

全民防衛動員民防運用之探討 ，以八二三砲戰為例

撰稿人：祁志榮

摘 要

全民國防是當前國防政策的主軸。全民國防主要體現在「全民防衛動員體制」。全民防衛動員體制中，民防也是很重要的一環。台海無戰事已長達70年的時間，此間的民眾也習慣了民主自由的生活方式。而今年也是八二三砲戰勝利60週年的日子，緬懷當年的烽火歲月，砲火中淬鍊了金門軍民堅毅不拔的意志，及合作無間的關係。當前台海雖然無戰事，卻不意味著和平會永久的持續，國人唯有抱著「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」的信念，朝乾夕惕，毋忘在莒的精神面對。民防是國防的基石，而民防法自立法通過後，鮮少驗證的機會，因此本文以823砲戰勝利為史鑒，探討從砲戰期間金門民防隊在砲戰中的角色，審視我防衛動員中民防的運用。

由於社會的自由開放，國人的自我意識不斷提高，對於國防／民防／災防等攸關民眾安全的事項，許多人抱著輕忽心態。但是當非常時期來臨，是否能夠如願的脫離困境，實非運氣使然，而是要靠平實的訓練與準備才能減少傷亡。因此，面對民防運用的問題，本文以一個距今一甲子的成功案例為討論基礎，希望從歷史的經驗中，總結一些具有價值的元素，作為當前我國精進民防體系的參考。

關鍵詞：823、金門砲戰、民防、災防

壹、前言

今年是八二三砲戰勝利六十週年，當年金門及其附屬島嶼，以堅韌不拔的意志力，藏於九地的軍事設施以及金門民眾踴躍參與地方防衛的種種因素配合下，共軍47萬餘發砲彈完全喪失功能，不但沒有威嚇到台澎的軍民，反而

讓中美協防條約對外島防務的承諾，從諱莫如深的模糊，轉變為清晰明確的支持。相信這是當年毛澤東發動金門砲戰所始料未及的。另一方面，金門軍民在砲戰中人員傷亡與財務損失，也因為總統蔣中正的指示、歷任金防部司令官的苦心經營，與戍守金門官兵及金門地區民眾的努力，減到最低。根據戰史的記載，金



明了金門民防組織的成功之處。

我國民防法自通過迄今，從來沒有實際運用的經驗（演習除外），為有效析論民防組織的功能性，本段以災防為例證。民防災防在組織架構及權責運用上大部分相同，且台灣地區天災頻仍，災防的資源與訓練要比民防更為積極，透過對災防的檢視，找出民防可能的問題，借鑑金門自衛隊的表現，以作為權責單位日後精進的參考。針對相關法律部分，其出處皆取材自〈全國法規資料庫網站（<https://law.moj.gov.tw/>）〉，以確保法律從新的原則，文內引用時，不另標明出處，僅列出條文號。在戰史例證的取材上，本文儘量以蒐集的第一手資料為主，凸顯歷史的真實性，針對口述歷史資料的引用，在夾註時，亦將訪談人及受訪者一併提出，以作為文獻查考之依據。針對中共文獻部分，因與我方之立場各異且某些名詞不盡相同，因此全文內之名詞以此間慣用者為主，為忠實呈現原始文獻之樣貌，對於中共慣用之稱呼，在引文內使用之。

貳、我國現行民防執行能力概要

民防法的立法精神是：「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。」（民防法第一條）。因此「

自救互救」是民防體系的最終目標，同時也是全民國防的最佳體現。我國現行的民防法，公布自民國90年12月，距今有17年的時間。在這17年中，台灣地區沒有發生戰爭，民防法是否適用於此間社會，很難有個明確的判斷。但這些年來，台灣天災不斷，民防法中亦

門砲戰時金門各島的傷亡，第一日約為官兵四百餘人。而統計民國47年8月23日起，至48年元月7日止，國軍損傷火砲10門全毀，半毀59門，武器39件損壞，彈藥庫7處，掩體18處遭擊毀（國防部軍務局，1998：96），對比大陸的損失比例1，金門因為要塞地下化設施，大幅減少傷亡。因此，若說金門砲戰實為台灣日後能夠讓經濟快速發展的關鍵性一戰，亦不為過。

我們在慶祝金門砲戰勝利的同時，對於在砲戰中犧牲生命的先烈們，至上最崇敬的敬意。同時也對當年在金門各島嶼參戰的官兵英雄，提出萬分感佩之謝忱。這些參戰英雄，現在散居各地，各立家業，他們與當年犧牲的袍澤，以血汗共同捍衛家園，為保台澎金馬貢獻心力，亦為當代吾人應效法的典範。而另外一群人，他們居住在金門島上，透過金門軍政長官的擘劃，成立自衛隊（當年稱「民防隊」），為保家保產流血流汗，同時為作戰部隊維護治安、分擔軍事勤務，讓部隊能夠專心作戰。當年擔任金防部司令官的胡璉上將對民防隊的英勇表現，特別提到了：「和國軍同嚐艱苦，民防隊在搶運物資時表現的英勇，也毫不遜色。」（胡璉，1976：148）。由於台澎地區自光復之後，已經完全沒有戰雲煙硝，雖然有全民防衛組織，但因為久訓未用，無論組織上、訓練上、資源上都有檢討的空間，我們不希望戰爭在台澎金馬地區發生，但是卻不能沒有任何準備。因此本文的寫作目的在於回顧八二三砲戰期間金門自衛隊的運用，審視當前全民防衛動員的罅漏之處。所謂前事不忘，後事之師。更何況八二三砲戰以勝利為終，更證

有規範災害防救的部分，我國民防法的適用（或能用）與否的疑義，可以透過災害防救的角度作個檢視。此外，地方階層的災防法體系與民防體系架構相仿，都是以地方行政機構為執行主體，若是這一套組織面臨災害時是可行的，則可以推論將此組織執行於戰時民防體系亦可以實行，反之亦然。為有效說明民防體系，本段將先以民防法的規範與組織作為體系的構成，然後再以歷次重大災害的實際執行成效，來驗證這一套民防組織體系能否有效運用作為小結，藉以推論真正的戰爭爆發時，現行的民防組織能否有效達成民防法所賦予的任務。

