

全民防衛新視野—從「八八水災」論防災應變功能之探討

王高成、戴振良

(發表於高屏區資源中心第一屆全民國防教育學術研討會，東方技術學院主辦，民國98.11，頁183-207)

摘要

「莫拉克颱風」所帶來的強風豪雨，重創南台灣，稱之為「八八水災」。此次颱風帶來五十年來最大雨量，相關地區災情頻傳，人民生命財產的嚴重損失，一夕之間小林村全村淹滅，導致受災區域民眾情緒激憤，指摘政府救災不力，要求全面究責，致使政府承諾限期完成救災及重建工作。從這次水災發生時，政府雖有災害防救法等相關法規，然在政策推動與執行層面上，仍有一些不足之處，此次颱風更表露無遺，證實防災機制確有功能不彰之處，深值檢討。尤在中央無專責防災部門，致使地方機關無法據以編設專責單位，以致權責不明，協調性較差。因此，我們必須坦誠面對我國災害防救機制，仍有很大的努力空間。為提升我國防災應變與效能，應結合全民防衛功能，平時以遂行災害救護任務，戰時支援軍事作戰任務達行，有效規劃防救災害及全民防衛的雙重配套作為，期能融合於軍民總體戰力，達成全民防衛作戰任務之遂行，本文冀望從全民防衛動員與災害防救體系的規劃與精進作法，以提供決策部門之參考，俾利推動全民國防理念的落實與貫徹。

關鍵字：全民國防、全民防衛、災害防救、防災應變。

一、前言

二、美國、日本、我國災害防救機制及運作之探討

(一)美國

(二)日本

(三)我國

(四)比較與分析

三、我國防衛動員機制運作之探討

四、我國全民防衛動員與災害防救體系的規劃與精進作為

五、結論

《附圖》

圖 1：國家災害防救體系架構圖

圖 2：災害處理流程圖

《附表》

表 1：美國、日本與我國災害防救機制比較與分析

全民防衛新視野—從「八八水災」論防災應變功能之探討

一、前言

我國位處西太平洋亞熱帶地區，每年夏秋之際即遭逢颱風侵襲。因此，處於颱風季節時，台灣常常面臨風災侵襲之苦；而颱風所帶來的豐沛雨量更是經常引發水患與土石流災害，造成人民生命、身體與財產，以及經濟產業極大的重創，加以近年因全球氣候變遷，颱風、豪雨等異常氣候所導致嚴重災害。¹鑑於民國 98 年 8 月 8 日「莫拉克颱風」所帶來的豪雨洪水，重創南台灣，稱之為「八八水災」，此次颱風政府各相關機關莫不全力投入災害應變及復原重建工作。但是這次水災規模，傷亡災民人數直線上昇，甚至全村遭土石流滅頂。導致受災區域民眾情緒激憤，指摘政府救災不力，要求全面究責，致使我政府領導階層數度道歉，承諾限期救災及重建工作。這次「八八水災」充分的檢視了我國在 921 大地震後所重新建構的防災救災機制仍嫌不足，也曝露了我國國土規劃及保育的脆弱。縱觀今日國際環境，世界各國為因應國土天然及人為威脅，美國、日本設置專責救災機構，發揮垂直指揮與橫向協調救災體系的功能。反觀我國僅係一任務編組，無專責部門，致權責不明，協調性較差，深值檢討。然而，政府應負有保護人民生命、財產之安全責任，其中尤以災難救援工作為第一要務，為落實全民防衛功能，應加強平時之災害救護，戰時支援軍事作戰，有效整合防救災害及全民防衛的雙重配套作為，可避免再造成巨災的重演，達成防災及防衛作戰任務。

