

臺澎防衛作戰後備戰力整合 之研究－提升戰力綜合協調 組織運作效能

撰稿／蘇茂嘉、劉光泰

摘 要

- 一、全民戰力綜合協調組織（以下簡稱戰綜組織），係在行政院動員會報指導下，擔任「行政動員」與「軍事動員」間之協調介面，區分臺閩、地區及直轄市、縣（市）等三個層級之會報體系，由上而下逐級指導與支援，透過各級會報之設置編組與運作機制，執行平時與戰時所應完成之相關作為，並建立與國軍聯合作戰指揮體系相互協調聯繫之機制。本文探討戰綜組織之運作與效能，如何整合全民總力，支持臺澎防衛作戰任務遂行。
- 二、現行民防相關法令及規範已臻完備，民防團隊以及公、民營事業機關依法編組之軍事勤務隊，均對於戰時支援戰災搶救、維持民生必需及政府機關運作助益甚鉅，若能納入戰綜組織編組與運作，落實資源分配與整合，將有助平時協力災害防救、戰時支援作戰需求。
- 三、本研究運用「敘述統計（折線圖）」、「相關性分析」及「成對樣本t檢定」分析，發現民間自發性團體平時積極貢獻地方、服務社會，災害發生時，亦能主動加入災害救援、引導安置、安撫情緒及災後復原等工作。若能運用戰綜組織統一指揮管制，藉平時強化協調連繫，將有效強化後備戰力，節約政府及社會資源。

關鍵詞：聯合作戰、全民戰力綜合協調組織、戰綜會報、三合一會報、民防團隊、軍事勤務隊、成對樣本t檢定



本期主題

壹、前言

我國之動員政策係採「平時積儲與戰時擴充併用」方式，平時即有備無患，戰時依需要擴張，為目前世界各國所採用，惟其比重依各國國情而有所增減。「全民戰力綜合協調組織（簡稱戰綜組織，平時稱為全民戰力綜合協調會報、戰時轉換為全民戰力綜合協調中心）」，係在行政院動員會報指導下，擔任「行政動員」與「軍事動員」間之協調介面，負責協調、整合作戰地區人、物總力，支援軍事作戰或災害防救，另動員民營工廠實施生產轉換，支援軍需。

如何統籌運用政府行政機關之民防團隊與軍事勤務隊，以及民間自發性團體，配合民安、同心及災防演習、興建相關民防設施，建構全民整體力量，達成後備總體戰力整合之目標，並強化戰綜組織運作與功能，達成平時支援災害防救、戰時支援軍事作戰任務，遂誘發本人研究此一議題之動機。

本研究所謂民間自發性團體，係泛指政府行政機關之外，有關民間公司、企業、社團、法人等機構或組織，具有凝聚特定群眾或動員單位所屬員工、社團會員，遂行有計畫、有組織統一行動之團體。就整體後備戰力而言，符合前述範籌之組織或團體均得檢討予以納入，惟我國民間自發性組織及團體眾多，茲就本研究所需，僅列舉「後備軍人輔導組織」、「中華民國紅十字會」、「財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會」及「後備憲兵荷松協會」等4個代表性組織加以探討。

有關國軍各軍事單位所動員之後備部隊（

現役常備部隊編實動員、擴編動員之甲、乙、丙、丁種後備旅與戰鬥勤務及勤務部隊），均於完成動員編成後，即納入相關單位戰鬥序列遂行相關作戰任務，屬於國軍現行為遂行防衛作戰所編裝之部隊，故不納入本研究所提之後備戰力探討範圍。

貳、臺澎防衛作戰後備戰力整合機制

一、民間後備戰力探討範圍：

本研究旨在探討如何運用「全民戰力綜合協調組織」整合政府行政機關及民間自發性團體等2大類非軍事部隊或組織之民間後備戰力，茲就研究範圍，摘述如下：

（一）政府行政機關所轄之後備戰力組織：

（官方組織）

- 1.民防團隊
- 2.軍事勤務隊

（二）民間自發性團體：（非官方組織）：

- 1.後備軍人輔導組織（簡稱輔導組織，屬半官方組織）
- 2.中華民國紅十字會（簡稱紅十字會，屬半官方組織）
- 3.財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會（簡稱慈濟基金會）
- 4.後備憲兵荷松協會（簡稱荷松協會）

二、民間後備戰力簡介：

（一）政府行政機關所轄之後備戰力組織：（官方組織）

- 1.民防團隊（編組系統圖，如圖2-1）：
 - （1）編組：依據《民防法》第4條規定略以：民防團隊採任務編組，其編組方式如下：

- A.直轄市、縣（市）政府應編組民防總隊（如圖2-2），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）應編組民防分團，下設勤務組。
- B.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應依其特性編組特種防護團（如圖2-3），並結合全民防衛動員準備及災害防救體系，負責各該管轄之特種技術工程搶修、災害防護及本單位自衛自救等任務。
- C.前二款編組以外之機關（構）、學校、團體、公司、廠場工作人數達一百人以上者，應編組防護團。但其人數未達一百人，而在同一建築物或工業區內者，應編組聯合防護團。（如圖2-4、5、6）
- D.民防團隊編組、訓練、演習、服勤及支援軍事勤務辦法，由中央主管機關會同國防部定之。