一、民防的法律結構

目前我國現行的民防法規是由「民防法」總其規範。根據民防法第二條提到：「民防工作範圍如下：一、空襲之情報傳遞、警報發放、防空疏散避難及空襲災害防護。二、協助搶救重大災害。三、協助維持地方治安或擔任民間自衛。四、支援軍事勤務。五、民防人力編組、訓練、演習及服勤。六、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。七、民防教育及宣導。八、民防設施器材之整備。九、其他有關民防整備事項。」從上述的內容中，民防事項大致上分為三個部分：

（一）戰爭（武裝衝突）事項：如該條第一款、第四款等。

（二）災害防救事項：第二款

（三）治安事項：第三款

至於其他各款均為上述三項的支援與勤務整備項目。另外，相關法律的部分來說，

民防法體系還包含了「民防法施行細則」、「民防物資人員徵用徵購及補償辦法」、「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」、「民防團隊編組人員服勤津貼發給標準」、「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」等總共六項（以下簡稱「民防六法」）。六法之中，最新的修訂法規是民防法施行細則，修正日期為104年5月7日。

從民防六法的立法與施行，是我國法治化社會的特徵表現，任何有關限制人民權利與義務的項目都需要法律制訂之。也就是說，在保障人民權益的前提之下，一部完整而符合現狀的法律體系，不僅是需要的，更是必要的。民防法系除了建構民防組織的骨架外，另一方面對於執行民防勤務的內容亦有詳細的規範。就以民防法施行細則（以下簡稱「民防細則」）第三條的條文就明確規範了民防法「軍事勤務」的內容，其中包括了：

- 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而細則第四條規範了防空設施：



- 一、空襲情報傳遞系統。
- 二、空襲警報發放系統。
- 三、防空疏散避難設施。

第五條則是民防在防空中的任務：

- 一、空襲情報傳遞。
- 二、空襲警報發放。
- 三、防空疏散避難。

就任務比重而言，戰爭事項仍是民防法主要的核心任務。

二、民防的組織結構

依據民防法第三條：「本法所謂主管機關：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。」而地方則是由直轄市、縣（市）政府負責組織。第四條是民防法組織架構。其條文為：「一、直轄市、縣（市）政府應編組民防總隊，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）應編組民防分團，下設勤務組。二、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編組特種防護團。三、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。」民防法的四條一款與四條二款其主要的內容在於公部門組織，而值得注意的是，民防法對於民間團體組織防護團的建立用了「應」字，顯示該法對民間機關並沒有強制性。如此民防法第四條的立法精神，將民防法的屬性很明確的標示出來，亦即此部民防法與其建構的民防體系，植

基於公部門的行政組織為主，而非公部門的部分，民防法並未具有強制性，實際上是一部「半民防法」或「公務機關民防法」。在未具有強制性的規範中，民間團體與單位真的能夠建立「防護團」或「聯合防護團」組織的，恐怕不太容易。另一方面，由於防護團必須實施常年訓練，因此其成員依規定每年必須接受一次防護團訓練（民防法第五條）其他非屬於民防團組織的民眾，就不用參與常年訓練，其對於民防的精神及非常時期能否有效的執行民防任務，不無疑義。

由於我國民防法的架構是以公營（股）機構為核心的體系，就性質而言，不能稱為「全民」的民防體系。以公部門的人力與效能來看，是否足以接受民防法所律定的「支援軍事作戰任務」？為此，我們以災防法作為檢證的依據。之所以挑選災防法的原因，在於台灣地區天然災害頻仍，而災防法在組織架構上，與民防法有相同的地方，首先是中央主管機關皆為部會層級，民防法的主管機關是內政部，而災防法依據災害性質的不同劃分為不同的主管部會。其中內政部主管了風災、震災、火災與爆炸災害。水、旱災則是由經濟部管轄。其次是兩法的地方主管機關皆為直轄市、縣市政府。復次，兩者在執行任務時的組織相同。民防法規定地方首長為民防總隊指揮官，災防法在平時未發生災情時設置「災害防救會報」（簡稱「災防會報」）俟災情發生後，「災防會報」便轉為災害應變中心，同時直轄市、縣市地方首長的身份便由災防會報召集人轉災害應變中心指揮官。因為都是以直轄市、縣市現有架構作為民防/災防工作的主體，因此，如

果災防工作在地方推行的順利，同理可知民防工作亦應可以順利執行，若災防工作推行有窒礙難行之處，也就代表民防工作在推展上有相同的困難。

三、災防工作的運作成效

台灣地區地處環太平洋火山帶及亞熱帶，因此每年的5-11月常有颱風來襲，不定期還有地震的侵擾，由於災害發生的不定期與不定點，因此地方救災事項考驗了中央及地方機關。就以今年而言，先是年初花蓮的大地震，再來是8月份熱帶低壓南部滯留，都發生了某種程度上的災情。因此，我們蒐集了一些針對地方救災工作的研究成果，瞭解地方政府在救災時的困境與問題。學者謝正倫比較了921震災與88水災，發現88水災在災防法施行10年之後，地方政府在救災效能上仍有不足之處，這些問題分別是：「1.災情資訊無法掌握；2.指揮體系紊亂，救災資源欠缺整合調度；3.中央地方不協調，中央不夠積極，地方誤判危機；4.救災資材器具明顯不足；5.土砂災害救災缺乏經驗；6.救災專業知識不足；7.收容場所設備不夠；8.災情與救災資訊不夠透明；9.災民欠缺理性。」（謝正倫，2009：16-17）前述的9項中，除了第九項與地方政府無關外，其餘八項都指向地方政府的能力與資源不足的問題。學者陳啟榮在分析檢討基層機關水災防治時提到了幾項問題，其一是各機關救災整合困難，鄉鎮市（區）首長充其量只是名義上的該區域災害應變中心的最高指揮官，實際上的指揮調度權還是屬於各機關的直屬上級長官，例如「清潔隊」聽令於「環保局」；分駐所聽令於「警察局」，消防分隊聽令於「消防局」……

