

# 我國民防團隊支援軍事勤務之研究

撰稿人：柴春生

## 摘 要

- 一、鑒於中共對我始終不放棄「以武促統」，復以我國兵役制度轉型起步，國軍及各級政府應嚴加正視「民防團隊」支援軍事勤務的重要性，進而去「認識民防、瞭解民防，並運用民防」。
- 二、民防首重「平、戰結合」，惟有在平時建立完善的演、訓機制，並與民眾密切配合，方能於戰時有效支援軍事勤務，戰後支援戰損重建。
- 三、我國民防在法規層面上仍有探討的空間，在平時的演、訓亦必須精進，然最感迫切的，是現今各級政府對民防的業務尚不夠重視，導致對民防團隊的管理及訓練因循苟且。

關鍵詞：民防、民防團隊、民防總隊、特種防護團、軍事勤務

## 壹、前言

因應時代的變遷，我國民防工作，已由消極的「民間防空」觀念，轉變為積極的「民間防衛」、「空襲防護」與「戰時支援軍事勤務」等重要事項。<sup>1</sup>顯見運用民防團隊支援軍事勤務，乃為政府之重要政策，亦可凸顯國人捍衛國土之決心。

然戰時不論是常備部隊要完成作戰準備，抑或後備部隊要完成人力、物力動員，都需要充足的時間方能完成，且由於現代戰爭具預警時間短之特質，敵一旦向我發起攻擊，勢必影響我備戰時間，因此，戰時要能使常備部隊及後備部隊專注於戰備及動員，有關戰場經營、

裝備裝載、輸運、道路交通管制等勤務，若能由民防團隊協助執行，定能使各級部隊的各項戰備整備作為更加完備。

有鑑於此，國軍除應深思兵役制度轉型所應執行的配套措施外，更需要能輔助軍事作戰的組織，以作為國軍強而有力的後盾。因此，本研究的目的是在於藉研究此一議題，釐出民防團隊支援軍事勤務在法規、計畫、執行層面不足的問題，從而導引出精進作為以供參酌，使民防團隊支援軍事勤務不僅是一個口號，而是一個付諸實施的行動，進而能為台澎防衛作戰做出真正的貢獻。

## 貳、我國民防體制概述

## 一、民防定義

孫紹蔚在其著「民防體制概論」說明，我國現行通用的民防(Civil Defense)定義為：「民防為民力自衛，在非常時期，維護政府功能及支援軍事行動，以保障國家安全之組織與作為」；<sup>2</sup>另依據我國內政部警政署定義，「民防，為有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務。」<sup>3</sup>依上揭定義來看，均提及民防團隊戰時應支援軍事任務，故依此等認知，「民防」應是軍隊以外的另一股「類軍事力量」，在國防的範疇內扮演著關鍵的角色，具備保障人民生命財產安全的能力，更是維持社會穩定不可或缺的組織。

## 二、民防法規

### (一)民防法規沿革

- 1.「七七事變」之後，我國第一部民防之法規「防空法」，於民國26年8月19日公布施行(於94年1月26日廢止)。<sup>4</sup>另「防空法施行細則」於民國37年9月4日公布施行(於94年5月13日廢止)<sup>5</sup>；主辦機關為國防部，餘各部、會等相關機關偕同執行，其立法精神為辦理防空防護工作，以確保人民生命安全。
- 2.政府於民國38年播遷來台後，民防組織、體制遞嬗幾經更迭，先後達十餘次之多，由於機構改組頻繁，嚴重影響工作績效；<sup>6</sup>民防工作於民國62年3月併入內政部警察機關運作<sup>7</sup>，民國71年內政部警政署組織條例修正，將有關業務正式納入，民防體制至此正式確立。

3.「防空法」重點著重於防空，在民防法規尚未立法之前，係依「動員時期民防辦法」(民國41年發布，81年廢止)<sup>8</sup>及「民防團隊編訓服勤實施規定」(58年發布，83年廢止)辦理<sup>9</sup>，以上辦法，由於時代的進步，經濟的繁榮，社會結構的變遷，早已不能適應推行民防工作的需求；<sup>10</sup>且由於均屬行政法，無法對民防團隊形成有效之規範及保障，致無法落實推動民防各項工作。

4.90年12月6日，「民防法」經立法院第4屆第6會期第8次會議三讀通過，並經總統於90年12月26日正式公布，於92年1月1日施行；<sup>11</sup>民防工作自此已有明確的法源依據可供遵循，亦為我國民防體制注入了一股強心針。

### (二)現行民防相關法規

我國執行民防工作依循法規以「民防法」為母法，並先後制定「民防法施行法」、「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」、「車輛工程機械船舶航空器與其他有關民防事務器材整備編組訓練演習及服勤辦法」、「高級中等以上學校防護團編組教育演習及服勤辦法」、「民防團隊編組人員服勤津貼發給標準」、「民防物資人員徵用徵購及補償辦法」、「防空演習實施辦法」等子法；另亦依「全民防衛動員準備法」及「全民防衛動員準備法施行細則」執行民防相關工作。

## 三、民防團隊編組

### (一)編組原則：民防編成原則劃分如表1

- 1.民防團隊採任務編組方式，直轄市、縣



## 動員召集

(市)政府編組民防總隊，下設各種直屬任務(總、大)隊，院(站)、總站；鄉(鎮、市、區)公所應編組民防團，下設各種直屬任務中、分隊、院、站；村(里)編組民防分團，下設勤務組。

2.鐵路、公路、港口、航空站、電信、電

力、煉油及自來水公民營事業機構編組特種防護團。

3.機關(構)、學校、團體、公司、廠場工作人數達100人以上者，編組防護團，但其人數未達100人，而在同一建築物或工業區內者，編組聯合防護團。

表1 民防編成原則劃分表

| 區分    | 縣(市)政府                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 鄉(鎮、市、區) | 村(里) |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|
| 民防總隊  | ●                                                                                                                                                                                                                                                                                        |          |      |
| 民防團   |                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ●        |      |
| 民防分團  |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |          | ●    |
| 特種防護團 | 鐵路、公路、港口、航空站、電信、電力、煉油及自來水公民營事業機構設置。                                                                                                                                                                                                                                                      |          |      |
| 防護團   | 機關(構)、學校、團體、公司、廠場工作人數達100人以上者設置。                                                                                                                                                                                                                                                         |          |      |
| 聯合防護團 | 機關(構)、學校、團體、公司、廠場工作人數其人數未達100人，而在同一建築物或工業區內者。                                                                                                                                                                                                                                            |          |      |
| 備考    | 1、「●」示必須設置。<br>2、「特種防護團」設置：如桃園國際機場、台灣鐵路管理局、公路總局、台灣電力公司、台灣自來水公司、高雄港務局……等公民營事業機構。<br>3、「民防團」、「防護團」及「聯合防護團」設置範例：如在同一棟建築物內有10個公、私立政府機關、公司之綜合辦公大樓，其內有鄉公所、地政事務所、戶政事務所、私人公司……，其中滿100人以上之機關、公司有4個，則應編成：<br>(1)1個民防團：由鄉公所編成。<br>(2)4個防護團：由滿100人以上之機關、公司各自編成。<br>(3)1個聯合防護團：由其餘5個未滿100人之機關、公司共同編成。 |          |      |

資料來源：本研究整理自製。

參考資料：

張廣惠，《多層次分析我國地方政府民防人力動員發展之研究-以桃園縣為例》(桃園：私立開南大學公共事務管理學系碩士專題，2008)，頁51。

### (二)編組區分

民防團隊編組區分「民防總隊」、「民防團」、「民防分團」(以上為依階層劃分設置)、「特種防護團」、「防護團」及「聯合防護團」(以上依機關、公司區

分設置)；其中，「民防總隊」又下轄「民防大隊」、「交通義勇警察大隊」、「義勇警察大隊」、「村(里)社區守望相助大隊」、「山地義勇警察隊」、「消防大隊」、「醫護大隊」、「環境保