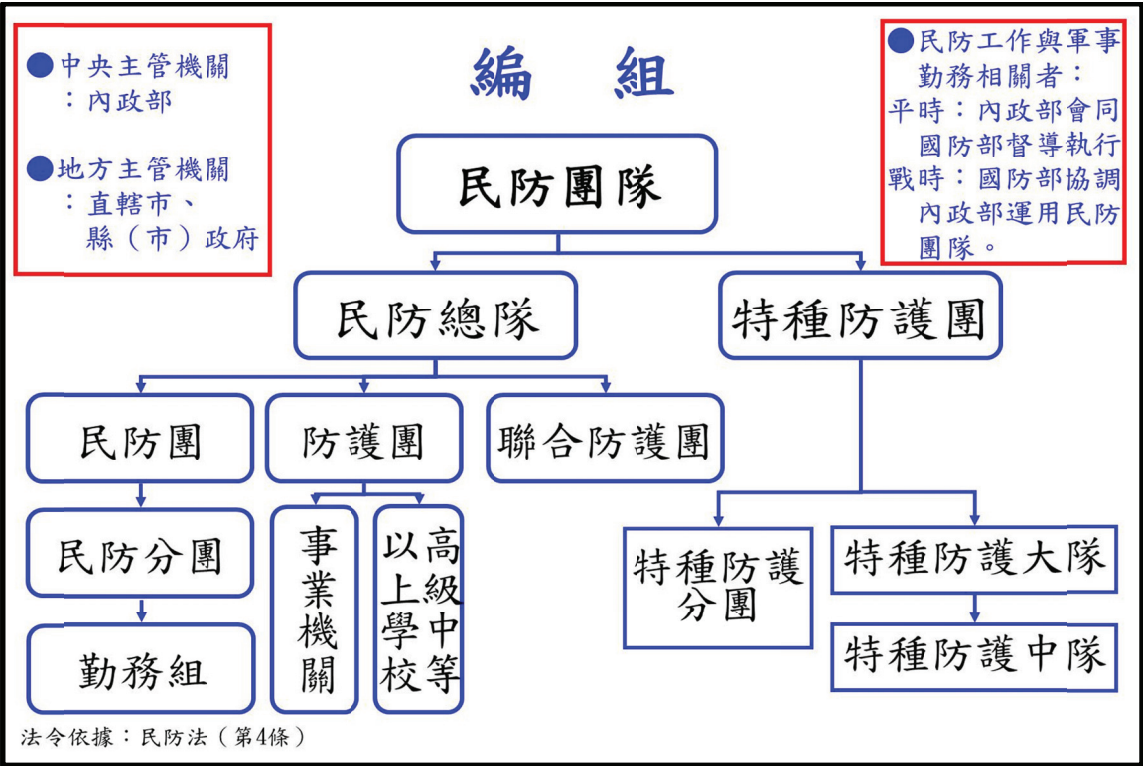


圖2-1：民防團隊編組系統圖

資料來源：筆者整理自《民防法》



本期主題

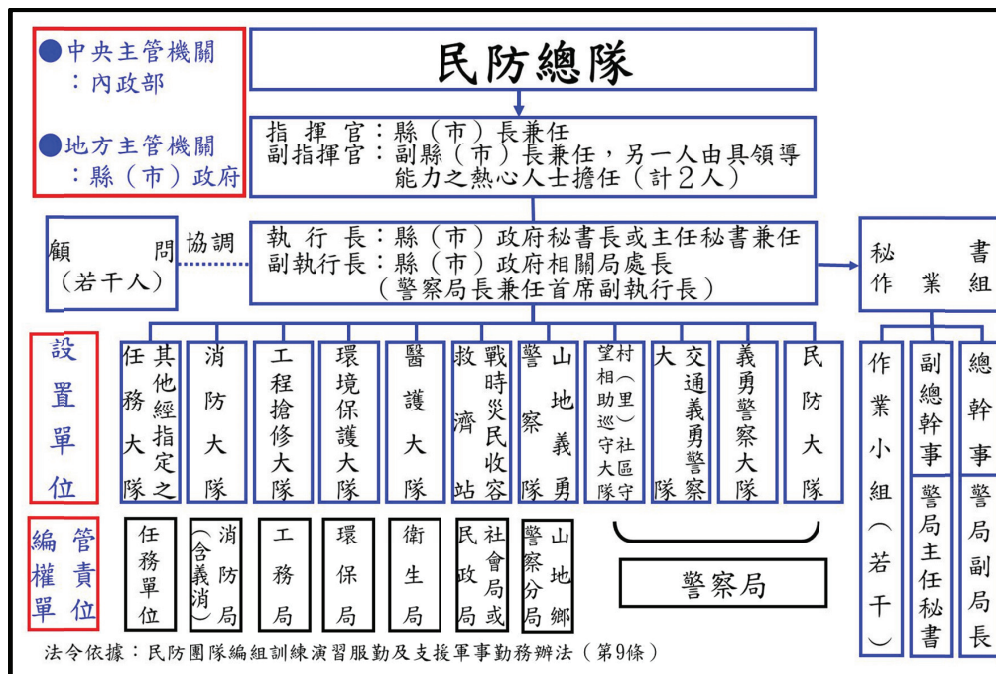


圖2-2：民防總隊編組系統暨業管權責區分圖

資料來源：筆者整理自《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》

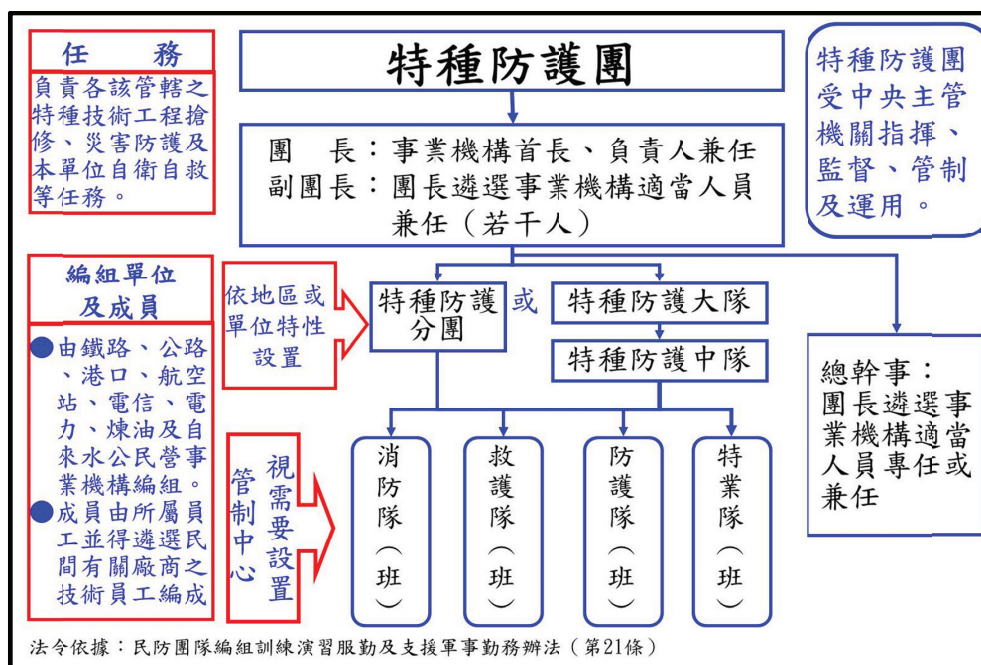


圖2-3：特種防護團編組系統暨業管權責區分圖

資料來源：筆者整理自《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》

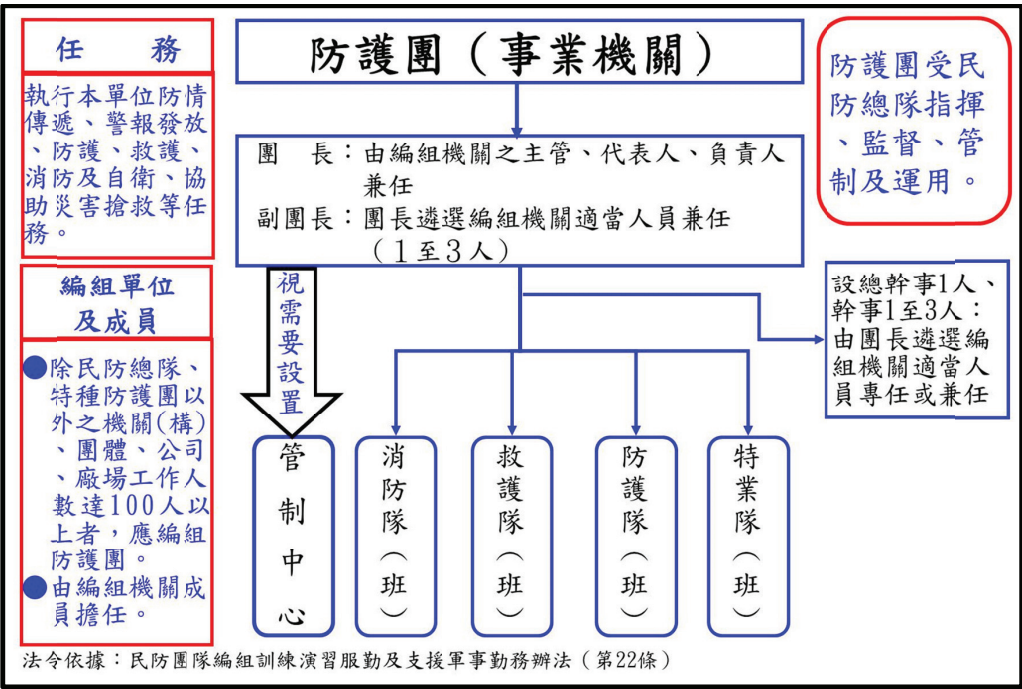


圖2-4：防護團（事業機關）編組系統暨業管權責區分圖

資料來源：筆者整理自《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》

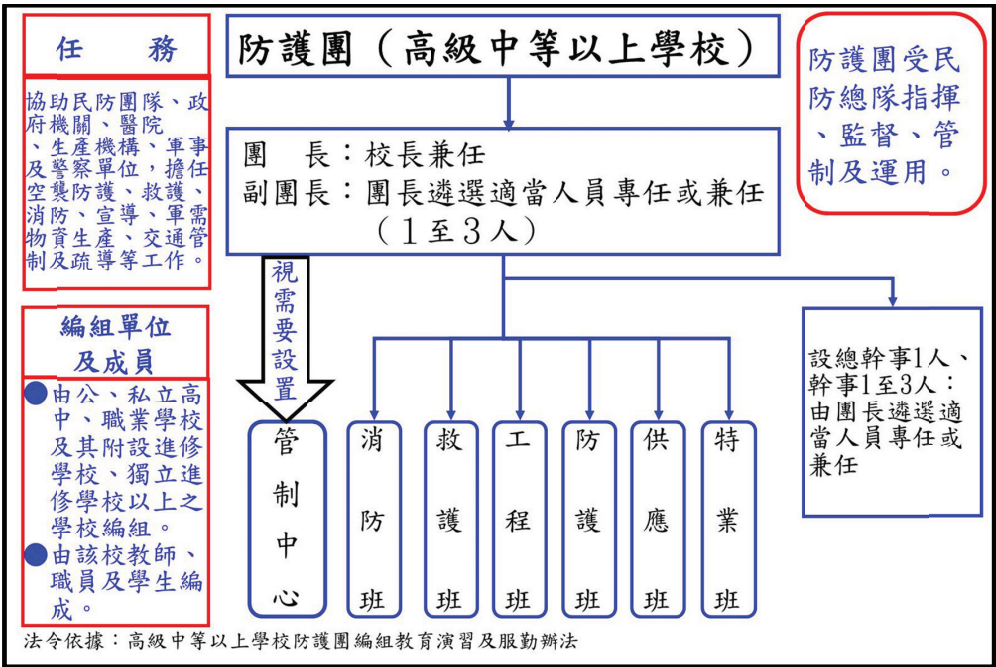


圖2-5：防護團（高級中等以上學校）編組系統暨業管權責區分圖

資料來源：筆者整理自《高級中等以上學校防護團編組教育演習及服勤辦法》



本期主題

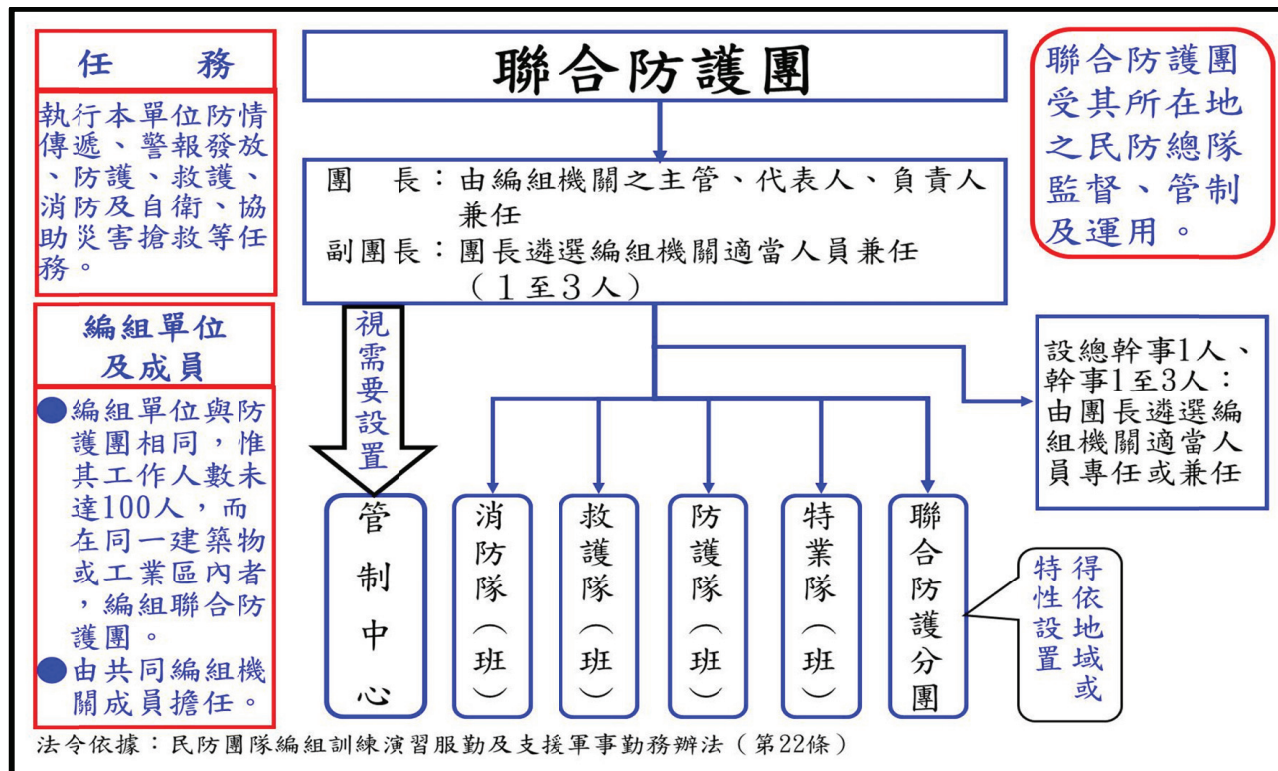


圖2-6：聯合防護團編組系統暨業管權責區分圖

資料來源：筆者整理自《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》

(2)《民防法》第2條規範：民防工作範圍包含：「空襲之情報傳遞、警報發放、防空疏散避難及空襲災害防護」、「協助搶救重大災害」、「協助維持地方治安或擔任民間自衛」、「支援軍事勤務（[民防法施行細則，2015：第3條](#)）¹」、「民防人力編組、訓練、演習及服勤」、「車輛、工程機械、船舶、航空器及其他有關民防事務之器材設備之編組、訓練、演習及服勤」、「民防教育及宣導」、「民防設施器材之

整備」及「其他有關民防整備事項」等9大項。

(3)運用機制：

A.民防法所謂主管機關：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。民防工作與軍事勤務相關者（[民防法施行細則，2015：第5條](#)）²，平時由中央主管機關會同國防部督導執行，戰時由國防部協調中央主管機關運用民防團隊，支援軍事勤務。