等等。更何況，鄉鎮市（區）首長救災專業較為不足，造成權責混淆與資訊傳遞多頭馬車現象（陳啟榮，2011：15）。鄉鎮市區等次級地方行政機關的資源更少，而且因為地境狹廣各異，連帶救災的能力也不盡相同。都會地區因交通方便，資訊與資源整合較易，處理災情相對單純。若是偏鄉山地聚落，通常因為地境廣袤，交通因災情中斷，造成救災資訊整合較為困難，同時也因為資源缺乏，拖延了救災時間。

一份由中央警察大學針對桃芝颱風做的研究中，以水里鄉與鹿谷鄉為研究對象，以訪談法分別訪談了上述兩個地方曾經參與救災人士，更深入的瞭解地方政府行政機關處理災情時的困境。例如研究中受訪者指出，桃芝颱風災害期間，鄉級災害應變中心只有秘書、工務課課長、民政課課長，以及部分員工撐起大局進行救災工作。風災初期以鹿谷鄉公所為主體的鄉級災害應變中心，雖立即進行人員搶救與救災人力及重型機具調度，唯人命搜救部分則全權交由消防分隊與警察分駐、派出所負責（林志信、楊永年、林元祥，2002：156-157）。同時調查中指出，鄉鎮市公所所屬各單位機關為最基層的政府單位，也是災害防救體系之第三層級，然而卻是整個政府組織體系救災資源最薄弱的組織，沒有專業幕僚可供諮詢（林志信等，2002：156）。因為沒有足夠的資源可供諮詢及實施救援，因此，地方最基層的災防單位發生無力執行任務的窘境。學者張鍇如針對近年來的災害防救成效進行調查研究，這篇研究運用了三種災防模式進行地方政府救災動機的比較，第一種稱為「垂直型災防



府際協力」，強調：「1.災害始於地方，災防工作權責涉於多方；2.接受上級指導監督，執行政策；3.與中央建立並維持良好互動，尋求經費支援；4.尋求或交換其他資源；5.尋求有能力的中央政府之協助，回應民代壓力」（張鍇如，2018：95-98）。此種模式主要是以中央為依歸，資源與動力的來源都是仰賴中央政府，地方政府處於被動。第二種則是「水平型災防府際能力」，強調：「1.同舟共濟的精神；2.尋求或提供其他資源，或基於政治利益或計算；3.建立形象與名望；4.與熟識或表現良好的地方政府進行意見交流；5.首長態度、考量、與非正式聯繫（張鍇如，2018：99-101）。」此種模式是地方政治首長為求取救災資源，同時也亦顯了地方政府在救災顯現的資源窘迫現象。第三種是「跨部門災防組織協力」。其內容有：「1.尋求其他資源；2.選擇可信任、有頭銜的非政府組織；3.設身處地、建立共識；4.提供經費補助，給於非政府組織表現機會並適時獎勵表揚。（張鍇如，2018：101-103）」此種模式的特點是地方行政首長向「非政府組織」尋求援助，解決資源不足的問題。總結張鍇如的論點，無論是向上級、平行單位、或是「非政府組織」，其目的都在解決資源不足的問題，這也凸顯了災防法通過至今18年來，雖然面臨各種災害的挑戰，而且緩步進化中，無法解決的難題是資源永遠不足。因此每次出現災害時，國軍的角色就成為救災重要資源，各地方政府極力想獲取的對象。

綜合以上各學者的研究中可以發現，從1999年的921震災，到目前已有快20年的時

間，地方政府在災防事務上，仍然面臨著多面向的問題。從救災專業無法建立、救災體系出現邗格，到救災資源缺乏、整體災防效率欠缺等問題，顯示目前為止，災防在地方政府的層級仍然有許多困難。回溯到主題，地方政府面臨的民防問題相信也是一致的，這些問題不是有一個民防法就能夠解決的，加上自民國38年以來，台澎地區未聽聞砲聲已長達70年，天災年年都有，其損害有限，亦提供地方政府操兵演練的機會；戰爭不日發生，其損害影響國家生存，卻因為國家長治久安使人心怠惰，地方政府漠視的結果，後果將不堪設想。

參、金門自衛隊砲戰期間的功能發揮

一、金門砲戰概述

砲擊金門時任中共福州軍區司令員的葉飛，在回憶錄中提到：「大規模的砲擊金門，是中央1958年北戴河會議時決定的。」（葉飛，1988：649）。同時又指出：「砲兵調來約3個師，還有一個坦克團。這次調動是晚上行動。八月上旬地面砲兵全部進入陣地，海軍130岸砲部署在廈門對岸角尾，砲兵陣地從角尾到廈門、大嶝、小嶝到泉州灣的圍頭，呈半圓形，長達卅多公里，大金門、小金門及其所有港口、海面都在我遠程火炮的射程內。」

（葉飛，1988：653-654）民國47年8月23日下午1830時，來自金門對岸圍頭、廈門、蓮河等地共459門（李立，2002：42），各型火炮射向金門，一時之間大小金門及其附屬島嶼煙硝瀰漫，金防部三位副司令官：章傑、趙家驤、吉星文先後陣亡，赴前線視導的國防部長俞大維頭部輕傷，同後，金門砲兵部隊不待命令逐

次向共軍陣地反擊，雙方砲火你來我往，直到2100許砲聲才歸於寂靜。統計第一天中共發射各型砲彈57,533發，我砲兵發射3,633發（國防部軍務局，1998：75）。第二天，司令官胡璉下令反擊，第一目標選定大嶝，上萬的砲彈落在不到十平方公里的小島上（胡璉，1976：144）。就數字上來看，金門的砲兵較共砲數量少；就位置上來看，金門受到三面包圍，屬內線作戰，金門各砲兵部隊，發揮了主動打擊的進取精神，金門砲指部指揮官王興詩將軍提到：