二、美國、日本、我國災害防救機制及運作之探討

針對天然災害所造成破壞力之強大，對國家生存發展影響重大，世界各國對災害防救均非常重視，尤以美國、日本及我國災害防救機制及運作均不相同，現分述如下：

(一)美國

1. 組織沿革

美國對於災害管理之觀念甚早，於 1933 年即有緊急災難管理體系的運作，直屬白宮總統辦公室之國家緊急會議(National Emergency Council)。至 1940 年復改組為「緊急災難管理辦公室」(Office For Emergency Management, OEM)，以強化其執行能力，提昇實際執行效率。在 1977 年全國州長協會反映地方的需求，並要求聯邦政府應發展綜合性緊急災變管理體系，因此於 1979 年 3 月 31 日，由當時美國總統卡特將美國聯邦政府有關災害防救業務予以重組合併，正式成立「聯邦災難緊急管理署」(Federal Emergency Management Agency 簡稱 FEMA)，負責聯邦政府對大型災害的應變、救濟、災前的準備與演習、災後的復原重建，以及整體減災的規劃等事項。²在 2001 年歷經「911 恐怖攻擊事件」之後，布希政府立即成立「國土安全部 (the White House Office of Homeland Security)」與「國土安全會議 (the Homeland Security Council)」，將目前散在各部會的工作加以轉換並重新整合成一個專責國土安全的政府部門，以確保在聯邦對保衛國土安全的回應與措施的協調與有效。FEMA 在布希政府處理卡翠納颶風時遭受嚴重批評，但其效能仍受肯定，其關鍵的因素是累積經驗、記取教訓、不斷的檢討修正。

¹吳東昇(民 92 年 12 月)：水、旱災災害防救業務計畫簡介，水利，13 期，138 頁。

²美國聯邦災難緊急管理署：FEMA 網站。檢索日期：民 98.09.03；全球資訊網：<http://www.fema.gov/>

³然而當地方政府發生災害，支援人力及機具不足時，最後都是動用國民兵的人力及資源來實施災害搶救及災害重建的工作。因為軍隊組織具有編制與紀律完整的團體，再配合重機具及直昇機運輸的運用，可迅速有效支援救災工作。

2. 組織架構

(1) 聯邦災難緊急管理署

聯邦災難緊急管理署設署長、副署長及秘書長各一人，其業務編組有：全國災變準備董事會、州與地方計畫支援董事會、聯邦保險局、美國消防局、減災司、準備訓練演習司、應變復原司、作業支援司、資訊技術服務司、分區辦公室等部門。FEMA 負有統籌協調各聯邦機構各項支援的責任，以支援州及地方政府去執行災害應變計畫、災害預防、防災整備、災害應變和災害復原之責任。美國的防災體系主要分為聯邦、州及郡三個層級，當地方的郡無法單獨應付災害時，則迅速由州政府來接受，繼續擔負起救助的工作。一旦災害超出州政府的能力時，則向聯邦政府求援，這時經由 FEMA 評估後，建議總統宣佈為災區，搶救、協調即由 FEMA 接手處理。⁴在總統發布為重大災害或緊急事故後，FEMA 可依據聯邦應變計畫提供災害協助，分別為：公共救助（指州及地方政府的協助）和個別救助（指對受災者及其家庭之協助），以期減輕災害所造成的後遺症。

(2) 國土安全部

國土安全部之主要目的在於致力達成使內閣成員與行政官員，有充分權力與能力防止美國遭受恐怖主義之攻擊，故國土安全部之組織架構明確，俾使其有效率的運作。其業務編組有：邊防與運輸安全部門、緊急整備與回應部門、化學及、生化、幅射及核子策略部門、情報分析與基礎建設之保護部門等組織。⁵在國土安全部成立之後，並非綜攬全般之安全防護與災害防救任務，仍與其他行政部門密切合作以保護國土安全。因此國土安全的維護需要跨部會的協調合作，而總統也需要一個能對國土安全相關事宜提出建議的顧問，白宮國土安全部與國土安全委員會即扮演此種角色。⁶

(3) 美國國民兵

依美國《憲法》規定：國民兵之組織、武裝、訓練，及指揮管理，召集服務由各州保留之。當國家對外宣戰或進入緊急狀態時，總統有權召集國民兵轉服聯邦現役成為美國正規軍之一部分，其餘依憲法精神，各州的國民兵仍是屬於各州管轄武力，州長即有權召集或動用國民兵實施救災及擔任緊急應變之任務。⁷美國國民兵具有雙重任務與一般國家的後備部隊，略有不同，最具獨特性，故作為救災主力的國民兵在美國的救災體系中的角色與功能，實不可輕忽。然而國民兵救災範圍包括：協助運輸災民、運送糧水至災區、開設災民收容站提供帳篷、飲水及食物或擔任安全警戒維護、搶救及後送傷患實施緊急醫療、清理災區恢復舊觀等。