B.民防總隊為應民防任務需要，得指

揮、監督、管制及運用民防團、民防分團及其所轄任務中隊、勤務組。設11類型大隊、站（民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法，2015：第9-16、19條）³：

- (A)民防大隊：下設若干中隊【隊；或得依任務需要設直屬中隊】、分隊、小隊；由警察分局【所】編組，執行轄內空襲災害防護、協助防空避難設備管理維護、協助搶救重大災害、協助維持地方治安及戰時支援軍事勤務任務。
- (B)義勇警察大隊：執行指定之協助防竊防盜、警戒勤務、警察勤務及戰時支援軍事勤務任務。
- (C)交通義勇警察大隊：執行指定之協助整理交通秩序、交通指揮、疏導與管制、交通事故處理、交通設施損壞通報及維護、空襲及戰時交通指揮、疏導及管制任務。
- (D)村（里）社區守望相助巡守大隊：執行協助維護地方治安巡守、急難救護任務。
- (E)山地義勇警察隊：下設分隊、若干小隊；因應轄內有山地鄉之縣（市）警察分局，人口數較少或任務及地理環境單純，已依相關規定編組山地義勇警察隊者，得免編組民防中隊、義勇警察中隊及交通義勇警察中隊。
- (F)戰時災民收容救濟站：下設若干

戰時災民收容救濟分站；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，執行戰時災民登記、收容、編管、服務、調查、宣慰、救濟、遣散任務。

- (G)醫護大隊：下設醫護中隊、急救站；由直轄市、縣（市）政府衛生局編組，指揮、監督、管制及運用醫護中隊、急救站，執行傷患現場醫療處理及醫療機構之緊急醫療任務。
- (H)環境保護大隊：下設環境保護中隊；由直轄市、縣（市）政府環境保護局編組，指揮、監督、管制及運用所轄環境保護中隊，執行轄內環境消毒及環境清理任務。
- (I)工程搶修大隊：下設工程搶修中隊、分隊、小隊；由直轄市、縣（市）政府工務局編組，指揮、監督、管制及運用所轄工程搶修中隊，執行道路、橋樑搶修任務。
- (J)消防大隊：係指由直轄市、縣（市）政府消防局就所屬消防人員及義勇消防人員編成，其編組、訓練、演習及服勤，依消防相關規定辦理；執行民防任務時，消防人員及義勇消防人員應接受民防總隊指揮、監督、管制及運用。
- (K)其他經指定之任務大隊。