（一）集中：集中火力逐次攻擊敵砲兵陣地，為各個擊破敵人最重要手段。目的在摧毀，不在壓制。採取：

1. 對射擊目標之集中：選擇對我危害最大的目標，務以我數個連之火力集中射擊敵人一個連。
2. 射擊地區的集中：例如今日射擊重點指向圍頭，明日指向大嶝……以此類推。

（二）機動：

1. 火炮射向先集中一目標，然後移轉下一目標。
2. 選擇重點地區時，凡能轉移射向對該地區射擊之火砲盡量集中指向目標地區。
3. 當匪登陸企圖以明顯轉變為純砲擊時，將師砲兵變換陣地至射程可及敵陣地位置，參加反砲戰。
4. 儘量利用自走砲的機動性能，轉移射向以達集中火力的目的。

（三）主動：當發現匪砲卸下砲衣、陣地內人員活躍時，我各陣地迅速完成射擊準備，一旦匪砲口出現火光，立即下令射

擊。

（四）節約：外島補充不易，務求盡量撙節。

（國防部史編局，1989：158-159）

同時，國軍的表現，也讓美軍顧問刮目相看。美軍顧問每以二次大戰經驗，馬其諾防線工事之不可靠，及美軍砲兵從未構築掩體工事為例，認為我加強工事並非必要。及砲戰發生後，我有堅強掩蓋之工事損失較輕，鵠山一個155加砲連因工事未完成，露天掩體中作戰傷亡即重，顧問之觀念乃有一百八十度轉變。當八吋榴砲即將運往金門前，砲兵顧問反而主動要求預築工事（王興詩，頁159-160）。9月18日美援M-55 203mm（8吋）自走榴砲於澎湖運載，執行第一梯次「轟雷計畫」。接收軍援火炮單位由47年度獲得全國砲兵射擊比賽「金砲獎」的第一軍，砲607營接裝，首批3門由澎湖啟航，以3艘「合字級」（LCU-292合茂艇、LCU-290合昇艇、LCU-293合壽艇）各裝載一門自走砲，然後進入美軍第七艦隊LSD-17號兩棲船塢登陸艦，前往金門。蔣中正總統親赴馬公港口視導轟雷計畫，並接見3位艇長，其中合昇艇長王道夷向總統保證：「我人不死，艇不沈，一定達成任務。」（張壽齡等編，2008：32）。

或許是美援榴砲威力太大，亦或是毛澤東見封鎖金門目的無法達成，再或者是美共「華沙會談」已順利展開，經過45天的海空戰鬥及雙方你來我往的攻勢後，中共單方面於10月6日發表了〈告台灣同胞書〉，內容稱：從10月6日起，停止砲擊7天。到了10月25日，再發佈了〈中華人民共和國再告台灣同胞書〉，內容稱：單打雙不打。這兩個「文告」，可視為某



種程度的停火（雖然實際停火勢在1979年1月1日以後），此後砲聲漸漸沈寂，而雙方由發射榴彈改以砲宣彈，砲戰形式上進行但實際上停止。

二、金門自衛隊編組與訓練

（一）編組概況

依據國軍文獻記載：「『戰地政務』實驗，實際上早在民國42年底即開始策劃，金門與馬祖的戰地政務自民國45年10月15日開始推行由於金門馬祖兩地區在實驗戰地政務之前，因地理形勢關係，形成其地方行政組織的複雜化。又以處於戡亂時期，受戰爭影響，國軍作戰部隊與地方保安團隊，乃至游擊部隊頻繁調動，雖有綏靖組織之名，卻從無真正軍政軍令一元化統一指揮之責。因此，在金門馬祖展開戰地政務實驗工作時，除在各該地區改行戰地政務體制，使軍政區域一致，軍政機構一體，軍政首長一人，戰時戰地做到統一軍政領導，既可提高工作效率，更能發揮總體作戰功能。」（國防部史政編譯局，1996：188）。在編組方面，其組織體系與地方行政相結合，金馬地區各編成一個民眾自衛總隊，鄉鎮為大隊，行政村里為中隊，戰鬥村（自然村）為區隊，並按以下區分編組及分配其任務：（彭大年，2013：34）

1. 18歲至35歲青壯年男丁，編成機動隊，擔任村落防禦，反空降及機動打擊。
2. 16至17歲、35至55歲的男子，18至45歲的已婚婦女，編成守備隊，擔任該村落自衛戰鬥及軍勤支援。
3. 16歲至35歲的未婚婦女，編成婦女隊，

擔任自衛戰鬥、心戰、文宣及救護。

4. 12歲至15歲的少年男女，編成幼獅隊，擔任自衛戰鬥、警戒、巡邏、傳令及交通管制。（以下略）

依據國防部之戰史記載：民防部隊計編成40個中隊，隊員共計9585人（國防部軍務局，1998：320）。另外，根據曾歷經823砲戰，並於戰後任職金門自衛隊的楊世英先生補充：「金門地區共6個大隊（金城、金寧、金湖、金山、金沙、烈嶼），為使地方行政與戰備需求密切結合，將民眾依性別、年齡、住址、職業、專長分別編成各種任務隊。民國55年9月改名民防指揮部，民國62年又恢復民防總隊，並設專任總隊長，至民國62年改為自衛總隊，直到民國67年元月，奉行政院長核定為『金門縣民眾自衛總隊』」（楊世英，1997：172-173）。

（二）訓練內容

金門自衛隊隊員依對象與任務的不同，訓練時間亦有所歧異，依照楊世英先生所提供的資料，以表列方式說明自衛隊的訓練狀況。

另外，在戰術方面，金門民防隊亦有其明確的戰術目標，那就是：

1. 射擊敵人於村莊外：各村利用既設工事，務盡一切手段遲滯敵人行動，並配合鄰村及友軍，圍殲敵人於村莊外。
2. 阻止敵人進入村莊：以熾盛的火力，嚴密封鎖交通要道，通達村莊道路小徑均設置障礙物，並以火力配合，使敵人無法竄進村莊。
3. 制止敵人在村莊集結：佔領陣地、地形要點。