(二) 日本

³聯合新聞網(民 98 年)：災害防救體系要建置，態度更是關鍵。聯合新聞網網站。檢索日期：98.8.23：全球資訊網：<http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI1/5093810.shtml>

⁴祝匡華(民 92 年)：我國防救災體系之強化管理。大葉大學事業經營研究所碩士論文，40 頁。

⁵涂仁勇(民 95 年 9 月)：美日防救災體系之初探--兼論對我國全民國防之啟示，後備動員軍事雜誌半年刊，74 期，81-82 頁。

⁶蘇楊樸(民 94 年)：高雄縣災害防救體系之研究。國立中山大學中山學術研究所碩士論文，57 頁。

⁷劉玉燕(民 95 年)：兵役替代役在國家安全防衛及政府為民服務中的角色、功能與運用。台中市政府計畫處：檢索日期：98.9.20：全球資訊網：http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=40ade19c#95

1. 組織沿革

日本自 1945 年以來，消防法、消防組織法等法令之立法，均以村里單位為防災行動之地方公共團體。而 1961 年《災害對策基本法》之訂定，更明文規定了有關防災的行政職責。日本將防災行動分為災前預防、災害發生時之應變措施及災後復建對策，並明確檢討其可行性。而根據《災害對策基本法》之規定摘錄其對於災害應變對策之具體作為及其執行機關，則可瞭解到市町村之層級在防災行動中最受重視，另在 1995 年阪神地震自衛隊實施救災派遣後，日本國民對自衛隊的救災活動，期望越來越高。救災派遣依《自衛隊法》規定由都道府縣知事的請求而派遣部隊為原則。為因應災害緊急措施，市町村無法對都道府縣請求派遣救災時，防衛廳可例外派遣部隊支援救災。防衛廳並於 1995 年修訂《防衛廳防災業務計畫》，規定部隊長有必要立即對市町村採取救援措施。⁸因此，法源賦予自衛隊在災害發生時採自主派遣方式，針對災民的搜救、防洪、醫療、給水、人員和物資的運輸等，實施各種救災派遣任務。

2. 組織架構

日本災害防救之組織架構，基本上是依據《災害對策基本法》在中央設置「中央防災會議」、都道府縣設置「都道府縣防災會議」、市町村設置「市町村防災會議」，成一個三級制的防災體系，於災害發生時則成立「災害對策本部」。在都道府縣或市町村之轄區內發生災害或有發生災害之虞時，都道府縣或市町村得設置「災害對策本部」；發生重大災害或異常且激烈之重大災害時，則由內閣總理大臣於總理府設置臨時之「非常災害對策本部」及「緊急災害對策本部」。而為便於處理災害現場事務，非常災害對策本部及緊急災害對策本部，得於災區現場設置「災害現場對策本部」。日本內閣與國會在 2000 年底終於通過中央政府組織再造方案，並且於翌年 1 月 1 日起以新內閣組織開始運作。其中，原主管防災業務之國土廳與運輸省、建設省與北海道開發廳合併為「國土交通省」；並特別於內閣中設置「危機管理・防災大臣」統籌處理跨部會之災害防救業務，而其重要之幕僚工作，則將原隸屬於國土廳之防災局提升層級，設置專責之「政策總括官（防災擔當）」來擔任。日本新內閣之防災擔當，主要推動之業務分別由五名參事官負責，包括：防災總括擔當、災害預防擔當、地震・火山對策擔當、災害復舊・復興擔當、災害應變對策擔當。

(三)我國

1. 組織沿革

在民國 54 年以前，當時並無任何天然災害處理辦法，直至《臺灣省防救天然災害及善後處理辦法》訂頒，這是屬於省層級，台北市、高雄市分別於民國 64、70 年訂頒。而中央無任何災害應變之規定。民國 70 年代，政府體認到自然、人為災害的增加，需要有一套管理制度，遂令行政院國家科學委員會，開始著手於災害的研究，使得我國防災體制略具雛形。民國 83 年 1 月 20 日訂定《災害防救方案》，同時，即開始著手《災害防救法》研擬工作。同年 7 月 16 日成立內政部消防署籌備處。8 月 4 日《災害防救方案》奉行政院核定函頒。民國 84 年日本阪神大地震，造成嚴重傷亡，同屬地震帶的我國才開啟重視此一課題，同年 1 月 17 日立法院通過《內政部消防署組織條例》，1 月 28 日公布，3 月 1 日正式成立內政部消防署，從此災害防救進入新的里程碑。民國 87 年