2.軍事勤務隊：

(2)《召集規則》第27條規範之服勤範圍：

- A.機場、港口、軍事基地、廠庫及醫院等設施之搶修。
- B.戰備道路、鐵路、公路、橋樑、油管等設施之搶修。
- C.戰場工事構築及阻絕之設置。
- D.軍品及重要物資之裝卸及運輸。
- E.傷患之運送、救護及軍墓勤務之執行。
- F.協助地方治安、自衛、防空等勤務支援。

(3)運用：

前列服勤範圍其中第A、B、E、F等4項，除由國軍部隊依作戰任務需求提出軍勤隊編組申請及運用外，另現行各政府行政機關（臺灣區國道高速公路局、港務局、臺灣鐵路管理局、公路局、直轄市政府工務局及民用航空局等）應依戰（災）損狀況判斷提出軍勤隊需求申請及運用，平時由轄管縣市後備指揮部協辦勤務召集訓練。

3.小結：「民防團隊」及「軍事勤務隊」其戰力發揮之良窳，端視平時訓練及縣市政府重視程度而定。另現行民防相關法令及規範已甚為完善，各縣市災防會報針對防（救）災需求，已將部分民防組織納入災防編組中，但如能將民防總隊所轄之醫護、環境保護及工程搶修等大（中）隊，以及港口、航空站、電信、電力、煉油及自來水等公民營事業機

構之特種防護團，一同納入災防演練中運用及訓練，將可大幅提升平時災防能量，亦有助於戰時各項戰災搶救任務。

(二)民間自發性團體：（非官方組織）：

1.後備軍人輔導組織（簡稱輔導組織，已通過立法設置屬半官方組織）

(1)編組：

A.依《全民防衛動員準備法》第25條：為達成動員實施階段迅速成軍，有效支援防衛作戰，軍事動員準備方案主管機關，應實施後備部隊編組、訓練及設置後備軍人輔導組織。

B.復依《後備軍人輔導組織設置辦法》第2、3、7、8條規定：

(A)後備軍人輔導組織由國防部委任國防部後備指揮部與所屬地區後備指揮部，直轄市、縣（市）後備指揮部及金門縣、連江縣後備服務中心設置，執行後備軍人輔導工作。

(B)鄉（鎮、市、區）得設置輔導中心，下轄督導區及輔導組，以二至五個輔導組設置一個督導區；村（里）設置輔導組。輔導中心及輔導組冠以該行政區之名稱。各輔導中心置主任、副主任、秘書各一人，督導區置督導員一人。各輔導組置組長一人，輔導員若干人。（如圖2-8）

(2)服勤範圍：

辦理後備軍人組織、宣傳、安全

救濟。

B.關於國內外災變之救護與賑濟。

C.關於預防疾病、增進健康及減免災難之服務。

D.關於政府委辦業務及就業服務業務等事項

E.合於本會宗旨之事業及其他事項。

(3)運用：

中華民國紅十字會在全臺各地有超過1萬名志工，齊心協力為人道工作貢獻服務。志願服務是紅十字運動重要的核心價值，遵循人道、公正、中立、獨立、志願服務、統一、普遍7項基本原則，朝向服務多元化、社區深耕化、志工專業化、管理制度化及資訊數位化5大方向，持續拓展公共關係、爭取社會資源。服務範疇包括：水上安全、急救、居家照顧、救災及行政事務。2017年總計動員志工支援水上救生及活動4,112人次；支援急救訓練服務310人次；支援救災及演訓1,148人次。（**中華民國紅十字會2017年年報**，2017：64）

(4)綜合前述，一個國家僅能有一個紅十字會，中華民國紅十字會成立於民國前8年（西元1904年），是國內最悠久的人道組織，至今已有114年歷史。而綜觀該會組織宗旨及工作項目，其對於國家平時執行災害防救，及戰時支援軍事勤務等工作，具有非常重要之支前安後角色與功能。

3.財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會（簡稱慈濟基金會）：

(1)組織宗旨：

慈濟是以「慈、悲、喜、捨」之心，起救苦救難之行，予樂拔苦；秉持「誠、正、信、實」之精神，事理圓融之智慧，力邀天下善士，同耕一方福田；勤植萬蕊心蓮，同造愛的社會。祈願人心淨化、社會祥和、天下無災無難。

(2)工作項目：

工作項目：慈濟人以「人傷我痛，人苦我悲」的人文情懷，超越種族、國家、語言、膚色、宗教信仰的界限，以出世的精神從事入世的志業，目前的志業包括：慈善、醫療、教育、人文四項，統稱為「四大志業」；另投入國際賑災、骨髓捐贈、社區志工、環境保護，此八項同時推動，稱之為「一步八法印」：⁵

(3)運用：

A.平時慈濟團體均各自負責各組織宗旨及服務目標，惟每逢災害發生又時，均能全力投入相關災害救援行動，開設服務台、執行人道關懷、慰助及災後重建諸般行動，獲深國人及國際間之肯定與支持。

B.慈濟基金會是臺灣最大的民間慈善機構。它在世界五大洲都設有分會和聯絡處。至2017年12月分為止，慈濟志工已分布全球57個國家，援助過95個國家，受證志工約10萬；



本期主題

經統計2016年至2017年臺灣地區志工投入服務約1千6百萬人次，每月長期關懷家庭逾 23,400戶（**佛教慈濟基金會2016-2017永續報告書，2018年：第6、58頁**）⁶，每逢水、火、風震以及空難、車禍等意外變故時，慈濟人總能緊急動員，投入大量人力物力，前往災區救助，奮斗不息直到災民安家，家園重建。

(4)綜合前述，慈濟志工團體動員速度快，服務範圍廣，尤對於戰時（災時）民眾之疏導、安撫、收容及照護等後方支援任務，助益甚鉅，實為臺澎防衛作戰中，不容忽視之重要民間救護、撫慰組織。

4.後備憲兵荷松協會（簡稱荷松協會）：

(1)組織宗旨：

以支持中華民國政府政策、提倡善良社會風氣、辦理社會公益活動、聯繫後備憲兵及眷屬之情誼，並協力維護社會治安為宗旨。

(2)編組：

- A.自民國68年4月起，由全國（不含連江縣）現有25個縣、市陸續成立「後備憲兵聯絡中心」，各縣、市下轄之鄉鎮市成立313個地區聯絡中心，各地區聯絡中心於村、里成立8,762個聯絡小組，全國參與聯繫之後備憲兵人數約24萬餘人。
- B.為因應全面社團化要求，原成立全國性之「荷松聯誼會」，於90年9月7日依《人民團體法》，向內政

部申請成立「中華民國後備憲兵荷松協會」；另各縣市後憲聯絡中心亦陸續分別已於91年5月10日前，向所屬縣市政府登記共計成立22個「縣、市後備憲兵荷松協會」。⁷

(3)運用：

後憲適時提供法律諮詢指導服務、協助解決疑難問題、災害病困慰助、推介工作資訊、後備軍人晉任建議及婚喪喜慶祝賀慰勉等六大服務工作；另協力憲兵隊掌握維安情資，組織巡守隊、協勤大隊、維安大隊及交管隊等維護社會安定，共同打擊犯罪，並積極從事各地急難救助、救災及慰問弱勢等公益活動，深獲各界肯定，為溫暖社會無私奉獻。⁸

(4)綜合前述，荷松協會為憲兵退伍備員，受過精良之情蒐、警衛等勤務訓練，對於戰時協助執行治安維護、自衛防空、情資蒐處、散兵查緝等任務，深具助益。

三、我國全民防衛動員體系與運作機制：

(一)我國全民防衛動員體系概述：

全民防衛動員體系，係依全動法之規範，以任務為導向，採跨機關、委員合議制的會報方式編組而成。計區分行政院全民防衛動員準備業務會報（簡稱行政院動員會報）、各動員準備方案業務會報（部會級動員準備業務會報）、直轄市、縣（市）政府動員準備業務會報（縣市級動員會報）等三級會報組織（如圖2-9）。



