指揮官「指揮」國軍執行救災工作部分，所稱「指揮」，係指救災任務之賦予及救災地區之分配，不包括實質指揮國軍救災部隊，爰於第一、二項明定國軍協助災害防救，調派兵力支援之原則，及受支援機關應派員與國軍協調有關災害處理事宜。 二、依本法第三十四條第五項：「國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。」之規定，發生重大災害時，而國軍常備部隊兵力無法滿足災害防救時，爰明定國軍得運用教育召集應召之後備軍人編成救災部隊，納入作戰區統一指揮調度，協助災害防救，列為第三項。
第九條 國軍依救災責任分區，平時應與直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其首長建立經常性協調聯絡管道，災害預警發布時，作戰區及縣(市)後備指揮部應派遣連絡官進駐直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害應變中心瞭解狀況，即時通報災情。 國軍平時應派員參加各級政府召開之災害防救會報，並指定專人負責協調聯絡。	一、第一項明定國軍依救災責任分區，平時應與直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其首長建立經常性協調聯絡管道，災害預警發布時，作戰區及縣(市)後備指揮部應派遣連絡官進駐各級災害應變中心，俾利迅速通報災情資訊及相關協調事項。 二、第二項明定國軍平時應參加各級政府召開之災害防救會報，並指定人員負責救災責任分區之協調聯絡，俾於重大災害發生時，儘速通報災情資訊及協調相關事宜。
第十條 國軍各類型部隊應依災害防救任務與各階段軍事教育及部隊訓練之災害防救課程，結合戰備任務、各項兵棋推演及實兵演練，執行實作訓練。 內政部災害防救署應提供國軍災	明定國軍應依部隊任務類別，依據賦予災害防救任務與軍事教育及部隊訓練之災害防救課程持恆訓練，強化專業知能；又內政部災害防救署應提供國軍訓練場地及協助培育種子教官與專業部隊訓練，建立國軍災害防救能

害防救師資培訓及訓練場地，協助培育國軍種子教官及專業部隊訓練。	量。
第十一條 直轄市、縣(市)後備指揮部連絡官接獲直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害應變中心指揮官提出之救災兵力申請時，應儘速協助完成兵力申請、調派及核定作業。 國軍於災害潛勢地區先期完成預置兵力之救災應變部隊，應於受命後十分鐘出發執行救災任務；後續部隊於受命完成整備後，立即出發。各作戰區應統籌地區三軍部隊投入救災任務，並由作戰區指揮官指派專人負責指揮及管制。	一、第一項明定直轄市、縣(市)後備指揮部連絡官接獲直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害應變中心指揮官提出之救災兵力申請時，應即時儘速協助完成兵力申請、調派及核定作業，爭取協助救災時效。 二、第二項明定國軍各先期完成預置兵力救災部隊，應於受命後十分鐘出發執行救災任務；後續部隊於受命完成人員、裝備、車輛、油料等機動整備後，立即出發。各作戰區統籌地區三軍地面部隊，由作戰區指揮官指派專人負責指揮及管制救災應變部隊。
第十二條 直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及中央災害防救業務主管機關申請國軍協助災害防救時，應即時提供相關災情資訊、所需救災人員、裝備、機具需求及其他可提供救災部隊之資源事項。 國軍協助災害防救時，無法支援之操作人員、特種機具、重型機械或資材等，由受支援機關依本法第三十一條第一項第四款、第五款規定，辦理徵調、徵用及徵購作業。	一、第一項明定直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及中央災害防救業務主管機關申請國軍協助災害防救時，應即時提供災情資訊及其他相關需求等事項，爭取救災時效。 二、國軍協助災害防救時，無法支援之操作人員、特種機具、重型機械或資材等，除由受支援機關負責調集運用外，另各級政府應依本法第三十一條第一項第四款、第五款有關徵調操作人員及徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備之規定辦理，列為第二項，俾利適用。
第十三條 國軍各作戰區依直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所需求，就災害潛勢地區，檢討現有營區，協助辦理災民避難及收容安置。	明定作戰區依據直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所需求，檢討提供接近災區之國軍營區，協助辦理災民避難及收容安置。
第十四條 國軍(總)醫院及衛生部隊人員(以下簡稱國軍醫療單位)參與國軍緊急救災醫療支援任務，應協助所在地區衛生主管機關統合各公、民營醫療機構，並接受作戰區指揮官指揮管制，於災害發生時，即隨同救災部隊進入災區，協助提供災民所需醫療服務。 國軍醫療單位協助災害防救各項醫療服務，應將執行情形主動通報所在地區衛生主管機關。	一、明定國軍醫療單位參與救災，應協助所在地區衛生主管機關統合各公、民營醫療機構，並接受作戰區指揮官指揮管制，於災害發生時，即隨同救災部隊進入災區，協助提供災民所需醫療服務，以統一運用有限醫療資源，發揮整體緊急救災醫療支援任務效能，俾符實需，列為第一項。 二、提示國軍醫療單位應將協助災害防救各項醫療服務主動通報所

	在地區衛生主管機關，列為第二項。
第十五條 國軍人員協助災害防救成效卓著者，除依陸海空軍勳賞條例、陸海空軍獎勵條例敘獎外，得由直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及中央災害業務主管機關辦理表彰及慰勞事宜。 國軍人員協助災害防救致傷殘或死亡者，依本法第四十七條及相關法令辦理撫卹、慰問。	一、第一項明定國軍人員(含應召之後備軍人)協助災害防救成效卓著者之獎勵及慰勞事宜，鼓勵協助災害防救。 二、按本法第四十七條第一項：「執行本法災害防救事項，致傷病、殘廢或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。」之規定，爰於第二項明定國軍人員(含應召之後備軍人)協助災害防救致傷殘或死亡者之撫卹、慰問作業。
第十六條 國軍協助災害防救所需人員、裝備、機具、設施、油料與衍生災民收容安置、災後復原及重建等相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但應由受支援機關依本法第四十三條及預算相關法令籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調。	援用申請國軍支援災害防救辦法第六條：「國軍接受申請支援災害處理所耗損之工具、國軍接受申請支援災害處理所耗損之工具、器材、油料等費用，得由國防部向申請機關要求負擔，其負擔金額及支付方式，由國防部及申請機關以協議定之；協議不成時，報由共同上級機關決定。」之規定，明定國軍協助災害防救所需相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但依行政程序法第十九條第七項規定，應由受支援機關依本法第四十三條及預算相關法令籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調。
第十七條 國軍協助災害防救工作，不接受任何酬勞。但各級政府機關(構)或其他公益團體致送之慰勞金(物品)，不在此限。	援用申請國軍支援災害處理辦法第十條：「國軍支援救災工作，不接收任何酬勞。但國軍各級長官、軍友社、各級政府之慰問金(品)，不在此限。」之規定，明定國軍協助災害防救工作，原則不接受任何酬勞，但可接受各級政府機關(構)或其他公益團體致送之慰勞金(物品)。
第十八條 本辦法自發布日施行。	本辦法之施行日期。

國軍救災角色之調適與踐履：法制面探析