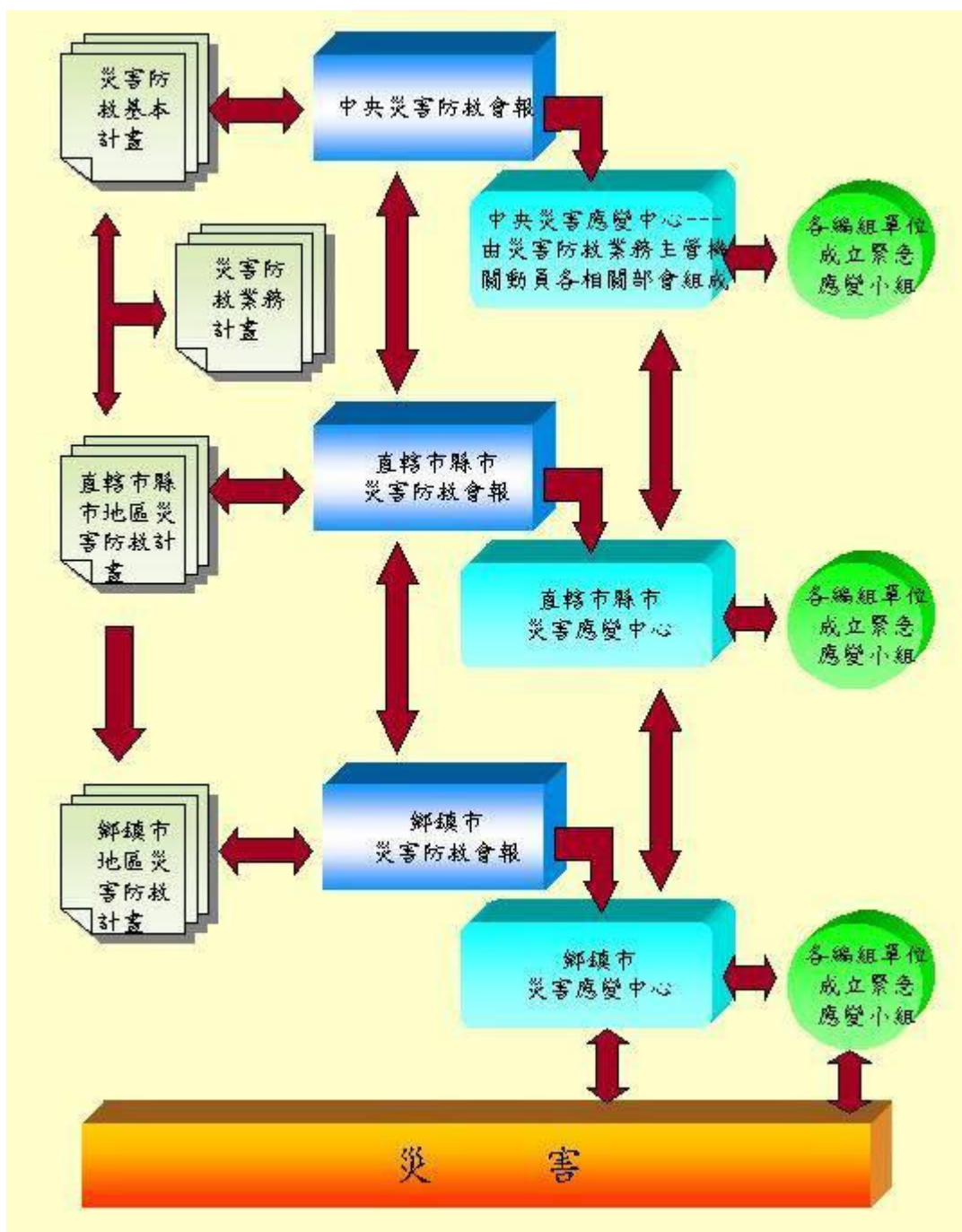
⁸國防部史政編譯室(民 94 年)：2003 日本防衛白皮書(軍官團教育參考叢書 No.562)。台北：國防部史政編譯室，370-371 頁。