金門縣民防總隊訓練狀況表					
區 分	對 象	訓 練 重 點	訓 練 時 數	執 行 方 式	備 考
幹部訓練	區隊長以上自衛幹部	政治教育、兵器訓練、基本教練及戰（技）鬥教練	每年10天	召集各鄉鎮大隊區隊長以上幹部及主要員工單位承辦人，集中施訓。	
部隊訓練	1.各鄉鎮自衛大(中)隊。 2.遠海漁民中隊	政治教育、村落防禦兵器教練及戰鬥教練	1.年訓2週。 2.季訓12小時。	1.於農(漁)閒時分梯次進入各相關守備區基地實施訓練。 2.以戰備檢查代替季訓。	
員工戰鬥隊訓練	各機關、社團、學校、廠庫員工戰鬥隊。	政治教育、兵器教練及自衛戰鬥演習。	每年1週	兵器教練分區集中實施，由各守備區支援協訓，自衛戰鬥演習由所在地鄉鎮支援督導實施，政治課程自行研讀，定期測驗。	
漁(船)民訓	凡地區持有漁民證者一律參加	以政治教育及漁事情報蒐集、漁管法規簡介，海上應變措施為主。	每年1天	全縣分8個地區，每地區施訓1天，並編印教材，印發漁民人手一冊。	

資料來源：依據楊世英〈評述《八二三戰役文獻專輯》(上)〉第174頁表格繪製。

4.追擊逃竄之敵：視當時戰況，對逃竄之敵以火力追殺，或掌握戰機，派出兵力追擊。（楊世英，1978：29）

從上表內容可知，當年金門自衛隊的訓練強度頗大，雖然有些課程以現在的角度而言已不符時宜，但對於金門居民保護家居安全，已有基本的內容。這也對戰地的生存保障，提供了最佳的條件。

二、金門自衛隊於砲戰期間之功能與任務

(一)城鄉治安維護，掩體降低傷亡

當年軍階是分隊長蔡善良回憶，八二三砲戰期間：「砲戰時民防巡邏隊任務是巡察本村安全為主，一個分隊編制為30人，每人配備79步槍一支，平時不准持有子彈

，值勤時方配置之。（唐淑芬，1994：202）」。另一位隊員李增光亦說：「各村有民防隊組織，由鄉鎮公所分發槍彈給隊員保管，並協助國軍作戰（預防中共軍隊登陸或空降）充分達成命運共同體之實際效應。」（唐淑芬，1994：212）。由於實行戰地政務，家戶管理甚為嚴格，但也因為嚴格編管，砲戰開始後傷亡才能降低。隊員李清土提到軍事勤務構工時指出：「在八二三以前除了訓練外，尚有協助軍隊做工事，例如挖壕溝（戰壕）、指揮所外壕溝（外壕）、214高地、砲兵陣地外壕溝，自己家及民防隊的防空洞。協助軍方工作是命令，只有做防空洞是我們自願的，因為要保自己的命啊！」



（唐淑芬，1994：250）這些民防隊員的辛苦沒有白費，戰前辛勤的構工，戰時成了自己身家性命的最佳保障。李水成回憶說：「砲戰之前，我們北山村副村長，一般我們都稱他叫「指導員」。管理很嚴格，要求民防隊在我們村里挖一個很大的防空洞。四個出入口，每個出口寬約70-80公分，可以容納一百多人。剛好在砲戰前完工，砲彈打下來時，村裡的人都到這裡躲避。當時挖的時候很辛苦，大家都罵指導員是壞人，砲戰時覺得躲在防空洞最安全，大家才覺得他是好人。」（唐淑芬，1994：216）。而絕大部分自衛隊官兵，對於分內的工作大多能夠忠實完成，這也體現了保家、保產的民防功能。

（二）防護資材提供

當年防衛部財政困窘，任務以戰備為主，民防隊員執行任務時，並無任何薪資津貼，隊服亦自行購買，完全奉獻國家。守軍由於構築工事之必要，也有向金門地區民眾拆用門板、圈地構工等情形。隊員陳維淡提到：「民國38年軍隊剛到金門，什麼東西都沒有，只有拆民房築工事，在山頂上築工事作碉堡。胡璉於民國39年9月發給的公事（證明書），賠償叁百元，當時二萬或三萬元也沒辦法蓋一間房子，現在我還留存著這一張福建省政府證明書（政民字第0260號），當時領到這些賠償金，我都不夠吃一餐飯。我們穿的軍服一套82元5角，每人自購一套，剛買回來是灰色，然後將它染成黑色，因為只有一套，所以無法換洗。」（唐淑芬，1994：205）。關於陳維淡先生的回憶，曾參與823砲戰的楊世英補充道：「金門民防

部隊，於民國42年成立之初，並無制式服裝，大約在民國47年，砲戰之前，始要求民防部隊製作黃卡其布服裝一套（與當時金門公教人員服裝相同）。且其費用由隊員自行負擔，並規定在民防訓練、演習及冬防巡邏時，始可穿著。待尹俊司令官任內（民國54年3月至57年12月），他對民防部隊極為重視，指示民防總隊設計隊員服裝，並請聯勤代製。不久聯勤總部回覆以該部有一批早期墨綠色布料，原為士官外出服之用，其後士官外出服改用其他布料，經奉長官核准，願意不要任何代價送給金門地區，並義務縫製。這便是金門民防隊第一套公發制服。待民國62年6月，民防總隊改組為自衛總隊，64年金門自衛總隊奉命編組閱兵隊伍，乃製作蘋果綠特多龍服裝給閱兵部隊隊員穿著，獲得一致好評。其後，金門自衛隊員服裝，也隨之一致改為蘋果特多龍服裝。到了民國71年，有鑑於特種部隊所穿之迷彩裝，極具特色，金門自衛隊服裝也就改穿迷彩裝，一直沿用到戰地政務解除為止。（楊世英，1997：174-175）隊員黃清安回憶：「中共宣布單打雙不打後，當時生活真是艱苦，一年中超過4個月的役期，砲戰中每個月有12天服役（按：實為96小時）。吃住自理，阿兵哥吃飯戍守陣地，我們民防隊也要出任務，協助運補子彈、糧食，船一到，目標大，中共砲彈就到，危險萬分。但我們百姓無怨言，還認真打拼。」（唐淑芬，1994：229）。從當前角度來看，戰地防務之所需，徵用民地民物，難以苛責。而賠償金囿於財政狀況，杯水車薪亦為官民兩難。但是自衛隊員為了