護大隊」、「工程搶修大隊」、「戰時  
災民收容救濟站」及「其他經指定之任

務大隊」等十一項類別隊。編組體系如  
表2。

表2 民防團隊編組體系分類表

| 編組體系                              |                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 民防總隊                              | 由直轄市、縣(市)政府編組，綜理轄內全般民防任務，設指揮官1人、副指揮官2人、執行長1人、副執行長若干人，顧問若干人、秘書作業組(置總幹事、副總幹事各1人)；另編設各大隊(站)。                                                                                     |
| 民防大隊、義勇警察大隊、交通義勇警察大隊、村(里)社區守望相助大隊 | 由直轄市、縣(市)警察局各編組一個大隊，但必要時，經中央主管機關核准者，不在此限；置大隊長1人、副大隊長若干人；顧問若干人；指導員、秘書、幹事、書記若干人，並設若干中隊、分隊、小隊。                                                                                   |
| 山地義勇警察隊                           | 由轄內有山地鄉之縣(市)警察分局以鄉為單位編組，置隊長1人、副隊長2人、秘書、幹事、書記若干人，並設分隊，下設若干小隊。                                                                                                                  |
| 戰時災民收容救濟站                         | 由直轄市、縣(市)政府社會(民政)局編組，指揮、監督、管制及運用所轄戰時災民救濟分(支)站，置站長1人、副站長2人、幹事1人或2人；設若干戰時災民收容救濟分站(由鄉【鎮、市、區】公所社會【民政】課編組)，置站長1人、副站長2人、幹事若干人；另依執行災民收容救濟任務實需，由鄉(鎮、市、區)公所及在地救濟慈善團體、機構、熱心人士等編組。       |
| 醫護大隊                              | 由直轄市、縣(市)政府衛生局編組，置大隊長1人、副大隊長3人、大隊幹事1或2人；另設醫護中隊設置中隊長、隊員若干人；設急救站，置指揮官若干人。                                                                                                       |
| 環境保護大隊                            | 由直轄市、縣(市)政府環境保護局編組，置大隊長1人、副大隊長1人、幹事若干人；另設環境保護中隊，由直轄市、市政府環境保護局或鄉(鎮、市、區)公所清潔隊(環保課)編組。置中隊長一人、副中隊長1人、幹事若干人、隊員若干人。                                                                 |
| 工程搶修大隊                            | 由直轄市、縣(市)政府工務局編組，置大隊長1人、副大隊長2至4人、幹事若干人；另設工程搶修中隊，由鄉(鎮、市、區)公所工務(經建、建設)課編組，置中隊長1人，副中隊長1人、幹事若干人；工程搶修中隊下設工程搶修分隊、小隊，置分隊長、副分隊長、小隊長、副小隊長各1人、隊員若干人，每小隊以8人至12人編成，若干小隊編組成一分隊，若干分隊編組成一中隊。 |
| 民防團                               | 由鄉(鎮、市、區)公所編組，置團長1人、副團長2人、幹事2人，下設消防隊(班)、救護隊(班)、防護隊(班)及其他必要之特業隊(班)；另設疏散避難宣慰中隊、小隊。                                                                                              |
| 民防分團                              | 團由村(里)編組，置分團長1人，幹事1人，設勤務組，每組以2-12人編成。                                                                                                                                         |
| 特種防護團                             | 鐵路、公路、港口、航空站、電信、電力、煉油及自來水公民營事業機構依其特性編組，置團長1人、副團長若干人、總幹事1人，設若干任務組，下設分團或大隊、中隊，並依實際需要設消防隊(班)、救護隊(班)、防護隊(班)、特業隊及管制中心。                                                             |
| 聯合防護團                             | 機關(構)、學校、團體、公司、廠場實施編組，置團長1人、副團長1-3人、總幹事1人、幹事1-3人，設消防隊(班)、救護隊(班)、防護隊(班)、特業隊及管制中心。                                                                                              |

資料來源：本研究整理自製。

參考資料：內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第9條-第22條，《內政部主管法規查詢系統》，<<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>>(檢索日期：西元107年4月9日)。



### 參、民防團隊戰時支援能力探討

#### 一、民防團隊戰時人力

##### (一)民防團隊人力來源：

依「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」第43條律定：「執行戰時支援軍事勤務之民防團隊，以民防總隊所轄任務隊、站及特種防護團所轄分團或大隊、中隊為限。」<sup>13</sup>而其納入編組人員來源有後備軍人、替代役及一般民眾，概述如下：

- 1.後備軍人：依「民防法」第六條律定，「年度動員計畫要員」及「列入軍事勤務隊之補充兵及後備軍人」免參加民防團隊編組；<sup>14</sup>也就是除了上揭人員外，餘「尚未達除役之所有後備軍人」，均為民防團隊人力來源之一。
- 2.替代役：替代役為現行兵役之一種，依替代役實施條例第五十九條律定「替代役役男服役期滿後，應按其服役類別、專長、年齡、體位納入勤務編組，平時演訓、非常事變或戰時，得視需要召集服勤」<sup>15</sup>；另依「民防法」第六條律定，「列入勤務編組之替代役役男退役，免參加民防團隊編組。」<sup>16</sup>因此戰時未納入內政部所轄勤務編組之替代役役男退役人員，亦為民防團隊人力來源之一。
- 3.一般民眾：
  - (1)依「民防法」第5條第四款律定：「前三款編組以外之國民，年滿二十歲至未滿七十歲者，依其生活區域、專

長、經驗、體能，經遴選參加民防總隊、民防團及民防分團編組。」所謂「前三款」係指「民防總隊、民防團及民防分團」、「特種防護團」、「防護團或聯合防護團編組」及「學校防護團」等編組，故只要未納入以上三款編組，而其年齡介於20歲至70歲之間之一般民眾，經遴選後，仍得以參加「民防總隊、民防團及民防分團」編組。

(2)前述編組人員無年齡之限制，但實際選編時，因民防工作多需大量體力並具部分危險性，故遴選對象年齡不宜過高。

- 4.上揭第1.2項經納編為民防團隊編組人員，依「民防法施行細則」第六條規定，應由編組機關送戶籍所在地後備指揮部(後備軍人及補充兵)、直轄市、縣(市)政府(替代役退役)審查，並於審查後，將免參加民防團隊之人員列冊送編組機關(構)。<sup>17</sup>

##### (二)民防團隊人力現況及戰時服勤範圍

- 1.人力現況：依內政部106年度人力動員準備方案資料，現今臺、澎、金、馬地區民防團隊之編組，計民防總隊、民防團、防護團及特種防護團之編組共47萬5,384人，其中支援軍事勤務部分為民防總隊及特種防護團，合計15萬589人，餘民防團及防護團之設立則以自衛自救為主，合計32萬4,795人。<sup>18</sup>
- 2.戰時民防團隊服勤範圍：
  - (1)戰時支援軍事勤務之民防團隊，以民

防總隊所轄任務隊、站及特種防護團所轄分團或大隊、中隊為限。<sup>19</sup>

(2)依「民防法施行細則」第三條規定，民防團隊人員於戰時配合國防軍事單位執行下列事項：

- A.搶修軍用機場、軍用港口、軍事廠庫等重要設施。
- B.搶修戰備道路、戰備跑道及與部隊運動有關之鐵路、公路、橋樑、隧道等設施。
- C.協助裝卸運輸軍品。
- D.協助設置軍事阻絕障礙。
- E.對空監視及報告敵機動態。
- F.監視、報告敵軍空降、飛彈襲擊等情形。
- G.協助傷患醫療作業。
- H.其他經國防部協調中央主管機關指定者。

## 二、民防團隊演訓執行概況

### (一)人員訓練

1.訓練計畫：各縣市民防團隊常年訓練執行計畫，係依據「民防法」、「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」與內政部年度頒定訓練計畫，每年定期實施修頒。

2.訓練種類<sup>20</sup>：(民防團隊訓練區分如表3)

(1)基本訓練：民防團隊整編完成之年度，應一次或分二次實施八小時基本訓練。

(2)常年訓練：

A.民防總隊所屬各任務大隊(隊)、站：每年度實施一次或二次，召集編

組成員全員參加，每次以四小時為原則。

B.民防團、民防分團、特種防護團、防護團及聯合防護團：每年度實施一次，召集編組成員三分之一參加，每次以四小時為原則。

(3)幹部訓練：對民防、義勇警察、交通義勇警察、村(里)社區守望相助巡守、山地義勇警察等民力任務隊小隊長以上幹部實施之專業訓練，每年度實施一次，每次以四小時至八小時為原則。