10月9日立法院通過《台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》，四級防災體系修正為三級，《災害防救法》草案配合修正，民國88年適逢921大地震，使得國家整體災害防救體系及緊急應變能力，遭受空前未有的考驗與挑戰。⁹各界殷切期盼早日完成立法，遂於民國89年6月30日三讀通過，7月19日總統公布施行，計歷時6年，整個災害防救體系的建構可算完成。該法主要的精神在於健全我國的災害防救體制，強化災害防救功能，確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全。並師法美國、日本等國家，結合減災、整備、應變及復原等執行過程，並考量本國國情，將減災及整備合併為「災害預防」一項，並結合應變及復原二項，彙集成為該法之主軸。¹⁰有關國家災害防救體系架構圖如圖1：

圖1：國家災害防救體系架構圖

⁹李維森(民96年2月)：災害防救體系，科學發展月刊，410期，59頁。

¹⁰王志錚(民91年)：臺北市區級災害應變中心運作檢討之研究—以納莉颱風為例。國立台北科技大學土木與防災研究所碩士論文，88-89頁。



資料來源：黃香琳(民94年1月)：災害防救體制之探討--以臺北市納莉風災為例，現代消防 106期，42頁。

2. 組織架構

《災害防救法》確立我國三級之防災體系，依據該法規定，各級政府都必須成立「災害防救會報」，訂定「災害防救計畫」，規劃、督導所屬機關各項災害預防工作之執行。另於災害發生時，分別成立「災害應變中心」，結合各機關內部之「緊急應變小組」執行災害應變事宜。中央體系主要有中央災害防救會報、行政院災害防救委員會、災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心等三個組織構成，依各單位不同而有其不同任務與權限。而地方災害防救組織：(1)直轄市、縣(市)政府設直轄市、縣(市)災害防救會報，其主要任務有核定各該直轄市、縣(市)地區災害防救計畫、措施及對策，督導、考核轄區內災害防救相關事項等。(2)鄉(鎮、市)公所設鄉(鎮、市)災害防救

會報，其任務為核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫，核定重要災害防救措施與對策，推動災害緊急應變措施，以及推動社區災害防救事宜等。我國的災害防救體系，在地方層級，則無論平時的災害防救會報或災害發生時成立的「災害應變中心」，皆由其行政首長擔任召集人或指揮官，但實際事務或業務的處理絕大部分由消防單位負責。¹¹在災害緊急情況發生時，地方政府得依國防部函頒「申請國軍支援災害處理辦法」規定，在不影響國軍戰備原則下，申請國軍支援。

(四)比較與分析

從美國、日本災害防救機制的組織與架構的設計足我國供參考。現綜合歸納美國、日本與我國災害防救機制的比較如表 1：

表 1：美國、日本與我國災害防救機制比較與分析

| | 美國 | 日本 | 我國 | 分析 |
|-----------|---|--|---|--|
| 層級 | 三級制 | 三級制 | 三級制 | 均為三級制 |
| 組織部門 | 聯邦—州—地方 | 中央—都道府縣—市町村 | 中央—縣市—鄉鎮市區 | 均依政府體制設置各級部門 |
| 專責機構 | 設聯邦災難緊急管理署 (FEMA) 直屬總統，提供州與地方必要之支援 | 內閣總理設置重大災害對策本部於緊急災害時統籌調度指揮，而市町村設置「災害對策本部」 | 中央層級設「中央災害防救委員會」為任務編組，相關事務由「災害防救委員會」來推動，當災害發生時所成立的「中央災害應變中心」 | 美國、日本專責機構完善，我國除「災害防救委員會」作業單位則為內政部消防署，其餘均為臨時性組織 |
| 垂直指揮體系之運作 | 在災變發生時即成立指揮中心，而遇大型和特殊災難時，總署即在當地成立聯邦災區辦公室，並由總統指派聯邦協調主任，率領救災小組至當地搶救 | 基於救災實際需要，得經內閣會議決議將重大災害對策本部部分事務及人力分設重大災害現地對策本部，就近統籌指揮救災事宜 | 設有各級災防會報、災防委員會、災害緊急應變中心、災害防救緊急應變小組，相關機關在災防之縱向指揮、督導考核及橫向協調、聯繫事宜，處理各項災害應變措施 | 美國、日本垂直指揮體系之運作權責明確可迅速達成救災任務執行，而我國中央防災會報在協調支援跨縣市災害時未能完全發揮統籌功能 |