金門犧牲奉獻，今日看來仍萬分可貴。台澎有如此的建設發展，金門地區駐軍與民眾，為我們流了血、流了汗，充了家產，此間民眾應感謝當年金門的犧牲奉獻。

擔任民防隊班長的李古璋回憶：「砲戰期間金門老百姓每天吃不飽，也住不好。幾乎天天躲在土坑洞裡，砲停了才冒險採拾蕃薯煮地瓜湯，或吃生地瓜。當時最苦的要算是自衛隊員，每天要協防及搶運灘頭物資與做防禦工作。做完了之後回家吃自己，政府並沒有配給米糧給自衛隊人員，亦沒有薪俸可領，完全犧牲奉獻。砲戰期間自衛隊大都參與新頭碼頭灘頭搶運工作，除了搶運軍需用品亦搶運民生用品，如米、鹽、木炭、煤油等。砲戰開始灘頭搶運頗有傷亡，後來胡璉下令每戶需交出5個麻袋，用以裝填細沙做成的沙包，構築成沙包溝，自衛隊才能順利在沙溝中完成搬運工作，傷亡減少很多。」（唐淑芬，1994：222）

（三）軍事勤務提供

吳有慶先生是金沙鎮大洋村村長，他指出：「砲戰時村落完全聽駐地營長為指揮官，上級命令傳達到營，營轉達到鄉公所、村公所，每日村公所有一位副村長、幹事值班，遇事靠人力傳達，快則半小時內必須召集完畢。」（唐淑芬，1994：232）。隊員陳永財先生想起砲火漫天的卸載，他說：「八二三砲戰時，民防隊奉命擔任搶運任務，民防中隊指揮官是各村的指導員，他兼任副中隊長，指揮隊員搶運。農曆八月十五那一天，輪到榜林中隊擔任搶運任務，有三位民防隊員在那次任務中犧牲，其中兩位是兄弟

，受傷者也有五、六位之多。民防隊為國家拋頭顱，灑熱血表現得相當勇敢。」（國史館，2003：頁434）。另一位隊員許明良先生也提出他的親身經歷：「那一天，我們八點鐘在村公所集合，由軍車運送到了料羅碼頭。當天的搶運任務由副村長帶隊，他站在沙包的最高處，觀看中共火砲何時出口，並利用吹哨聲來警示民防隊員採取避難動作。每當中共的火砲一射擊，副村長的哨音馬上響起，民防隊員立刻找掩蔽物藏身，有的伏在沙包下，有的跳入沙坑中。記得那次許明鴻所長的父親，剛剛扛起一包煤炭，就聽到哨聲響起，接著砲彈跟著落地，他甩開煤炭跳入海中，幸好沒有被擊中。」（國史館，2003：133）。隊員陳金象說：「醫療方面，每一民防隊分發有兩包急救包，平常訓練如何急救，先止血，再使用急救包，並由擔架抬送軍醫院處理。」（唐淑芬，1994：209）

這些為了保家保產支援國軍的自衛民防隊員，冒著生命危險搬運補給品，為的是金門的未來，為的是故鄉的情懷，有的流血，有的流汗，最後終於用自己的雙手決定了自己的命運。他們雖然不是名義上的軍人，但是執行任務的決心與軍人別無二致。

肆、金門砲戰民防工作對現今民防的啟示

一、擴大民防人力規模

所謂「以古鑑今」，823而砲戰距今已70個寒暑，台澎地區居民並未面臨戰爭威脅，進而民防工作是否受到重視，值得深切省思。而



就台灣本島的災防而言，主體是地方機關，國軍單位是輔助。但如既有研究指出，每一次的救災各地方政府似乎無法發揮其功效。就823戰例而言，作戰主體是軍隊，民防單位是輔助，軍民偕同共禦外敵。當年的制度設計，金門人士編入民防隊，完全參與金門的民防工作，與駐軍體系獨立但卻相互呼應。砲戰時，金門自衛隊給了戰地部隊極大的安定條件，讓駐軍官兵能夠專心於作戰本務，不要受到民事問題的困擾。而前段民防工作簡述內容中曾提到，我國民防組織的組成係以公務機關為主。若私人機關團體因戰爭造成了損傷，其救援兵力由誰擔任？此時國軍部隊面臨外敵入侵，囿於作戰本務無暇他顧，而誰來執行救援任務？因此在此提出：首先應擴大民防人力基礎。而擴大人力基礎的第一項，是將私人機關團體納入防護團（聯合防護團）的編組，而民防法亦應修民防法第四條第三款：「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。」修法將無強制力的「應」編組，改採強制性較大之「需」編組，同時亦可修正勞基法，將公司行號「防護團（聯合防護團）」列為勞動檢查項目（非常時期之勞工保障）。同時可檢討稅法條文，針對依規定編組防護團（聯合防護團）之民間企業機構，給於減免租稅的優惠，增加民間企業的參與。因為當人力資源擴充時，自救的功能方可彰顯，而這些功能都必須事前的編組才能產生效果。

擴大人力基礎的第二項改變是將替代役男

納入民防人力中。民防法第6條及第7條分別規範民防隊員編組的排除條款，其中第6條提到：「有下列情形之一者，免參加民防團隊編組：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。二、編列為年度動員計畫要員之後備軍人。三、列入輔助軍事勤務隊之補充兵及後備軍人。四、列入勤務編組之替代役役男退役。」而兵役法內規範之兵役，為軍官役、士官役、士兵役、替代役。（兵役法第2條）但同法中後備軍人列管者為：「一、常備軍官、常備士官在現役期間因故離職或停役、退伍或解除召集為後備役者。二、常備兵在現役期間停役、退伍或接受常備兵役軍事訓練期滿結訓為後備役者。三、預備軍官、預備士官之未應召入營或退伍者。」（兵役法第25條）換言之，替代役既不用納為民防人力，又不需納為後備軍人列管，成為戰爭爆發後的「閒置人力」。而且替代役的主管機關為內政部，與民防法規相同，既然如此，何不將這些「後備替代役男」依戶籍編入各地方之民防編組中，配合各民防單位執行相關任務。如此一來，既可以解決民防人力不足的問題（災防人力亦可納入規劃），又可同時解決常備役/軍事訓練役等役男需列為後備軍人列管，而替代役男不需的公平性問題。