(4)其他訓練：依實際需要實施。

3.訓練方式：以「精簡實用有效」為原則，採教官講解、電化教學、實務操作等方式實施。

4.訓練課程<sup>21</sup>：

(1)民防總隊：

A.民防大隊：

(A)民防相關法令及組訓作業流程、全民國防教育(含支援軍事勤務要領)、反恐課程、警察機關協勤民力申請志願服務榮譽卡作業規定介紹(1至2小時)。

(B)民防人員協助救災要領—災情查報通報、災害搶救、簡易搜救、緊急救護常識。

(C)另就下列課程自行擇定：

- a.參與關懷社會公益活動要領領領領。
- b.年度工作重點提示及座談。
- c.交通指揮。



## 動員召集

表3 民防團隊訓練區分表

| 區分                       | 基本訓練                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 常年訓練                                                                                                                                             |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 民防總隊<br>民防大隊<br>(含各類型大隊) | 1、訓練時機：整編年度。<br>2、訓練對象：編組全體人員。<br>3、訓練時數：8小時，得1次或分2次實施完畢。<br>4、訓練日期：每年初起至11月擇日辦理。                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1、訓練時機：每年1次或2次。<br>2、訓練對象：編組全體人員。<br>3、訓練時數：4小時。<br>4、訓練日期：每年初起至11月擇日辦理。<br>5、訓練方式：以「精簡實用有效」為原則，採教官講解、電化教學、實務操作等方式實施。                            |
| 民防團                      | 5、訓練方式：以「精簡實用有效」為原則，採教官講解、電化教學、實務操作等方式實施。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1、訓練時機：每年。<br>2、訓練對象及人數：編組成員之三分之一，自行調配參訓人數及參訓年度。<br>3、訓練時數：4小時，得1次或分2次實施完畢。<br>4、訓練日期：每年初起至11月擇日辦理。<br>5、訓練方式：以「精簡實用有效」為原則，採教官講解、電化教學、實務操作等方式實施。 |
| 民防分團                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                  |
| 防護團                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                  |
| 聯合防護團                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                  |
| 特種防護團                    | 1、 <u>僅實施每年常年訓練。</u><br>2、訓練時機：每年。<br>3、訓練對象及人數：編組成員之三分之一，自行調配參訓人數及參訓年度。<br>4、訓練時數：4小時。<br>5、訓練日期：每年初起至11月擇日辦理。<br>6、以「精簡實用有效」為原則，採教官講解、電化教學、實務操作等方式實施。                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                  |
| 民力協勤任務隊<br>小隊長以上幹部       | 1、 <u>僅實施每年幹部訓練。</u><br>2、訓練時機：每年。<br>3、訓練時數：4小時至8小時。<br>4、訓練日期：每年初起至11月擇日辦理。<br>5、訓練方式：以「精簡實用有效」為原則，採教官講解、電化教學、實務操作等方式實施。                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                  |
| 備考                       | 1、民防總隊、民防團及民防分團於直轄市、縣(市)首長就職之年度實施整編一次。但遇直轄市、縣(市)政府首長補選時，不在此限。<br>2、應辦理整編之單位，於整編作業結束後，應辦理基本訓練，當年度未實施整編之單位，則辦理常年訓練。<br>3、民力協勤任務隊包含民防、義勇警察、交通義勇警察、村(里)社區守望相助巡守、山地義勇警察等。<br>4、各級任務隊、站(民防大隊及各類型民防大隊)，依其性質分別參加其任務屬性團隊之訓練(如戰時災民收容救濟站體系之人員應參加戰時災民收容救濟站【分站】所辦理之訓練，不必參加其他民防團隊體系之訓練)。<br>5、區域及任務相近之防護團及聯合防護團，可合併辦理訓練，惟合併辦理之地域不宜相距過遠及過多，以避免影響訓練成效。<br>6、各項訓練日期由各縣(市)政府及特種防護團依任務實際需要辦理。 |                                                                                                                                                  |

資料來源：本研究整理自製。

參考資料：

- 1、內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第30條-第31條，《內政部主管法規查詢系統》，<<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>>(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 2、〈106年民防相關法令及組訓作業流程〉，台中市政府警察局烏日分局，<http://www.police.taichung.gov.tw/TCPBWeb/wSite/ct?xItem=104639&ctNode=997&mp=sub08/>(檢索日期：2017年11月5日)。

d.警棍術、綜合逮捕術。

e.民防動員召集及協勤狀況推演。

f.其他與民防工作相關課程。

B.戰時災民收容救濟站、醫護大隊、環境保護大隊、工程搶修大隊：

(A)民防相關法令及組訓作業流程、全民國防教育、反恐課程(1至2小時)。

(B)各依單位特性及任務需要，自行排定專業課程。

(2)民防團、民防分團、防護團、聯合防護團：

A.民防相關法令及組訓作業流程、全民國防教育、反恐課程(1至2小時)。

B.餘各依單位特性及任務需要，自行排定專業課程。

(3)特種防護團：

A.民防相關法令及組訓作業流程、全民國防教育、反恐課程。

B.餘各依單位特性及任務需要，自行排定專業課程。

(二)演習執行概況

1.演習類別<sup>22</sup>：

(1)配合災害防救演習：依「災害防救法」第二十五條規定，參與各級政府及相關公共事業實施之災害防救演習。

(2)全民防衛動員演習：依「全民防衛動員準備法」第二十六條規定實施必要之演習。

(3)全民防空演習：參與國防部實施之全

民防空演習。

(4)其他演習：依實際需要實施。

2.執行成效：民防團隊近3年參與演習統計如表4

(1)萬安演習：各縣(市)每年實施乙次；係驗證各縣市防情傳遞、警報發放、交通管制及人車疏散、避難作為、防空疏散避難設施容量及民防人力與各類防護團支援交通管制、防空疏散及災害救援作為之演習；演習採「區域劃分，縣(市)執行」方式辦理；區分兩階段，第一階段為防空疏散，第二階段是災害搶救，演練時間各約半小時；<sup>23</sup>104年迄今各縣(市)演練計66場次。

(2)民安演習：各縣(市)每兩年實施乙次為原則；演練置重點於直轄市、縣(市)級「三會報」聯合機制運作，採先「兵棋推演」及後「綜合實作」兩階段辦理，以強化直轄市、縣(市)政府「機制統合」之指揮應變效能，並落實全民防衛動員準備工作；<sup>24</sup>藉以驗證地方政府天然災害來臨時，資源整合、危機應變及協調調度能力，各縣(市)民防團隊亦共同參與本項演習，以磨練各類型民防團隊遭遇緊急狀況應處能力。104年迄今共計辦理33場次。



## 動員召集

表4 民防團隊近3年參與演習統計表

| 區 分  | 104年 | 105年 | 106年 | 小計   |
|------|------|------|------|------|
| 萬安演習 | 22場次 | 22場次 | 22場次 | 66場次 |
| 民安演習 | 11場次 | 10場次 | 12場次 | 33場次 |
| 合 計  | 33場次 | 32場次 | 34場次 | 99場次 |

資料來源：本研究整理自製。

參考資料：

- 1.〈全民防衛動員演習〉，全民防衛動員室，<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=31608803734&mCate=31608803734>(檢索日期：2017年11月5日)。
- 2.〈年度演習〉，中央災害防救會報，<https://www.cdprc.gov.tw/News.aspx?n=7CF4B27CFA2D957B&sms=D2D9013A25650C76>(檢索日期：2017年11月5日)。