¹¹吳再居(民 89 年 10 月)：我國災害防救組織之探討，研考雙月刊，24 卷 5 期，70 頁。

| | | | | |
|----------|--|--|---|--|
| 基層執行力 | 所屬搜救小組均編組訓練各類專業成員，配置充足設備，以有效因應各類災變 | 地方可依據「災害對策基本法」設立「自主防災組織」，故能即時發揮功效 ¹² | 在地方層級，則無論平時的災害防救會報或災害發生時成立的「災害應變中心」，皆由其首長擔任召集人或指揮官，在業務的處理由消防單位負責 | 美國、日本基層執行力能有效發揮功效，然而我國鄉鎮市區因沒有足夠人力、搶救設備及器材經常無法立即作出有效的搶救工作 |
| 軍隊救災派遣任務 | 各州的國民兵仍是屬於各州管轄武力，州長即有權召集或動用國民兵實施救災及擔任緊急應變之任務 | 救災派遣依規定由都道府縣知事的請求而派遣部隊為原則。為因應災害緊急措施，市町村無法對都道府縣請求派遣救災時，防衛廳可例外派遣部隊支援救災 | 在災害緊急情況發生時，依《申請國軍支援災害處理辦法》規定，在不影響國軍戰備原則下，申請國軍支援。在中央由災害防救業務主管向國防部申請；在地方則由直轄市及縣市政府向所在地後備指揮部申請 | 美國軍隊救災派遣任務，州長即有權動用國民兵實施救災任務；日本由都道府縣的請求而派遣部隊支援；唯防衛廳可針對市町村採自主派遣方式。然就我國災害防救體系而言，運作和防衛動員準備體系在地方政府的運作功能重疊 ¹³ |

資料來源：作者自行整理

從上述，美國、日本災害防救機制功能較完整，對緊急事故應變管理的模式較具規模，原本就有較完整的防災體系。我國的防災體系雖已建立，但災害防救工作尚在起步與轉型階段，不論是平時的工作推動，或者災害時的緊急應變上，都存在著值得檢討的問題。¹⁴雖我國歷經 921 大地震的教訓，十年後「八八水災」救災還是出現多頭馬車的混亂與欠缺效率。由災例顯示，災害應變中心通報資訊，無法有效下達縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所。¹⁵對於政策、法制及執行方面皆難以落實，使得整個災害防救體系之功能無法有效發揮，有待各層級部門檢討現行法規制度與執行窒礙問題之解決。

三、我國防衛動員機制運作之探討

為因應這種非傳統性任務的轉型，政府各部門應做好平時災害應變編組，並藉由上、下級與橫向單位協調、聯絡工作，形成完整救災體系，以便及時發揮「時間搶第一、

¹²連經宇(民 89 年 9 月)：我國建立災害防救管理體系之初探研究，理論與政策，14 卷 3 期，151 頁。

¹³沈明室(民 96 年 6 月)：防衛動員體制與緊急應變體制的整合：全民國防的觀點。陸軍官校舉辦八十三週年校慶基礎學術研討會(高雄鳳山)，PO-81 頁。

¹⁴王曉中(民 86 年 8 月)：美日及我國災害防救體系現況，科學發展月刊，25 卷 8 期，582 頁。

¹⁵施邦築(民 94 年 12 月)：從美、日災害防救體系之角度檢視我國災害防救體系，研考雙月刊，29 卷 6 期，61 頁。

資源不浪費、人力不閒置」的救災效能。¹⁶國人在歷經九二一震災的重創之後，大多數人感受到全民防衛動員工作的重要性，然在執行防衛動員機制運作仍有部份缺失存在有待檢討改進，分述如下：

(一)各級行政機關較不重視行政動員機制

因動員工作大都延續國家總動員時期的觀念，統由軍方對動員之人、物力等戰爭資源實施規劃及統籌，然法制化後，法律所賦予各級行政機關應負責之動員準備工作，平時較不受重視，部分行政首長對於各項動員準備業務會報等會議均未能親自主持，且會議人員出席率低或與會人員代理情形較多，參與意願不夠熱烈，也無法對重大政策做出任何決定及裁示，致使行政動員各項機制流於形式，對重大災難或事件發生時，機制之啟動及協助處理之時效較為緩慢。