以上兩項民防人力擴大的作法，都需修正相關法律方能行之，恐怕一時之間無法立刻施行。但檢討近年來的防災面臨的問題，勢必民防也會有同樣的滯礙難行處，因此先將議題拋出，待社會有所注視時，或許可以做為未來修法時的參考。

二、強化民防職能訓練

金門民防訓練的強度與密度，是確保砲戰勝利的重要因素。陳維淡先生回憶：「民防隊每次訓練都是將近過年的時候，稱『年訓』。訓練時間連續二星期，早上去鎮公所或庄內訓練，中午回家吃中飯，下午一時三十分集合，到晚上才回家。訓練基本動作與打靶，與部隊訓練相似。」（唐淑芬，1994：206）。過年前夕秋收完畢，正是農閒之時，此時訓練可免

擾農生產。

目前的民防訓練，大都囿於公部門因此受訓的學員都是公部門的職員。依據「民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」第30條之規定，民防團訓練區分為基本訓練、常年訓練、幹部訓練、其他訓練。以下表列方式將之要求臚列於下：

民防法民防團訓練狀況表							
區	分	對	象	招 訓 次 數	訓 練 時 數	訓 練 方 式	備 考
基本訓練				民防團隊整編完成之年度，應一次或分二次。	每次8小時	條文未律定	
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	條文未律定	
常年訓練		1.防總隊所屬各任務大隊隊)、站。召集編組成員全員參加。 2.民防團、民防分團、特種防護團、防護團及聯合防護團召集編組成員三分之一參加。		1.每年度實施一次或二次。 2.每年度實施一次。	1.每次4小時。 2.每次4小時。	條文未律定	
其他訓練		依實際需要實施					

資料來源：依據民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法」第30條由本文作者繪製。

從上表可知，民防團的常年訓練時數極短，且並非每年施訓，這就造成訓練成效的限制。另一方面，監察院曾於104年提出一份《民國103年全民國防教育政策執行成效之檢討專案調查研究報告》（以下簡稱「成效報

告」）。當中指出：「政府機關（構）對所屬人員之全民國防在職教育執行現況不佳，多數機關並未落實實施甚至未編列經費，至參訓人數不到公務員總人數之2成。」（監察院，2015：58）。全民國防在職教育是規範在全民



國防教育法中，其中各單位多將此與民防團訓練結合，如此計算下來，訓練成效僅公務員人數之兩成，換言之，也就是民防團的訓練比率也僅在兩成，訓練成效難以擴張。對照當年金門自衛隊的訓練課目，目前訓練不僅在量的方面不足，同時在質的方面亦有所欠缺。為此，建議宜增加民防團訓練的時數與內容，將常年訓練每年4小時的時間擴大至少16小時，再區分為春、夏、秋、冬，每次訓練一季節之不同而有所差異。例如春訓其間是為一年之始，宜以全民國防、民防法規等課程始之，夏訓則公務機關面臨颱風季節，單位防颱措施及災防準備是為必然，秋訓以資訊安全、實體防護安全等觀念倡導，以避免第一銀行於2017年7月9日為國際盜領集團植入遠端操控程式，遭盜領8390萬元之案例再度發生。至於冬訓則依據單位之不同，自行訓練。其中，集中訓練時間可採行部隊「莒光日」收視之型態為之，由上級單位統一製播節目，進行施教。此外，所製播的節目內容亦可結合時事環境而有所改變。

訓練的成效僅有在使用的時候才能展現，訓練時相信有許多人會有所怨言，但是為了防止那突如其來的天災、人禍，訓練的紀律有必要維繫。一句兩岸對峙時期的對聯：「平時多流汗，戰時少流血。」流汗是令人不悅的，流汗是令人難過的，但如果沒有經過流汗的經營，日後我們也沒有機會向後代子孫訴說我們的奮鬥歷程。民防訓練雖然看似平常，但到了非常時期，國家的命脈與前途，就是大家有沒有盡心於訓練的總驗收，其結果沒有中間值，不是生存，就是滅亡。這一點值得吾人思考。

三、廣儲民防運用資源

八二三砲戰時，較為民防隊員感到不平者是民防隊員的後勤問題。吳有慶先生提到：「當時金防部有規定，搶運工作，由政府提供米糧，每一位民防隊員還發給五元的伙食費不過僅限於有實際執行的搶運，如果待命而最後取消任務者，軍方不提供膳食。」（李柱烽，2008：31）隊員李天作則指出：「當時國家沒有錢，只好向各家戶徵集麻袋，上級規定每一行政村要繳交的數量，再由村公所分配各鄰。當時我擔任鄰長，要負責收繳麻袋，各家戶大約繳交三只到五只麻袋，各鄰收齊後再繳交到村公所，最後由軍方運到碼頭裝沙包。」（李柱烽，2008：51）同時，就連民防隊員的制式服裝都必須由隊員親自購買，這是因為當年財政困窘的因素所造成，而民防隊員出力又出錢，固然令人敬佩，但卻也造成怨懟的主要因素。現行我國民防法規的資源，都是以國家編列預算支出為主。這種傳統的垂直型資源取得，立竿見影。每年單位編列預算時，都會進行檢討。但目前民防資源是否足夠？因為沒有戰爭，實際上不得而知，但我們再以災防為例，大概可以窺出端倪。陳啟榮基層水災防制的研究中提到：「地方鄉鎮市（區）自有財源相當有限，有些財政較差的公所甚至發不出薪水，更遑論要編列救災設備經費。若是發生重大災害時，需要許多土方、沙包、柏油與重型機具等搶救器材，亦即表示「開口契約」所費不貲，不是基層鄉鎮市（區）所能支應的。（陳啟榮，2011：15）」相信災防如此，民防也面臨相同的窘境。