### 三、民防團隊戰時指揮機制及支援項目

#### (一)戰時支援指揮機制

- 1.申請程序：<sup>25</sup>戰時國防軍事單位若需民防團隊支援軍事勤務時，應由國防部 JOCC 統整需求單位、民防團隊類別、支援軍事勤務項目、支援日期、支援人數等資訊，透過全民戰力綜合協調中心(平時為會報，戰時轉換成中心)<sup>26</sup>向內政部提出，同意後由各縣(市)民防總隊或特種防護團派遣前往支援，並據以核覆國防部。
- 2.指揮權責：民防團隊受命向受支援單位指揮官報到後，應遵從該指揮官之指揮、管制及運用。並於執行任務前，向指揮官說明法定支援範圍，期間如逾越其範圍時，應停止支援任務，並回報民防總隊或特種防護團。<sup>27</sup>

#### (二)戰時一般勤務支援

民防團隊戰時支援軍事一般勤務項目如次：

- 1.搶修軍用機場、軍用港口、軍事廠庫等重要設施：戰爭初期，我軍、民用機場

、港口及重要廠庫，極可能為敵第一波打擊目標，藉以癱瘓我飛機起降、船團發航等反制作為；因此，上揭重要目標防護及搶修作為對台澎防衛作戰至關重要，國軍應於戰爭前即完成機場、港口、廠庫之特種防護團申請，俾利我作戰初期兵力運用及作戰任務遂行。

- 2.搶修戰備道路、戰備跑道及與部隊運動有關之鐵路、公路、橋樑、隧道等設施：作戰期間，交通線的暢通對我兵力轉用及後勤補給極具戰略價值，應於作戰前即完成鐵、公路、橋樑等特種防護團及工程搶修大隊人力運用規劃，俾於戰時能立即投入戰場實施搶修作業，作為反擊作戰有利之支撐。

- 3.協助裝卸運輸軍品：國軍現有後備部隊，戰時除學校、廠庫、新訓旅等後備部隊平時即有人力勉可實施裝備提領外，餘類型後備旅平時僅有基幹人力可供運用，無法遂行動員初期裝備提領、接收、車機、物資接收等密集任務，為能有效遂行上揭任務，除須仰賴後續動

員人力外，更需申請民防大隊，以支援我裝備提領作業，方可達成動員編成之任務。

- 4.協助設置軍事阻絕障礙：為能有效阻敵登陸上岸、向我發起攻擊，並有利我反擊作戰任務遂行，平時即應完成作戰地區地形勘察，反覆驗證反擊作戰通行道路，俾於作戰前即完成各類型障礙阻絕設施；而為有效縮短障礙設置時間，作戰前即應申請工程搶修大隊必要人員、車機協助障礙設置，以協助軍事任務達成。

### (三)戰時戰鬥勤務支援

民防團隊戰時支援戰鬥勤務項目如次：

- 1.對空監視及報告敵機、空降、飛彈襲擊及其他動態：戰場狀況瞬息萬變，有賴於情報蒐集與傳遞，指揮官方能掌控作戰進程；而民防大隊與特種防護團遍布鄉里，若能申請支援協助情報蒐集，組織全民情報網，對敵情掌握與指揮官用兵指導均能提供助益。
- 2.協助交通指揮，維持交通線暢通：作戰期間，交通線暢通對我兵力轉用及後勤補給極具戰略價值，應申請交通義勇警察大隊支援重要路口交通指揮，維持交通線暢通並避免難民或民眾誤入戰場，影響作戰行動。
- 3.協助傷患醫療及戰場清理作業：為能有效搶救作戰期間傷、亡人員，應申請醫護大隊、消防大隊及環境保護大隊協助傷、亡人員後送，避免影響前線作戰人員心理。

- 4.設置戰時災民收容救濟站協助災民收容：作戰期間，受驚恐、受戰災之民眾必四處流竄，進而造成交通癱瘓及影響軍事作戰行動，基於保障人民生命及避免影響作戰行動，必須於各鄉(鎮、市、區)設置戰時災民收容救濟站，以收容、安撫人民，支援作戰任務之遂行。

## 肆、民防團隊現況檢討及精進作為

### 一、現況檢討

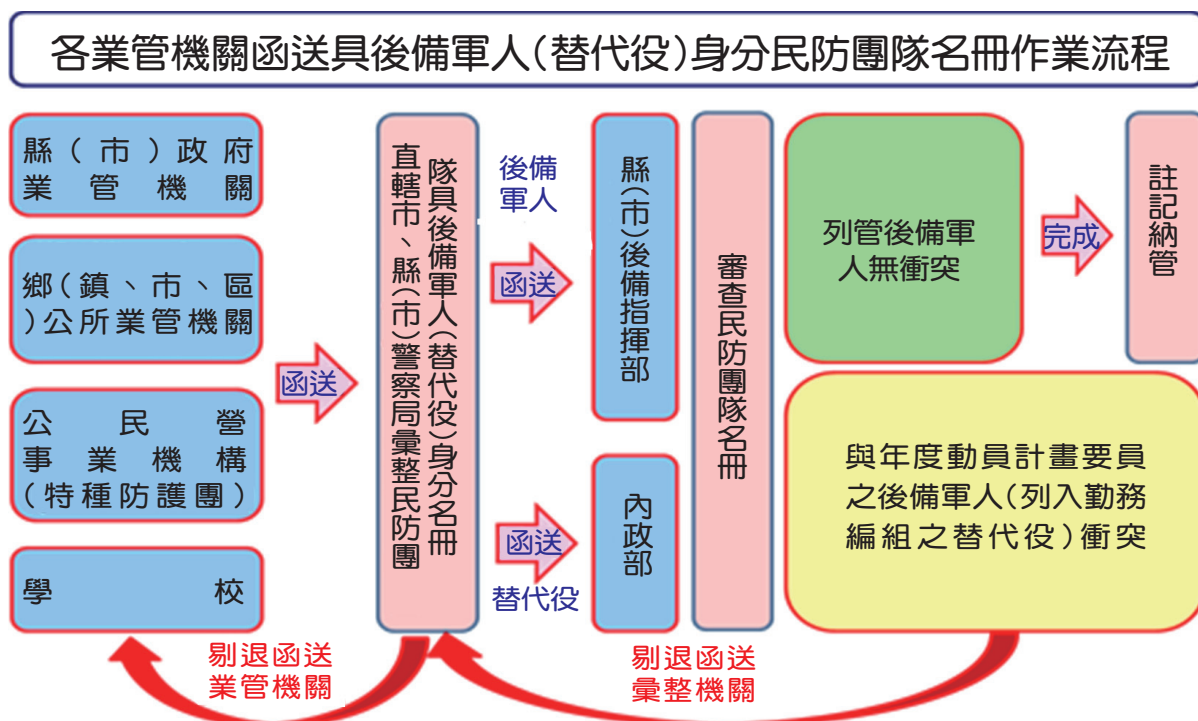
#### (一)平時編管欠落實，影響動員能量

- 1.各編組機關年度應彙整具後備軍人及補充兵身分之民防團隊名冊，函送各縣市後備指揮部審查、列管、傳輸註記。<sup>28</sup>藉平時落實民防團隊人員編管，與列管年度動員計畫要員後備軍人(戰時動員人力)分流管制，避免戰時發生無「民防人力可供運用」、「民防人員」與「動員作戰人力」同時接獲召集令等衝突情形。(各業管機關函送具後備軍人身分民防團隊名冊作業流程如圖示)
- 2.惟業管民防團隊承辦人員如經職務調整異動，因業務銜接匆促或不盡完善，或銜接人員在短期內對民防有關作業與工作相關法令欠缺經驗及熟稔度，致對相關規定與法令未臻全盤深入瞭解，影響民防工作之實施及運作；<sup>29</sup>復以後備指揮部承辦單位因人力不足(歷經歷次組織調整案)，於本項業務較難落實管制，造成「前端疏於管制，後端疏於管理」，致編管民防團隊人員「不易」且「不實」。



## 動員召集

圖示業管機關函送具後備軍人身分民防團隊名冊作業流程圖



資料來源：本研究整理自製。

參考資料：內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第24條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。

3.依現行法規規定，民防團隊每4年實施整編乙次<sup>30</sup>，但受到國人每年轉職的普遍化，及各縣市的人口高流動率的影響，致使民防團隊編組在整編後的第2年就已開始產生變化；另目前各縣(市)業管機關仍各自建立名冊列管並以紙本(半年報統計表)呈報上級，雖已電腦建檔，但資訊侷限性大，進行相關作業耗時、缺乏效率，影響民防各項工作推展，實應檢討相應作為。