(二)未專人專責辦理業務，流於形式

自政府實施精省後，相關動員業務移由各縣、市政府兼辦，且各地方政府並未由專責人員辦理動員業務，大多以人員精簡、業務繁重為由兼辦之。且各地方政府仍有許多縣（市）政府依賴各地區及縣（市）後備指揮部辦理調查、編管等情事發生，舉凡戰時公需、民用等相關作為，實因辦理動員業務於平時無法顯現卓著之績效，且未受首長重視，故承辦人員在工作雙重壓力下，只好勉強為之，對動員業務缺乏正確觀念及認知不足。

(三)各法之執行權限分歧，形成多頭馬車

中央在《災害防救法》施行後，並沒有放下更多的權力，俾地方政府迅速處理各種狀況，以提昇救災效率，反而因繼續把持著指揮、監督及財政三大權；相對於地方政府，當每一重大災難發生時依舊處於缺人又缺裝備窘況，本身又無法擁有完整之指揮權，造成中央地方間分工不佳、軍方系統協調不良、以及地方政府間之合作不佳等問題。¹⁷且全民防衛動員準備法、災害防救法及民防法各設有不同之組織，各自掌理任務之執行與推動，並分別職權執行任務推動，雖然各個法規所規定之召集人均為同一人（分別為行政院院長、或直轄市、縣市長），但因三法所規定之職權各不相同，一旦重複徵調動員，究以何者為優先？故於運用之際，該召集人究係依何法之名義，行使何法之職權，實有整合之必要。

(四)組織架構相互重疊，不符經濟效益

全民防衛動員體系在中央部各部會編組，與災害防救組織體系相互重疊，業務分屬不同單位主管，或秘書單位不同；另地方政府部分在縣（市）動員會報、災害防救會報與戰力綜合協調會報，其召集人皆為縣（市）政府首長，納編者均為縣（市）政府各局、室人員，形成「一套人馬，多塊招牌」的現象，雖部分縣（市）政府在實質上已將三會報合一，然秘書單位仍屬不同，且縣（市）戰力綜合協調會報在法律的位階上僅為行政規則，與其他二會報之法規命令位階不同。

(五)行政動員體系未發揮救災功能

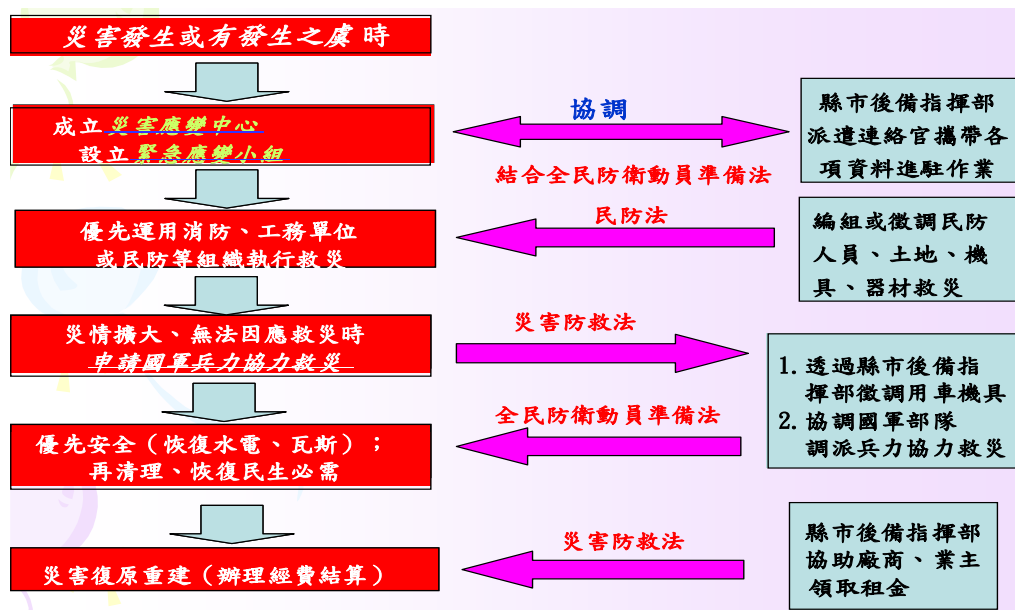
國軍參與災害防救的法源是以《災害防救法》、《民防法》、《全民防衛動員準備法》

¹⁶軍事新聞網(民98年)：社論：國軍以前瞻思維戮力精進防災救災作為。軍事新聞網網站。檢索日期：98.10.05；全球資訊網：http://news.gpwb.gov.tw/newpage_blue/news.php?css=2&nid=106763&rtype=1