本期主題

四、全民戰力綜合協調組織：

(一)戰綜組織法源依據：

全民戰力綜合協調組織係由國防部指定後備指揮部依全動法設立，而後備指揮部之前身即「臺灣省警備總司令部」，自1945年9月1日於重慶市成立以來，其任務即包括動員管理，深具多年經營地方之經驗，後續因組織遞嬗，於2013年1月1日更銜為國防部後備指揮部迄今，目前單位主要任務為策劃執行動員、管理、服務、留守工作、人才招募及建立後備潛力。

戰綜組織前身稱為「臺閩地區全民防衛動員戰力綜合協調會報」，係依「臺閩地區全民防衛動員戰力綜合協調會報實施規定」成立；該規定於1998年4月22日奉行政院核定依《全民防衛動員準備實施辦法（全動法制定前之過渡性法規）》修正名為「國防部推展臺閩地區全民防衛動員戰力綜合協調組織業務實施規定」，其任務在於「整合作戰地區總力，完成全民防衛動員準備，發揮全民防衛作戰力量，平時支援地方施政，戰時爭取軍事作戰勝利」。惟《全民防衛動員準備實施辦法》係無法源之職權命令，拘束力不足，而臺閩地區全民防衛動員戰力綜合協調組織之任務涉及行政機關事務，涵蓋面過廣，執行難免窒礙。

全動法於2001年11月14日制定頒布後，國防部爰於2005年1月13日訂頒「國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點」（以下簡稱「設置要點」），至此，本「依法行政」之原則，戰綜組織之任務、角色及定位，於焉明確；其後經3次修正，最後1次係於2011年

1月13日修正。

(二)全民防衛動員與戰綜組織之關係：

依全動法第8條第2項規定，戰綜組織應整合作戰地區總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協助地方處理災害救援事宜，即一方面應站在軍方立場整合作戰地區總力支援軍事作戰，另一方面，應從行政機關需求考量，協助地方處理災害救援事宜。爰設置要點第2點規定，「戰綜組織」係行政動員與軍事動員間之協調介面。復依全動法第7條第6款規定，行政院動員會報負有各級動員會報及戰綜會報之協調、指導任務，因此，各級戰綜會報應在行政院動員會報指導下，辦理及完成相關任務，亦即充當政軍間之協調介面（橋樑）。

戰綜組織於動員準備階段係以「會報」方式組成運作，稱為「全民戰力綜合協調會報」（簡稱「戰綜會報」），其編組依現行設置要點規定，區分為：臺閩、地區及直轄市及縣（市）戰綜會報三級，分別由國防部後備指揮部、地區後備指揮部、縣（市）後備指揮部（或後備服務中心）設置之；無地區後備指揮部者，由所在作戰區（防衛）指揮部設置之：（如圖2-11、2-12）

(三)現行戰綜會報之運作機制與功能：

戰綜會報係由各相關行政機關及公、民營事業單位編成，採合議方式實施，透過各級行政體系的運作，將全國（各地區、縣市）各階層與全民防衛作戰有關之活動與資源，加以規劃安排，使戰爭潛力能獲有效整合，適時適切支援軍事作戰與災害防救。

(2)地區戰綜會報：依令於2小時內轉換為地區戰力綜合協調中心，並應結合相對層級之作戰區「聯合作戰指揮中心」運作，依實際作業需要編組、分工，負責協調直轄市、縣（市）政府動員協調管制中心掌握各項動員能量，以支援作戰及應急之需求。

(3)直轄市、縣（市）戰綜會報：依令於2小時內轉換為直轄市、縣（市）戰力綜合協調中心，並應結合相對層級之動員會報、災害防救會報轉換為「聯合應變指揮管制中心」，依實際作業需要編組、分工，負責

協調動員民、物力，支援軍事作戰。

五、三會報聯合運作：（簡稱三合一會報）

囿於中央層級部分，因法律依據及主管機關不同，且各有執行法規及程序，實質結合有所困難，而直轄市、縣（市）政府動員會報、災防會報及戰綜會報三個會報之召集人均為縣市首長、納編成員亦大部分相同，為免疊床架屋、消異併同、強化橫向聯繫、精簡作業程序，以有效發揮組織功能，提升三會報效能，民國93年行政院動員會報爰決議推動縣市三會報聯合運作，以達成平時遂行災害防救，戰時支援軍事作戰。（如圖2-14）

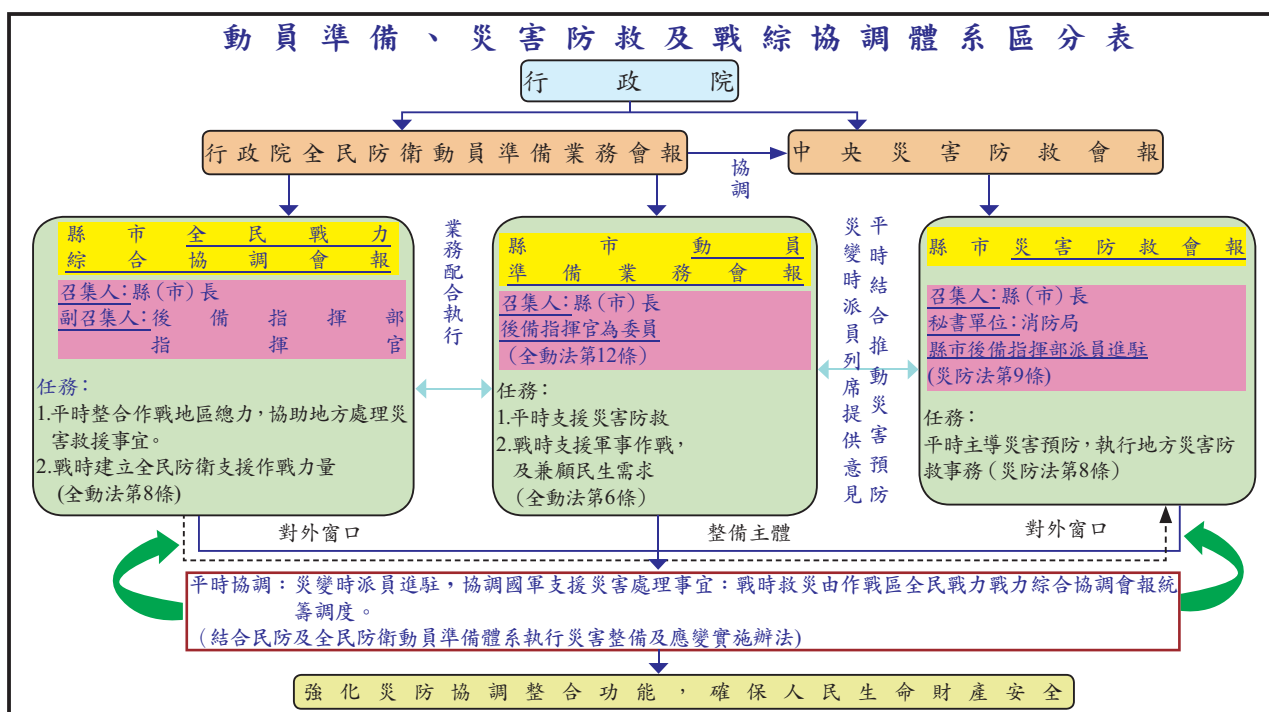


圖2-14：三合一會報協調體系區分圖

資料來源：國防部後備指揮部編。《民102年度全民防衛動員業務講習》〈簡報資料—各級戰綜會報角色與功能〉。臺北市：後備指揮部，民101年6月。頁37。



本期主題

六、小結：

中共若欲對我實施三棲進犯前，必然先期完成相關作戰準備，包含海空輸具之徵集與部隊之集結，臺灣地處西太平洋戰略要域，擁有四面環海之天然地障，有利我爭取動員與作戰準備之時間。基此，在確定其具犯臺徵候時，我相關情報系統即已先期掌握彙報國安高層，並決定後續戰略方針及是否下達動員令，遂行臺澎防衛作戰。