(二)訓練時數不足，影響執行成效

1.要使民防團隊戰時能確實發揮功效，平

時加強民防組訓工作最為重要。因此為能使各類型民防團隊戰時有效支援軍事勤務，首要於平時落實訓練，故應先瞭解相應作戰支援範疇、專業限制因素、戰場環境特性、狀況應變處置、受支援軍種特性、各作戰型態常識，並且要能「知己知彼」，方能成為軍事單位的助力；然就現行法規及各縣市政府年度計畫明訂，各類型民防團隊一年訓練的時數僅4小時(常年訓練)，若為整編之年，該年度亦僅8小時(基本訓練)，且規範與軍事訓練有關的課目過少，及多數

均為原則性講解(如：全民國防教育【含支援軍事勤務要領】)，少有實作性課目。

- 2.內政部雖已律定各縣市政府應聘請專業師資授課，然受限授課時數過少、授課師資軍事素養參差不齊、各縣市施政重視方向不一、承辦人經驗及專業度不足(此業務多為兼辦性質居多)等因素，易衍生授課流於形式、授課課目與支援軍事勤務內容無法鏈結及各縣市授課欠缺一致性等缺失，恐影響支援軍事勤務任務執行成效。

### (三)搭配軍方演習次數少，演練範疇狹隘

- 1.為使各類型民防團隊能提升各項災變應處能力，俾在危難時有效發揮功能，依各縣市政府規劃，每年均定期參與各項演習；然綜觀演習的課目，其中能配合軍方單位或與軍事有關之演習項目，僅有年度之「萬安演習」(軍民聯合防空)及各縣市於上、下半年辦理的「三會報」<sup>31</sup>。
- 2.然「萬安演習」屬防空性質，且「演習時間短暫，民眾對疏散避難區陌生，教育內容未更新，國人無法建立更多元的建築防空等積極作為，使防空演習流於形式」<sup>32</sup>；而三會報雖有部分縣(市)政府將民防團隊支援軍事勤務課目納入演練，仍僅限於兵棋推演，無實兵操作演練。
- 3.綜上，由於民防團隊參演範疇狹隘及演練時間不足等因素，致使民防團隊與軍方無較多協同演練經驗，以致現仍存有

協調不易、行動不統一及觀念差異大等窒礙，若要使民防團隊在戰時能充分發揮支援軍事勤務的功能，恐不易達成。

### (四)縣(市)政府預算編列不足，不易推展民防工作

- 1.我國民防預算非由政府年度預算編列，而由各民防業管單位、民間機關(構)等，由各自年度預算中編列而來。<sup>33</sup>其編列精神，係基於民防工作依「地方制度法」第18條、19條、20條規範，係屬直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市、區)之自治事項；<sup>34</sup>另依「財政收支劃分法」第37條規定，政府之支出劃分，「屬自治事項者，由該自治團體自行負擔」。<sup>35</sup>
- 2.然囿於現今社會安逸，大部分人民欠缺作戰憂患意識，致部分縣(市)政府認為推行民防支援軍事勤務工作難與其施政績效畫上等號，因此多將重點置於災防工作項目(重災防，輕軍事)；而年度編列經費大多以能應付訓練工作即可，對於推行民防工作之重要軟、硬體設施採購、建置多未有著墨，實難有效推行民防相關工作。

### (五)申請程序耗時，影響作戰勤務遂行

- 1.由於武器的發展快速，導致作戰型態、戰術戰法丕變，因此作戰期間各項任務的執行，「時效」乃為爭取戰備整備最關鍵的要素，尤其「平、戰轉換」階段，各項戰備及動員作業經緯萬端，在空間及時間上，亟需仰賴大量人力同時投入執行，方能在最短的時間內完成動員而形成基本戰力。



## 動員召集

2.審視戰時民防團隊之申請作業，必須逐級(連至營、營至旅、旅至作戰分區、作戰分區至作戰區……等)申請，而各上級單位又必須彙整下級單位需求，直至國防部統整後，再透過全民戰力綜合協調中心向內政部協調，單就申請、彙整、呈報、審查、協調此一流程，就已耗費大量時間，而戰備整備又必須在極短時限內完成，方能及時完成接戰準備，以此申請流程，勢必嚴重影響各項作戰任務遂行。

### (六)指揮機制欠周延，未建立通聯機制

- 1.各類型民防團隊銜命支援軍事勤務任務，雖有明確法規規定主從，然民防團隊非軍事單位，組織成員亦非軍事人員，執行軍事勤務時，未有明確規範應按軍律要求執行之，且對任務執行標準認知不一，易肇生雙方認知誤差，若延誤作戰良機，甚或導致作戰失敗，責任歸屬當何決處，應有明確規範。
- 2.為求通信暢通及防止軍事機密外洩，軍事單位於戰時均使用制式通信裝備，然民防團隊非軍方建制單位，未配賦制式通信裝備，若臨時調借，操作人員亦因未有足夠時間訓練，易有不熟稔裝備操作、不熟悉部隊番號等情，而致生洩漏軍事機密疑義，若使用民間通信裝備相互通聯，更易遭敵攔截訊號而使作戰單位及任務曝光。

## 二、精進作為

### (一)落實民防團隊人員編管

- 1.定時召開協調會(辦理講習)

每年度11月由各縣(市)戰力綜合協調會報(各縣【市】後備指揮部)，邀集縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所、公營事業機構及學校業管機關承辦人，就民防團隊法規介紹、編組方式、要領、作業流程、支援軍事勤務等課目，和與會各機關承辦人共同研討及交流，以填補承辦人員業務不嫻熟及異動頻繁罅隙。

### 2.縮短整編年限

考量國情的特殊性(中共的武力恫嚇)、職場的變化性(轉職的普遍化)、人口的流動性(工商縣市的磁吸效應)等因素，整編的時間應予以縮短至2年辦理乙次，以保持民防團隊名冊的正確性。

### 3.建立民防編管資訊系統

本系統建置，應由內政部統整開發研製，並朝結合民防團隊編管、教育訓練、召集作業於一體，並朝能與警政署、戶、役政系統連線發展，以達平時能便於管理，戰時能迅速實施動員之目的。

### 4.落實督(輔)導機制

運用每年上、下半年三會報召開時機，邀集各業管機關承辦人共同與會，並由上一級單位對各縣(市)民防團隊編組管制作為、教育訓練等各項工作實施輔導，並於次一會報召開時機，將相關缺失列入動員會報工作提報資料，並公開表揚績優單位，以提高民防團隊編管效率。

### (二)檢討訓練課目及時數

#### 1.增設軍事訓練授課課目

結合作戰期間支援軍事勤務範疇(區分

一般勤務與戰鬥勤務)，以「來即能支援」為訓練目標，區分「概論」與「實作」兩面向，「專業課目」與「通用課

程」兩類型，並依各類型民防團隊實需檢討授課課目。民防團隊增設軍事訓練課目建議表如表5。

表5 民防團隊增設軍事訓練課目建議表

| 項次 | 區分   | 授課課目                | 時數  | 適用對象           |
|----|------|---------------------|-----|----------------|
| 1  | 一般勤務 | 重要設施、目標搶修作業要領(含實作)  | 8小時 | 工程搶修大隊         |
| 2  |      | 軍事裝備運輸、接收作業要領(含實作)  | 8小時 | 民防大隊           |
| 3  |      | 工事阻絕障礙設置作業要領(含實作)   | 8小時 | 民防大隊<br>工程搶修大隊 |
| 4  | 戰鬥勤務 | 認識國軍與敵軍(概論)         | 4小時 | 各民防團隊          |
| 5  |      | 陣中六項要務及通信機操作(含實作)   | 4小時 | 各民防團隊          |
| 6  |      | 戰傷急救作業要領(含實作)       | 8小時 | 醫護大隊           |
| 7  |      | 戰時災民收容站開設及作業流程(含實作) | 8小時 | 戰時災民收容救濟站      |
| 8  |      | 防空避難教戰手冊概論          | 4小時 | 各民防團隊          |
| 9  |      | 戰場清理消毒作業要領(含實作)     | 8小時 | 環境保護大隊         |