如何突破公務預算的限制，讓民防資源能夠在需要使用時傾注支援，則是民防體系必須

深思的問題。如果民防資源充沛，不僅足夠民防所需，更可以支援作戰，支援國防。因此在此提出一個擴大民防儲備資源的想法，那就是運用民間資源執行民防任務。以莫拉克風災為例，根據統計88水災重點災區計有南投、嘉義、台南、高雄、屏東、台東等6縣市，災區人口138萬人，災民41752人，農林漁牧產物損失約109億元，而民間捐款達到29.3億元。（謝正倫，2009：19）。民間的力量還是充沛的，特別是一些慈善救濟單位，如慈濟為災民蓋組合屋，收容災民等已成為當前的典範。是否各縣市民防單位，可諮詢轄內慈善機關，認養（捐）民防所需物資場所等資源，以作為民防設施資源的後備力量。當然，戰爭無情，說不定這些認養的機構本身因戰火波及亦蒙受損失，但民防單位卻可以是先做好調查及意向確認，狀況未發生時，瞭解本身有的籌碼與資源，總比狀況發生後，上下為尋求資源而慌張失措要好。

當然，二戰前德國的參謀總長毛奇曾經說過：「教育是最好的國防。」目前我國大力推展全民國防教育，相信已經獲得成效，另一方面，與全民國防息息相關的民防教育，在國內卻乏善可陳。唯一有關的是配合年度漢光演習執行的萬安演習，但除此之外，一般人對於民防事物瞭解極為欠缺。為此，如能擴充前述的民防教育/訓練的基礎，則願意參與民防的社會團體相信亦會增加，這有待有識之士共同努力，在狀況發生前精密規劃，翔實演練，廣儲資源，才能在狀況發生後從容不迫，行止有節，轉危為安。金門823民防協助國防成功的實例就是最好的明證。

伍、結論

我國兵學專家蔣百里先生說過：「生活條件與戰鬥條件一致者強，相離者弱，相反者亡。」（蔣百里，17）若從歷史的發展歸納而言，亦復如是。民防與國防息息相關，有國防而無民防，國防終至無以後繼；有民防而無國防，則外侮無以抵擋。唯有民防與國防合一，才能做到抵禦外侮，保境安民之舉。中國歷史上的民防體系始自「保甲制度」，這是兩千多年來的作法。現在是民主時代，凡事講求依法行政，人民的權利意識高漲，如何設計一套符合我國而能夠實際運用的民防制度，是件刻不容緩的事。民防的建立從法規的創興、組織的建構、訓練的實施、資源的整合以及全民的參與，在在都關係到制度成敗。前面以災防來檢視民防，當然在方法論上有討論的空間，但除此之外，我們很難實際的發動一場戰爭，其目的是「驗證」現行民防制度的適當與否，那樣的實驗代價太大，且也無法可行。從本文的檢證結果發現，當前的民防制度，無論在制度設計、訓練規劃、資源體系都存在著不少亟待修正的部分。為此，我們爰引八二三金門砲戰的金門民防隊，其編組訓練與管理作對照，希望針對問題提出配套措施，以為不時之需。

本研究之研究結果提出三點：擴大民防人力規模；強化民防職能訓練；廣儲民防運用資源三項，乃是依照現行的民防法規架構，配合民主社會的條件，希望以立（修）法的方式做為未來民防架構的芻言建議，或許內容仍有許多討論之處，僅希望以筆者個人的管窺之見為全民防衛動員盡微薄之力，獻野人之言。



參考資料

- 國防部軍務局（1998）。八二三台海戰役。台北：國防部軍務局。
- 國防部史政編譯局（1996）。國軍外島地區戒嚴與戰地政務紀實（上）。台北：國防部史政編譯局。
- 胡璉。（1976）。金門憶舊。台北：黎明文化出版社。
- 葉飛（1988）。葉飛回憶錄。北京：解放軍出版社。
- 唐淑芬主編（1994）。八二三戰役文獻專輯。南投：台灣省文獻委員會。
- 李柱烽發行（2008）。823砲戰口述歷史。金門：金門縣政府。
- 國史館（2003）。金門戒嚴時期的民防組織與動員訪談錄。台北：國史館。
- 國防部史政編譯局（1989）。八二三勝利三十週年紀念文集。台北：國防部史政編譯局。
- 張壽齡等編（2008）。緬懷九二/台海戰役50週年紀念專輯。台北：國防部海軍司令部政治作戰部。
- 監察院（2015）。民國103年全民國防教育政策執行成效之檢討專案調查研究報告。監察院，九茹印刷公司。
- 謝正倫（2009）。921地震及88水災防救檢討比較與展望。中華防災學刊，第1期，9-22。
- 陳啟榮（2011）。基層機關之水災防治檢討與因應措施。人事月刊，第314期，14-18。
- 林志信、楊永年、林元祥（2002）。桃芝颱風

地方政府救災組織體系運作之探討—以水里鄉與鹿谷鄉為例。中央警察大學災害防救學報。第3期。143-176。

張錯如（2018）。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。公共行政學報，第54期。79-125。

李立（2002），「第二次台海危機」親歷記—原福州軍區副司令員石一宸將軍回憶「金門砲擊」事件。兩岸關係。第62期。42-44。

楊世英（1997）。評述《八二三戰役文獻專輯》（上）。臺灣文獻。第48卷第3期。163-195。

楊世英（1978）。強大的金門民防。金門。第1期。27-29。

作者簡介

祁志榮

國防大學政治所博士

研究領域：大陸問題、精神動員等

現任國防大學通識中心兼任助理教授

注釋

- 1 根據一位長輩對筆者口述，該長輩於回大陸探親時，與一位曾任共軍營級指戰員的朋友談及金門砲戰，大陸朋友表示，金門對面的廈門地區，因為未將工事地下化，砲戰期間，死傷人數約五十萬人。大陸方面資料對此並未多加著墨。