全動法第3條第1款規定，動員任務於平時應配合災害防救法支援災害防救，災防法第15條亦規定，各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項，並授權訂定《結合民防及全民防衛動員準備體系執行災害整備及應變實施辦法》，故戰綜會報負有協助地方處理災害救援事宜之法定任務，亦即動員及災防體系不僅法制上已連結，實務運作上亦須密切結合。

目前臺閩戰綜會報已將紅十字會、慈濟基金會等組織納入會報編組委員，各鄉鎮市區後備軍人輔導組織已在縣市後備指揮部指揮管制下執行法定協力動員任務，另就筆者實務觀察發現，各縣市後備憲兵荷松協會亦能配合重大任務，協助災害地區交通管制等任務，若各縣市戰綜會報能妥適運用是類團體，相信必能提升地區總體後備戰力。

因此，綜觀我國具有完備之動員政策與制度，若能有效發揮地方動員效能，進而建構全民總體戰力，在各級全民戰力綜合協調組織有效統合行政動員與軍事動員之整體資源及妥慎運用下，必能產生一定之嚇阻力量。

參、戰綜組織運作與功能之探討

一、戰綜會報運作現況檢討：

事實上戰綜會報之重要性，在於全方位協調與連繫，縱向方面，上可循縣市、作戰區、臺閩以至行政院動員會報獲得協助，下可貫徹至縣市政府各鄉鎮、村里等，橫向方面則可協助跨區支援；由於各縣市後備指揮部深耕基層，戰綜會報在整合作戰地區總力後，透過上述作為，可充分發揮政軍協調介面功能，有效積儲動員能量以協助地方處理災害防救，為我國行政動員機制最基層之會報組織，亦為我國全民防衛動員機制之基石。

我國平時藉「全民防衛動員（民安）演習」及「軍事防空（萬安）演習」磨練全民防衛動員機制，並藉由演習綜合驗證中央、地方資源運用及各項標準作業程序，提升支援軍事作戰及災害防救之成效。

經過近年來各縣市政府與國防部後備指揮部有關災防、動員承辦單位的不斷努力下，可以看到縣市政府首長、各局處長、公（民）營事業單位及民間自發性團體等，均已瞭解防災、減災之重要性，並能戮力參與縣市「三合一會報」運作機制及年度相關災防、動員演習，逐步朝向全方位整合地方資源的道路邁進，相信在不久的將來，我們各縣市政府對於平時災害防救及戰時戰災搶救與支援軍事勤務等任務，將會更臻成熟、發揮民力無窮的戰爭面。

然而法令及運作機制雖已完善，若各縣市三合一會報實際執行層面能持續更加精進，將是國家與人民安全的最佳保障。茲就筆者研究觀察所見情形，摘列如后：

(一)首長重視程度影響編組委員親自出席比率：

經觀察縣市「三合一會報」定期會議若為縣市首長親自主持，則編組委員親自與會之比率甚高；若由副首長或代理人主持，編組委員由代理人出席之比率相對較高。

(二)兵棋推演議題及狀況處置宜多元深入：

- 1.兵棋推演研討課題雖已依計畫將律定之必推課題納入，若能依轄區特性深入實施探討，並針對各狀況處置能量向下探究至鄉、鎮現況，將可更瞭解現行相關計畫之可行性及適切性。
- 2.針對特別狀況處置及臨機議題，若能多元考量複合式災害實況，結合課題實施狀況處置，將可有效磨練各級應變能力，達成會報預期成效。

(三)藉跨區支援兵棋推演磨練縣市聯防作為：

目前臺閩戰綜會報已針對超出地方救災能力所及之複合性災害規模與性質，除協請中央部會適時支援地方外，亦要求地區戰綜會報應主動掌握所轄縣市災損狀況，主動實施跨區支援作為。縣市兵棋推演課題若能依本身列管能量，結合狀況想定規劃跨區支援課題，可藉由平時推演，瞭解縣市聯防相互支援作為，磨練上、下級及平行縣市間協同救災機能。

(四)廣泛設計推演想定狀況，磨練各民防團隊與政府行政機關軍勤隊：

民防團隊包含民防總隊（含下轄11個任務隊、站）及防護團等，分別具備相關任務屬性與功能，狀況設計時，除以有關民防任

務大隊執行災民疏處、消防搶救、醫療救護等狀況外，若能有機會多元設計併用政府行政機關之軍勤隊與各公（民）營事業機關、機場、港口、自來水廠、電信（力）、學校、場廠等單位之特種防護團、防護團或聯合防護團，協力執行重要港口、機場、自來水廠、電廠、戰備跑道或重要橋樑搶修等任務，可增進是類單位執行各項複合式災害狀況處置之效能。

(五)充分整合地方自發性組織（志工團體），擴大整體能量：

各縣市民間自發性團體眾多，然未能充分協請相關災防志工社團、組織共同參與災防演練；或未落實平時資源調查及救災能量調配分工，致面臨災害發生時，各自運用組織資源募集人力、物資投入災區，形成與行政機關（社會處、衛生局等）投入之人力、物資重複或超溢需求，浪費社會資源，應透由會報機制擴大整體災防、救援等能量，應較允宜。

二、民防團隊及軍事勤務隊運用未臻完善：

民防團隊人員於戰時配合國防軍事單位執行「搶修軍用機場、軍用港口、軍事廠庫等重要設施」、「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」、「協助裝卸運輸軍品」、「協助設置軍事阻絕障礙」、「對空監視及報告敵機動態」、「監視、報告敵軍空降、飛彈襲擊等情形」、「協助傷患醫療作業」、「其他經國防部協調中央主管機關指定者」等8大類軍事勤務支援事項（**民防法施行細則，2015：第3條**）。行政機關之軍事勤務隊可協助執行「機



本期主題

場、港口、軍事基地、廠庫及醫院等設施之搶修」、「戰備道路、鐵路、公路、橋樑、油管等設施之搶修」、「戰場工事構築及阻絕之設置」、「軍品及重要物資之裝卸及運輸」、「傷患之運送、救護及軍墓勤務之執行」及「協助地方治安、自衛、防空等勤務支援」等6項服勤範圍（召集規則，2014：第27條）。上述單位均對於臺澎防衛作戰之助益甚鉅，故平時之編組與訓練即顯得相對重要，提出以下2項觀察心得：

（一）落實平時編組與常年訓練、納入災防演習整合能量：

筆者認為平時即應將縣市之民防總隊（含所轄管11個任務大隊），各鐵路、公路、港口、航空站、電信、電力、煉油及自來水公（民）營事業機構之特種防護團，以及已納編民防總隊或特種防護團以外之機關（構）、學校、團體、公司、廠場之防護團或聯合防護團等，均應全數完成編組，並納入縣市「三合一會報」之編組委員，於平時落實常年訓練，並配合相關災防、民安等演習實施能量驗證，強化面臨各項複合式災害的搶救能量；同時藉由會報機制實施人力資源、物資能量之調查與責任分工，俾有效整合政府行政機關的人力與資源，避免資源浪費。

（二）詳實檢討需求與召集訓練、配合演習強化支援能力：

針對目前政府行政機關之軍勤隊，僅依計畫納入年度軍勤隊召集訓練（以教育召集方式施訓），並未納入地區（縣市政府）統一指揮機制，係由使用單位自行依需要管制運用，對於平時執行災害防救及戰時支援作戰

勤務（戰災搶救）等任務助益有限。若能研究將政府行政機關之軍事勤務隊予整合納入地區總體資源，在戰綜會報指導下由業管局、處、機關遂行統一指管運用，可適時彌補戰時國軍作戰部隊勤務能量之不足。另可研究是類單位除依年度計畫納入召集訓練之外，若能結合召集訓練期程配合災防、萬安或同心演習時機一併納入訓練，將可以增進相關戰災搶救、戰場經營、傷患救護及地方自衛與防空諸任務之任務訓練，有效支持臺澎防衛作戰各項戰時勤務需求。