資料來源：本研究整理自製。

## 2.增加訓練時數

經檢討各類型民防團隊應汲取軍事專業知識之課程，通用課程計有3門課目，所需時數為12小時，各類型民防團隊專業課程為8小時(工程搶修大隊為16小時)，合計所需總授課時數為20(28)小時，而為避免影響民眾工作及生計，受訓日程應以不超過2日為原則，故採每年授課10(14)小時，2年完訓之方式實施，以提升各類型民防團隊支援軍事勤務基本概念及要領。

## 3.檢討軍方師資及場地

依支援軍事勤務授課課程，以專案方式協調國防部，並依區域劃分，由各作戰

區(防衛指揮部)統合規劃執行，派遣軍職合格師資至縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所、特種防護團等地實施授課；或朝北、中、南、東區規劃成立「民防訓練基地」，擴充施訓設備、器材、人員等，排定流路依時進訓，以充實民防團隊支援軍事勤務之能量。

## 4.印頒訓練手冊

各類型民防團隊軍事訓練課程所需之教材製作，由國軍擇定專業單位完成教案教材編纂，由國防部完成審定後，交由內政部實施訓練手冊印頒，以每人一本為限，於受訓期間發放並交由個人保管。



## 動員召集

### (三)增加演習時間

綜觀民防團隊參加演訓項目，共區分防空及救災兩大類型，對於支援軍事勤務部分均未多有著墨；茲提供以下幾點修訂方向：

#### 1.萬安演習：

- (1)情報傳遞：檢討民防大隊納入演練，以累積偵知目標後之情報傳遞要領及經驗。
- (2)交通管制：檢討義警大隊納入演練，以使其熟悉戰時如何引導車輛及避難人員前往災民收容所及各避難中心。
- (3)災民收容所開設：檢討災民收容所開設人員於預定之場所完成開設。
- (4)演習實作：檢討環境保護大隊、工程搶修大隊及醫護大隊，分別設置有關支援軍事作戰(勤務)演練課目，以使渠等能更瞭解各項作業流程。
- (5)必要時，應將軍事單位納入配合演練。

#### 2.全民防衛動員(民安)演習：

參照我國各縣市年度「三會報(動員會報、戰綜會報、災防會報)」<sup>36</sup>召開模式，民安演習年度可朝向實施兩次演習方向辦理，上半年實施「天然災害演習」，下半年實施「戰爭災害演練」。

- (1)兵棋推演：邀集軍方單位共同研討演練課目，兵棋推演由市長主持，並由軍方、縣市政府一級主管實施推演。
- (2)實作：由兵棋推演中之課目，轉換為實作，將受支援軍事單位與民防大隊及特種防護團納入，藉以強化軍、民

之間互動與配合機制。

- 3.漢光演習：年度漢光演習雖屬軍方驗證軍事戰力之演習，但關乎國家安危，廣義應屬「國家之演習」，故其演習範疇若能將民防團隊納入，不僅能使常備部隊能看見民防團隊、瞭解民防團隊外，更能有效運用民防團隊，從而使軍、民間協調聯繫管道更為周延，在執行軍事勤務上，亦增添默契，相信定能增進民防團隊支援軍事勤務之效率。

### (四)中央與縣(市)政府共同編列預算

- 1.「民防」工作雖屬地方自治一環，但受限縣(市)政府其他較重要施政預算的排擠，在編列經費上往往較為不足；只要經費欠缺的情形不改變，必定會影響民防團隊編組的實質效益。<sup>37</sup>
- 2.中央政府應廣蒐各縣(市)政府實際執行民防工作遇到的窒礙，舉凡「裝備老舊、不足」；「薪資、交通費的補貼過低」、「訓練、演習經費欠缺」等等，完成蒐整之後，與縣(市)政府共同研討，將相關問題依重要性排列，逐年編列預算(中央與縣【市】政府共同分攤)，以充實、改善民防團隊基礎設施及納編人員權益，並完備各項訓練設施及作為。

### (五)納入計畫申請項目，縮短申請作業流程

- 1.計畫層面：為使民防團隊納入作戰初期計畫支援軍事勤務運用，國防部應函文內政部召開協調會，就上揭議題透由會議達成共識作成決議，後分由國防部及內政部令頒計畫管制所屬確實執行。
- 2.執行層面：各部隊確依防衛作戰與動員

需求，區分軍品(裝備)運載、工事障礙設置、交通指揮(管制)等工作事項，將民防團隊納入年度相關計畫，詳細列出支援軍事勤務民防團隊類型、人數、時間、地點、執行事項，呈報上級單位核備並附知縣市政府配合辦理。

3.縮短申請流程：民防團隊支援軍事勤務任務乃依法規辦理，因此作戰期間，原定由國防部JOCC協調內政部同意支援軍事勤務任務，可朝下修一階方向辦理，由作戰區統籌各軍事單位需求後，經由地區戰力綜合協調中心協調各縣(市)民防總隊及特種防護團，同意後再分由作戰區及縣市政府民防總隊向上副知國防部及內政部，以有效縮短申請流程及時間。

(六)增定支援規範，建立通聯機制

1.作戰期間，民防團隊支援軍事勤務屬軍事行動，執行任務範疇亦為作戰勤務範圍，雖其組成人員非現役或受法定動員召集之後備軍人(列管8年內)，然渠等仍為廣義之後備軍人(部分人員未除役，列管8年外)，故受召集支援期間，可將渠等視為公務員，國防部及內政部應共同研議此項議題可行性，並研討配套措施，做成法案送立法院審議，一則可對民防團隊支援軍事勤務形成約束，再則可保障渠等應有之權益。

2.為有利民防團隊在作戰期間對空監視、報告敵機、空降、飛彈襲擊及其他動態之任務遂行，並能迅速將所偵知(獲)情報回傳軍事單位，國防部應與中科院共

同研發具保密、方便操作、攜行、通信功能佳且通信距離長的手持無線電機，或研發加密功能APP植入手機，於平時即建構通信聯絡網，納入平時訓練範疇，並運用演習時機驗證、修訂，俾於作戰初期即能發揮民防團隊支援軍事勤務效能。

## 伍、結論

### 一、研究發現

(一)法規方面：「民防」工作要能順利執行，最關鍵的源頭仍是「法規」；我國「民防法」於民國92年正式公布施行，迄今僅修訂2次(民國93年及民國103年)，綜觀其修訂內容，「罰則」朝寬鬆方向修訂，致約束力下降；「年齡」放寬至70歲均能納編，民防人力更趨老化；且「未明訂戰時民防團隊受管制規範」；除此，有關「民防團隊整編年限(4年)」、「平時預算編列作法」、「戰時民防團隊的申請作業流程」、「作戰期間須執行後續動員，軍事及民防團隊編組主從」等，亦有改善及精進的空間。民防法增(修、刪)條文內容如表6。

(二)編管方面：由於民防團隊編組範圍甚廣，成員複雜，且在法規層面制定仍有不足，編組方面亦仍有部分瑕疵情況下，短期內要能完成民防團隊資訊編管系統建置，勢必難以達成。