三、民間自發性團體資源應予統籌運用：

針對我國近5年間（民103~107年）發生之空難、氣爆、颱風、地震、水患及普悠瑪火車出軌等10次重大災難事件，除統計國軍部隊投入救災兵力及車輛外，另針對本研究所提「民間自發性團體（慈濟基金會、紅十字會、輔導組織、荷松協會等4個單位）」，蒐集「中央災害應變中心」相關處置報告、「慈濟基金會」年鑑及永續報告書、「紅十字會」年報及專案報告等網路書面資料，彙整是類單位投入救災成效。（如表3-1）

因應各項災難程度不同，慈濟基金會及紅十字會除派遣大量人力於災難現場立即提供災民心理撫慰、安置、熱食、民生物資及傷患後送醫療救護外，並運用社會捐助提供災區後續重建與災民慰問（撫）金所需龐大經費；另輔導組織及荷松協會亦能迅速結合地域優勢，於災害發生第一時間即到達現場執行傷患救助、服務臺開設、交通疏導管制、災情通報、引導國軍部隊及專業救災單位進入災區救援等工作。綜上，可以發現民間自發性團體均能主動依

tw/。

卅二、新北市板橋區後備憲兵聯絡中心、新北市板橋區退伍憲兵協會網站：

<http://tpmp.org.tw/article.php?handle=list&aid=1&pid=101>

卅三、國防部憲兵指揮部忠貞報86年部慶特刊網站-4：<https://afpc.mnd.gov.tw:7443/>

PaperRoom/Paper_Info.aspx?ID=10028

卅四、維基百科網站：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%8F%8F%E8%BF%B0%E7%B%9F%E8%AE%A1%E5%AD%A6>

卅五、MBA智庫百科：<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/T%E6%A3%80%E9%AA%8C>

作者簡介

蘇茂嘉

學歷：私立亞東工專畢業；政戰學校志預官86年班、後備動員管理學校正規班92年班、國防大學陸軍指揮參謀學院97年班、國防大學戰爭學院103年班

經歷：政戰官、連輔導長、動員官、動員連絡官、連長、營長、人事參謀官、國防部後備指揮部人事軍務處人事管理科上校科長；現職新竹後備指揮部上校指揮官

劉光泰

學歷：美國諾瓦東南大學商業管理博士

經歷：現職中華大學專任助理教授

學術專長：生產與作業管理、品質管理、企業資源規劃、經濟分析、多變量分析

注釋

- 1 依《民防法施行細則》。2015年5月7日修訂。第3條：「民防法第2條第4款所稱支援軍事勤務，指由民防團隊人員於戰時配合國防軍事單位執行下列事項：一、搶修軍用機場、軍用港口、軍事廠庫等重要設施。二、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。三、協助裝卸運輸軍品。四、協助設置軍事阻絕障礙。五、對空監視及報告敵機動態。六、監視、報告敵軍空降、飛彈襲擊等情形。七、協助傷患醫療作業。八、其他經國防部協調中央主管機關指定者。」
- 2 依《民防法施行細則》。2015年5月7日修訂。第5條：「本法第3條第2項所稱民防工作與軍事勤務相關者如下：一、空襲情報傳遞。二、空襲警報發放。三、防空疏散避難。四、民防團隊編組及運用。五、其他經中央主管機關會商國防部指定者。」
- 3 《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》。2015年1月21日修訂。第9-16及同法第19條。
- 4 2016年7月12日傍晚，立法院院會以45票贊同、9

- 票反對，表決廢止自1954年10月18日制定公布的專法，總統於2016年7月27日正式公布廢止中華民國紅十字會法。
- 5 資料來源：慈濟基金會網站：<http://www.tzuchi.org.tw/2017-11-20-00-12-02/2017-11-20-00-08-46/%E5%9F%BA%E9%87%91%E6%9C%83%E7%B0%A1%E4%BB%8B>
- 6 慈濟於2016年8月出版第一本永續報告書，本報告書為第二本，報告書期間為2016年1月1日至2017年12月31日，於2018年10月發行。
- 7 新北市板橋區後備憲兵聯絡中心、新北市板橋區退伍憲兵協會網站：<http://tpmp.org.tw/article.php?handle=list&aid=1&pid=101>
- 8 國防部憲兵指揮部忠貞報86年部慶特刊網站-4：https://afpc.mnd.gov.tw:7443/PaperRoom/Paper_Info.aspx?ID=10028
- 9 維基百科：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%8F%8F%E8%BF%B0%E7%BB%9F%E8%AE%A1%E5%AD%A6>
- 10 MBA智庫·百科：<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/T%E6%A3%80%E9%AA%8C>



本期主題

- 2008年11月14日。
- 八、《結合民防及全民防衛動員準備體系執行災害整備及應變實施辦法》。2011年1月31日修正。
- 九、《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》。2014年1月20日。
- 十、《兵役法施行細則》。2014年6月4日修正。
- 十一、《召集規則》。2014年9月25日修正。
- 十二、《國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點》。2015年7月16日修正。
- 十三、《中華民國紅十字會法》。1954年10月18日公布，2016年7月27日公布廢止。
- 十四、《兵役法》。2017年6月14日修正。
- 十五、《災害防救法》。2019年1月7日修正。
- 十六、國防部頒。《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》。臺北市：國防部，2003年3月15日，頁1-7。
- 十七、中華民國102年《四年期國防總檢討》編纂委員會。《中華民國102年四年期國防總檢討》。臺北市：國防部，2013年3月。
- 十八、國防部全民防衛動員室編。《國防部103年動員準備計畫作業講習資料》。臺北市：國防部，2013年6月。
- 十九、中華民國102年國防報告書編纂委員會。《中華民國102年國防報告書》。臺北市：國防部，2013年10月。
- 二十、中華民國104年國防報告書編纂委員會。《中華民國104年國防報告書》。臺北市：國防部，2015年10月。
- 廿一、中華民國106年國防報告書編纂委員會。《中華民國106年國防報告書》。臺北市：國防部，2016年12月。
- 廿二、國防部後備指揮部編。《民102年度全民防衛動員業務講習》〈簡報資料—各級戰綜會報角色與功能〉。臺北市：後備指揮部，民101年6月。
- 廿三、國防部後備指揮部動員管理處。〈國防部後備指揮部103年動員準備計畫作業講習：全民戰力綜合協調組織暨萬安演習簡報資料〉。2013年7月。
- 廿四、中華民國紅十字會總會編。《中華民國紅十字會2015年報》。臺北市：中華民國紅十字會總會，2015年3月。
- 廿五、中華民國紅十字會總會編。《中華民國紅十字會2016年報》。臺北市：中華民國紅十字會總會，2017年4月。
- 廿六、中華民國紅十字會總會編。《中華民國紅十字會2017年報》。臺北市：中華民國紅十字會總會，2018年5月。
- 廿七、財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會編。《佛教慈濟基金會2015永續報告書》。花蓮縣：財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會，2016年8月。
- 廿八、財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會編。《佛教慈濟基金會2016—2017永續報告書》。花蓮縣：財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會，2018年10月。
- 廿九、國防部後備指揮部網站：<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/>。
- 三十、中華民國紅十字會總會網站：<http://www.redcross.org.tw/>。
- 卅一、慈濟基金會網站：<http://www.tzuchi.org>。

伍、結論

平時各縣市政府、縣市後備指揮部即應敦請轄內相關民間自發性團體負責人，委聘擔任「災害防救業務會報（災防會報）」及「全民戰力綜合協調會報（戰綜會報）」之委員，除定期參加縣市「三合一會報」，針對災害防救相關議題，說明該組織可提供協處之人力、物力與資源能量等，藉由共同參與兵棋推演及實兵演練（民安、災防演習等），詳實律定各項災害發生時之人力資源與物資能量分配規劃，期於平時熟稔各項災防作業與程序，災害發生或戰時得以立即肆應各類型災害之搶救。