(三)訓練方面：訓練是為作戰而做的充分準備作為，然現今各級政府的訓練模式因循苟且，未能隨著戰爭型態的改變而去



## 動員召集

表6 民防法歷年增(修、刪)訂條文內容

| 民防法歷年增(修、刪)訂條文內容 |                                                                                                               |                                                                                                               |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 修法<br>年分         | 原條文                                                                                                           | 增(修、刪)訂條文                                                                                                     |
| 93               | 無                                                                                                             | 第五條……<br>各級主管機關於必要時，得結合全民防衛動員準備體系，協助搶救重大災害。(增訂)                                                               |
|                  | 第二十四條……<br>有下列各款情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：<br>一、違反第八條第二項規定不予公假者。<br>二、違反依第二十一條規定所為之命令者。                         | 第二十四條……<br>違反第五條第一項第三款、第四款，不参加民防編組、訓練、演習或服勤，經令其限期參加，屆期不参加者，處新臺幣一千元以上六千元以下罰鍰，並予以解編。(修訂)                        |
| 103              | 第五條<br>一、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所所轄民政、消防、社政、衛生、建設(工務)單位員工與村、里、鄰長，依其職責、性別、專長、……。<br>四、前三款編組以外之國民，年滿二十歲至未滿六十五歲者，…… | 第五條<br>一、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所所轄民政、消防、社政、衛生、建設(工務)單位員工與村、里、鄰長，依其職責、專長、……。<br>四、前三款編組以外之國民，年滿二十歲至未滿七十歲者，……(修訂) |
|                  | 第六條 有下列情形之一者，免參加民防團隊編組：<br>一、服軍官役、士官役、士兵役現役及受替代役訓練、服替代役勤務未退役者                                                 | 第六條 有下列情形之一者，免參加民防團隊編組：<br>一、服軍官役、士官役、常備兵役現役、替代役及接受常備兵役軍事訓練。(修訂)                                              |
|                  | 第十六條 下列人員，不得徵用<br>一、服軍官役、士官役、士兵役現役及受替代役訓練、服替代役勤務未退役者。                                                         | 第十六條 下列人員，不得徵用<br>一、服軍官役、士官役、常備兵役現役、替代役及接受常備兵役軍事訓練。(修訂)                                                       |
|                  | 第二十四條 有下列各款情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰：                                                                  | 第二十四條 有下列各款情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次處罰：(修訂)                                                                |
|                  | 第二十六條 民防團隊依本法支援軍事勤務時，不適用戰時軍律之規定。                                                                              | (刪除)                                                                                                          |

資料來源：本研究整理自製。

參考資料：內政部，《民防法》，總統華總一義字第10300194161號，103年12月24日，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL004648>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。

檢討訓練的方向，導致訓練「流於形式」。

(四)演習方面：站在風險管理的角度去思考，民防團隊平時的演習有其必要性，而且應該要更加重視，因為惟有透過演習，方能檢視平時訓練的成果，進而修訂訓練的方向及模式；然隨著災防的或然率不斷增高，導致各級政府對民防團隊的演習均偏重於災防層面，「災防」與「軍事」的天秤早已失衡。

## 二、研究建議

(一)法規方面：國防部應就上述不足或不合時宜之法規，做出損害效益評估，並與內政部進行協調，完成修法建議並送立法院審議，以完善戰時民防團隊支援軍事勤務之相關作為及措施。

(二)編管方面：「民防團隊」編管應朝向資訊化管理邁進；然業管機關應先律定「災防」及「軍事」需求優先順序，配合法規修訂、逐步調整編組，循序建置符合「災防」及「軍事」需求之「民防團隊資訊化管理系統」，以便於突發狀況發生時，能迅速動員民防團隊支援軍事作戰或災害防救。

(三)訓練方面：民防團隊的訓練要能落實，必須靠「人民的積極參與」、「業管機關的落實執行」及「上級的高度支持」等方面到位，拙見如下：

1.人民的積極參與：首先要能喚起人民的「憂患意識」。所謂「人無患，不立」，「患」之所以而生，乃基於保衛自身生命而起。吾人均不希望發生戰爭，但

這僅是單方面的冀望；「忘戰必危」，面對對岸「不放棄武力犯台」及「國際情勢發展瞬變」等多方面威脅，政府實應透過多方面管道進行全民國防宣導，所謂「寓軍事於民生」，例如：製播宣導短片，在電影院、大賣場、機場、火車站、公車站、市場等地定時撥放，並運用所有廣播電台不定時撥放；使人民由內在產生憂患意識，進而轉換為外在支持民防訓練。

2.業管機關的落實執行：各級政府業管機關應負民防團隊訓練任務成敗之責。承辦機關及人員必須認知，要能有效支援軍事作戰，僅能依靠平時落實訓練工作才能達成，所以要能妥善完成全般訓練規劃，確依「程序」、「步驟」、「要領」完善各項訓練工作，以使納訓人員達到「清楚訓練目的、瞭解全般概念、懂得支援模式、熟悉操作要領」之要求，俾能達到「平、戰結合」之訓練目的。

3.上級的高度支持：上級單位應充分「管理」各級部門的訓練工作。首先要會「管」，也要確實「管」，就是落實督(輔)導工作，秉持「不揚善隱惡」、「不鄉愿」的態度驅動各級落實訓練工作；而相同重要的，也要能「理」，就是主動提供下級所需訓練資源，排除其訓練窒礙，並且能廣納、參酌各方意見，配合環境背景改變等因素，逐步修正訓練方向及重點。

(四)演訓方面：各級政府要能「大破大立」，



## 動員召集

重新調整演訓的方向。要能打破「舊思維」，必須要有堅毅的決心；現階段我國軍事戰略已調整為「防衛固守、重層嚇阻」<sup>38</sup>，作戰指導亦更改為「濱海決勝、灘岸殲敵」<sup>39</sup>，然我民防團隊支援軍事勤務的訓練及演習課目卻依舊沿用以往的模式來施行，實有必要調整。應秉持「打什麼，要什麼」的方向，重新訂定訓練及演習的目標，調整訓練、演習的課目或內容，才能使民防團隊有效支援軍事勤務的任務。

### 參考文獻

#### 一、中文專書

孫紹蔚，1981年11月。《民防體制概論》。台北：中央文化供應社。

夢興華主編，1983年7月。《加強民防體制之研究》。台北：內政部警政署。

西德聯邦內政部主編，孟興華翻譯，1981年9月。《西德民防》。台北，黎明文化事業股份有限公司。

三軍大學戰爭學院將官班63年班「軍制學」課程，1974年9月。《我國民防體制構想》。台北：三軍大學戰爭學院。

劉俊，1982年9月。《空防與國防》。台北：中央文化供應社。

王成章，1956年6月。《民防幹部教材合訂本》。台北：中央文化供應社。

#### 二、學位專題：

張廣惠，2008。《多層次分析我國地方政府民防人力動員發展之研究-以桃園縣為例》。桃園：私立開南大學公共事務管理學系

碩士專題。

#### 三、網頁資料：

鍾堅，「我國民防工作之檢討—儘速成立中央專責機構，平戰結合以支前安後」，921震災重建專題，<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/08/08-05.pdf>

孫國祥，〈先進國家「全民國防教育」成功案例之比較—以瑞士、以色列與美國為例〉，[http://gpwd.mnd.gov.tw/self\\_store/2/self\\_attach/07](http://gpwd.mnd.gov.tw/self_store/2/self_attach/07)

鄒明惠，〈我國民防體制與實務之研究--以化災應援為例〉，101年度全民國防教育績優論文，163.19.143.53/awardlist/pdf/101-07.pdf 台中市政府警察局烏日分局，〈106年民防相關法令及組訓作業流程〉，<http://www.police.taichung.gov.tw/TCPBWeb/wSite/ct?xItem=104639&ctNode=997&mp=sub08/>

植根法律網，〈動員時期民防辦法〉<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040040110005500-0810730>

植根法律網，〈動員時期民防團隊編訓服勤實施辦法〉<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040040110005500-0810730>

全民防衛動員室，〈全民防衛動員演習〉，<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=31608803734&mCate=31608803734>

中央災害防救會報，〈年度演習〉，<https://www.cdprc.ey.gov.tw/News.aspx?n=7CF4B27CFA2D957B&sms=D2D9013A25650C76>

中時電子報，〈國軍戰略目標調整為

「防衛固守，重層嚇阻」》，  
<http://www.chinatimes.com/realtimewebs/20170301003364-260417>  
公視新聞網，〈濱海決勝灘岸殲敵"阻敵登陸新戰術〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170301003364-260417>

#### 四、官方文件：

中華民國總統府，2014/12/24。〈民防法〉，全國法規資料庫，中華民國一百零三年十二月二十四日總統華總一義字第10300194161號令修正公布。

中華民國總統府，2015/5/7。〈民防法施行細則〉，全國法規資料庫，中華民國一百零四年五月七日內政部台內警字第10408712153號令修正發布。

中華民國總統府，2015/1/21。〈民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法〉，全國法規資料庫，中華民國一百零四年一月二十一日內政部台內警字第1030872394號令、國防部國規委會字第1030000261號令會銜修正發布。