「全民防衛動員（民安）演習」係為綜合驗證各縣市政府平時整備與訓練成效，因應近年複合式天然災害頻仍，各縣市政府首長均甚為重視防（救）災演練，轄內相關軍、公、民營單位無一不戮力以赴。綜觀各縣市執行現況言，均多數著重於轄區內之各種災害搶救與鄉民疏導、安置及撫慰等作為，已深具成效；然災防搶修與戰災搶救景況雖相似，惟就外在環境威脅以及地區內資源整合與投入言，差異甚鉅，若能對於戰時協力執行相關支援軍事勤務及戰災搶救部分多所著墨，將更能彰顯會報效能。

從本研究有關民防團隊、政府行政機關軍事勤務隊及民間自發性團體相關編組、功能及運用等論述可知，我國國防戰力除現有軍事武力之外，尚具有龐大之民間後備戰力可支援軍事作戰任務。然民間自發性組織團體眾多，本文受限研究時間及相關資料蒐集，無法逐一列述，各縣市政府、後備指揮部應確實掌握與運

用地區資源，雖無法全數納入災防會報或戰綜會報委員編組，仍應儘量爭取相關民間組織（如：婦聯會、救國團、青商會及獅子會等社團組織）配合共同參與相關災防演練、民安演習，就有關「協助人力動員催促報到」、「協助車機物力動員報到任務路線之交通疏導作業」、「家戶政令宣導與凝聚抗敵意識等心戰心防作業」、「協助部隊散兵查緝作業」、「配合民防團隊及軍勤隊共同執行相關戰災搶救、災民疏處、傷患救護及防疫消毒等作業」、「婦聯會配合開設簡易飲食補給站及執行人員宣慰、戰志鼓舞」等任務，發掘整體作業能量、檢討運作效能、獲取作業參數、提升民眾向心。使縣市「三合一會報」能充分整合地區總力，遂行災害防救與臺澎防衛作戰支援軍事勤務之任務。

參考文獻

- 一、《國防法》。2000年1月29日及2012年6月6日修正。
- 二、《全民防衛動員準備法》。2001年11月14日及2014年6月4日修正。
- 三、《後備軍人輔導組織設置辦法》。2002年9月4日及2013年3月27日修正。
- 四、《民防法》。2001年12月26日及2014年12月24日修正。
- 五、《民防法施行細則》。2002年12月27日及2015年5月7日修正。
- 六、《全民防衛動員準備法施行細則》。2008年4月11日修正。
- 七、《民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法》。



本期主題

置相關狀況，藉以磨練平時各項複合式災害救援、戰時災害景況處置、或支援軍事勤務等。另外，狀況設計應多元考量，避免年年重複演練同質性高之狀況，並協調相關單位參與演練，利用兵棋推演及演練時機完成救援責任協調與資源分配，建立相互支援與協調合作機制，節約整體救災資源。

(五)強化戰綜會報平時協力各項物力動員工作能量：（積極強化軍需工業動員、軍勤隊物力動員需求）

- 1.「武器國造、自給自足」，一直是我國戮力追求的目標，其實國軍在中科院及軍備局等各單位不斷努力下，成效斐然。然而，在這些國軍單位的背後，有著一大群協力軍需生產製造的工廠，而這些工廠所需求之原物料卻不一定來自於國內，甚至多數來自於國外或中國大陸者。應極力避免原物料及物資由中國大陸進口，衍生影響我防衛作戰遂行之能力。
- 2.戰綜會報平時主要任務之一，即為完成定期「基本戰力調查」，而基本戰力調查係包含民防、軍勤隊等人力與物力動員所需之編管資料，因此，戰綜會報應運用縣市政府相關局處（如社會局、衛生局、教育局、民政局、工務局、警察局、消防局等單位）、監理機關、民防團隊及後備指揮部與各鄉鎮市區後備軍人輔導組織，共同落實執行基本戰力調查，並編組實施抽訪驗證，以精確各項編管數據，掌握相關原物料來源與出處，避免過多國外進口之物資（尤應避免由中

國大陸進口），以確保各項物力動員工作順利遂行，並使軍需工業動員可以持續維持各項軍工武器、彈藥與補給品之生產能量，確維國軍部隊之生命線。

- 3.各行政機關之軍勤隊一直以來於年度物力動員申請時，均少有物力動員品項之需求，其原因多數以各行政機關已先期依法令規定預屯一定數量之物資與器材（具），然而各縣市後備指揮部實無權責予以查考，建議應透過縣市政府或戰綜會報機制，對是類機關實施定期查考，確保該機關所申請之軍勤隊或現行工務單位，均能有足夠之物資品項遂行相關戰災搶救或災害防救，確保國家民生安全與穩定之需求。

三、落實組訓民防團隊及政府行政機關之軍勤隊：

- (一)建議落實民防團隊組訓機制，落實複合式災害防救及常年訓練，並納入相關演訓驗證，檢討資源分配與運用是否合宜，不斷改善精進，使民防團隊成為戰時地方最重要的後備戰力支援能量。
- (二)確實研討現行各行政機關所編組之軍勤隊能量與任務是否得以遂行，並藉由相關演習戰災想定狀況之設計，從兵棋推演、召集下令（以教育召集方式實施1至2天）、實兵演練等步驟，逐項逐步實施驗證，針對執行窒礙研究精進；另就任務執行能量不足部分，檢討適宜單位（民防團隊能量）支援，再不足，則研提是否增加軍勤隊數量，以滿足實際需求。

化整體災防能量之外，並可減輕行政機關、國軍部隊相關災民救援、收容、醫護、膳食、輔導、宣慰、凝聚共識、心戰心防、防疫消毒及後續安置等勤務能量，亦可依其組織特性，適切支援軍事勤務（如散兵查緝、人物力動員催促報到、戰時交通中斷無法報到之應召員引導、收容、軍品搬運、戰場經營、戰力保存、戰災搶救等工作），真正達到「寓民力於我力，融我力於戰力」之動員精義。

二、強化戰綜組織功能性，有效提升會報效能：

(一)提高主持人（縣市首長）及委員出席率：

首長重視能提升運作效能，地區及縣、市後備指揮部應持續向召集人說明會報體系運作流程與方式，並於防汛期前向召集人說明有關各項動員整備及國軍兵力支援災害防救相關事宜；另持續規劃辦理全民國防教育宣導、學術研討及軍事參訪等活動，以增進會報成效。

(二)精進兵推狀況想定、議題設計及狀況處置：

1.狀況想定結合地區特性：

諸如國際現勢、災害潛勢區域、斷層帶、高價值目標、產業、重要地形、鄰近地區當前狀況等，提供主推官及與會單位得以貼近實況處置。

2.重視內涵精進推演方式：

兵棋推演之主推官應適時提出臨機問題或議題，並輔以「直、追、反、轉」等

推演手段，激發各部門緊急應變及處置能力，惟有藉平時不斷演練，透過推演相互瞭解共同合作，期於災害發生時，將災損降到最低。

3.處置作為結合基層計畫：

鄉鎮及村里為地方基層單位，亦是制度推行成敗之關鍵，經驗證中央與地方在政策面已建立共識，在執行面亦能統合行動與做法。未來兵推議題規劃，應結合地方應變計畫，向下紮根至鄉鎮、村里基層單位，將推演課目更細緻化，依狀況實施處置及演練，藉以磨練基層應變能力，強化防災作為，亦可避免基層單位因循過去推演舊案腳本，或缺乏推演經驗，對複合式災害類型處置，無法結合單位能量與實況予以適切處置。

(三)落實跨區支援狀況演練：

推演課題應結合會議主題（上半年以執行災害防救、下半年以支援軍事作戰及戰災搶救），議題狀況應從實仿真設計，推演課目亦應從嚴從難規劃，在既有共識基礎上，將跨地區及縣、市之支援作為實施深入研討，避免流於形式，各局處針對災害規模及嚴重性，分別提出具體可行之處置作為，說明可供動員之民力及能量，建立「標準作業程序」，並納入災防演練中實作，以驗證可行性。

(四)民防團隊與政府行政機關軍勤隊納入編組及狀況演練：

在狀況設計方面，除由各局、處及相關編組單位就本身能量處置外，建議可多運用民防總隊下轄之各任務大隊及軍勤隊協助處