中華民國總統府，2002/12/11。〈高級中等以上學校防護團編組教育演習及服勤辦法〉，全國法規資料庫，中華民國九十一年十二月十一日內政部台內警字第0910076508號令、教育部台九一軍字第091077872號令會銜訂定發布。

中華民國總統府，2002/11/20。〈民防團隊編組人員服勤津貼發給標準〉，全國法規資料庫，中華民國九十一年十一月二十日內政部臺內警字第0910076589號令訂定發布。

中華民國總統府，2002/11/20。〈民防物資人員徵用徵購及補償辦法〉，全國法規資料庫，中華民國九十一年十一月二十日內政部臺內警字第0910076520號令訂定發布。

中華民國總統府，2013/12/24。〈防空演習實施辦法〉，全國法規資料庫，中華民國一百零二年十二月二十四日行政院院臺規字第1020157894號公告。

中華民國總統府，1999/1/25。〈財政收支劃分法〉，全國法規資料庫，中華民國九十年十一月二十九日行政院(90)台財字第069671號令發布。

中華民國總統府，2016/6/22。〈地方制度法〉，全國法規資料庫，中華民國一百零五年六月二十二日總統華總一義字第10500063141號令修正公布。

中華民國總統府，2016/6/10。〈替代役實施條例〉，全國法規資料庫，中華民國一百零四年六月十日總統華總一義字第10400067471號令修正公布。

#### 五、報紙：

青年日報，2005年7月11日，〈建構全民國防，確保國家安全〉，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0024.htm>

#### 六、研討會專題

蔡金滄，2012/5/18。〈我國國家安全政策之研究-以全民國防為例〉，「八十八週年校慶暨第19屆三軍官校基礎學術」研討會。桃園：國防大學。



## 動員召集

### 注釋

- 1 張廣惠，《多層次分析我國地方政府民防人力動員發展之研究-以桃園縣為例》(桃園：私立開南大學公共事務管理學系碩士專題，2008)，頁49。
- 2 孫紹蔚著，《民防體制概論》，〈中華文化復興運動推行委員會主編，中央文化供應社發行〉中華民國70年11月，頁7。
- 3 內政部警政署，〈警政統計名詞定義〉，[https://www.npa.gov.tw/NPA/Gip/wSite/lp?ctNode=12599&xq\\_xCat=04&mp=1](https://www.npa.gov.tw/NPA/Gip/wSite/lp?ctNode=12599&xq_xCat=04&mp=1)(檢索日期：2017年9月27日)。
- 4 維基文庫，[https://zh.wikisource.org/wiki/%E9%98%B2%E7%A9%BA%E6%B3%95\\_\(%E6%B0%91%E5%9C%8B26%E5%B9%B4\)](https://zh.wikisource.org/wiki/%E9%98%B2%E7%A9%BA%E6%B3%95_(%E6%B0%91%E5%9C%8B26%E5%B9%B4))(檢索日期：2017年9月27日)。
- 5 國防部，〈防空法施行細則〉，國防部制割字第0940000302號，94年5月13日，《全國法規資料庫》，〈<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4.asp?B2=%AAk%B3W%AAu%AD%B2&FNAME=A007000007>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 6 張周天等人著，《加強民防體制之研究》，〈孟興華主編，內政部警政署發行〉中華民國72年7月1日，頁230。
- 7 同註2。
- 8 內政部，〈動員時期民防辦法〉，行政院臺防字第26589號，81年7月30日，《植根法律網》，〈<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040040110005500-0810730>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 9 內政部，〈民防團隊編訓服勤實施規定〉，內政部台內警字第0910076715號，91年12月31日，《全國法規資料庫》，〈<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4.asp?B2=%AAk%B3W%AAu%AD%B2&FNAME=A009107002>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 10 同註2。
- 11 〈106年民防相關法令及組訓作業流程〉，台中市政府警察局烏日分局，<http://www.police.taichung.gov.tw/TCPBWeb/wSite/ct?xItem=104639&ctNode=997&mp=sub08/>(檢索日期：2017年11月5日)。
- 12 內政部，《民防法》，總統華總一義字第10300194161號，103年12月24日，第4條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL004648#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 13 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第43條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 14 內政部，《民防法》，總統華總一義字第10300194161號，103年12月24日，第6條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL004648#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 15 內政部，《替代役實施條例》，總統華總一義字第10400067471號，104年6月10日，第59條，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=D0040017>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 16 同註14。
- 17 內政部，《民防法施行細則》，內政部台內警字第10408712153號，104年5月7日，第6條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL022509#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 18 106年度人力動員準備方案，〈中華民國內政部〉，[http://www.moi.gov.tw/files/site\\_node\\_file/4597/106%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E5%8B%95%E5%93%A1%E6%BA%96%E5%82%99%E6%96%B9%E6%A1%881.PDF](http://www.moi.gov.tw/files/site_node_file/4597/106%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E5%8B%95%E5%93%A1%E6%BA%96%E5%82%99%E6%96%B9%E6%A1%881.PDF)(檢索日期：2017年11月6日)。
- 19 同註13。
- 20 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第30條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 21 〈105年民防相關法令及組訓作業流程〉，新竹縣政府警察局，<http://www.hchpb.gov.tw/index.php?catid=36&cid=3&id=43&action=view>(檢索日期：2017年11月7日)。
- 22 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104

- 年1月21日，第35條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 23 張廣惠，《多層次分析我國地方政府民防人力動員發展之研究-以桃園縣為例》(桃園：私立開南大學公共事務管理學系碩士專題，2008)，頁82。
- 24 〈全民防衛動員演習〉，全民防衛動員室，<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=31608803734&mCate=31608803734>(檢索日期：2017年11月7日)。
- 25 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第41條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 26 國防部，〈國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點〉，國動全民字第1000000045.46號，100年1月13日，頁1，《國防法規資料庫》，〈<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=4038&flag=r>〉(檢索日期：2017年11月7日)。
- 27 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第42條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 28 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第24條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 29 〈106年民防相關法令及組訓作業流程〉，台中市政府警察局烏日分局，<http://www.police.taichung.gov.tw/TCPBWeb/wSite/ct?xItem=104639&ctNode=997&mp=sub08/>(檢索日期：2017年11月5日)。
- 30 內政部，《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》，台內警字第1030872394號，104年1月21日，第29條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL021932#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 31 各縣市三會報(動員會報、戰綜會報、災防會報，屬兵棋推演性質)於上、下半年各召開乙次，上半年以天然災害為主題，下半年以戰爭災害為主軸。
- 32 張廣惠，《多層次分析我國地方政府民防人力動員發展之研究-以桃園縣為例》(桃園：私立開南大學公共事務管理學系碩士專題，2008)，頁87。
- 33 內政部，《民防法》，總統華總一義字第10300194161號，103年12月24日，第28條，《內政部主管法規查詢系統》，〈<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL004648#lawmenu>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 34 行政院，《地方制度法》，總統華總一義字第10500063141號，105年6月22日，第18條-第20條，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=A0040003>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 35 財政部，《財政收支劃分法》，行政院(90)台財字第069671號，90年11月29日，第37條，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=G0320015>〉(檢索日期：西元107年4月9日)。
- 36 各縣市三合一會報於上、下半年各召開乙次，上半年以天然災害為主題，下半年以戰爭災害為主軸。
- 37 張廣惠，《多層次分析我國地方政府民防人力動員發展之研究-以桃園縣為例》(桃園：私立開南大學公共事務管理學系碩士專題，2008)，頁152。
- 38 國軍戰略目標調整為「防衛固守，重層嚇阻」，〈中時電子報〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170301003364-260417>(檢索日期：2017年11月8日)。
- 39 「濱海決勝 灘岸殲敵」阻敵登陸新戰術，〈公視新聞網〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170301003364-260417>(檢索日期：2017年11月8日)。

### 作者簡介

曾世傑

學歷：陸軍官校專88年班、陸軍指參學院98年班。

經歷：排長、連長、營長，現就讀戰爭學院107年班。