¹⁷徐金山(民92年)：我國現行災害防救體系之研究--並以嘉義縣八掌溪事件為個案分析。佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文，121-122頁。

為主，其與地方政府搜救組織之關聯主在《民防法》其子法—民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法（民防法規定由內政部及國防部合定），所律定直轄市、縣（市）政府必須編組民防總隊，並授命警察局副局長為首席副執行長，負責辦理民防團隊（計消防、民防等十目及其他特定事項）之任務編組、訓練、演習、服勤等事務。其下游組織則由鄉（鎮、市、區）公所及警察分局（所）負責編組、調查、列管與執行民防工作。¹⁸目前《災害防救法》、《民防法》、《全民防衛動員準備法》中，針對災害發生後強救事宜已有明確規範，其災害處理流程圖如圖 2：

圖 2：災害處理流程圖



資料來源：幼獅文化公司編輯部(民 95 年)：全民國防通論。台北：幼獅，173 頁。

國軍基於保國衛民使命，向以人民的生活福祉為念，一旦民眾有難，國軍自當義無反顧承擔「苦民所苦、急民所急」的責任，迅速投入兵力於所望地區，扮演百姓生命安全的守護者。¹⁹國軍仍本於「救災視同作戰」的危機意識，然近年來國內發生許多重大風災，申請國軍支援救災之現況則常見，地方政府尚未動員本身固有之救災總力，如調派其他鄉鎮之消防、環保、養工處等單位之人力及機具，一有災害發生即申請國軍支援。《災害防救法》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，清楚說明了行政體系申請國軍支援救災需在救災資源不足以支應災難之情況下為之，且「申請國軍支援災害處理辦法」亦強調國軍支援救災以不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、不超過國軍支援能力範圍為前提。故運用國軍力量救災係因為國軍為因應作戰所具備之人、物力設備、機動性、服從性。然而以救災所需之專業能力而言，並非各類災害防救均為國軍所長。²⁰尤以申請國軍部隊投入救災工作之前，應明確釐訂災害之等級，而非動輒動員國軍部隊，勿因救災而忽略了國軍部隊之本職，危及國防安全。國防安全及戰力的保持，與救災工作孰輕孰重，未必得以量

¹⁸賀忠文(民 93 年)：國軍參與災害防救之研究—危機管理理論之研究。國立中山大學政治學研究所碩士論文，65 頁。

¹⁹軍事新聞網(民 98 年)：專論：國軍完善救災機制 挹注救援能量。軍事新聞網網站。檢索日期：98.9.28：全球資訊網：http://news.gpwb.gov.tw/newpage_blue/news.php?css=2&rtype=1&nid=106058

²⁰盧敬仁(民 93 年)：全民防衛動員機制運作之研究。國防大學軍事學院戰略學部軍事專題研究學術論文，43 頁。

化比較，而應思考斟酌事務分工，各有所司，不宜顧此失彼，破壞國家運作之常軌。²¹因此，各級地方政府應善用會報組織、正視本身動員能量及強化、整合地方政府救災能力，並探討癥結所在，各單位方能各盡其職。因此，行政體系申請救災，或災防中心綜理救災工作時，應考量實際能發揮救災力量之單位，依各單位所長發揮功能，善用國軍具備之能力與資源，充份與其他救災單位配合，方能全面提昇我國災害防救工作之效能。

四、我國全民防衛動員與災害防救體系的規劃與精進作為

(一)我國全民防衛動員與災害防救體系的規劃

基於「常備打擊、後備守土」的常後分立政策，應將戰力廣儲於民間，戰時則適時動員，遂行保鄉保土的戰鬥；同時納動員於平時的施政之中，寓戰備於經濟建設，使國防建設和民生發展合而為一。全民防衛動員是以國土防衛為主軸，統合政治、經濟、軍事、心理、科技等總體力量，確保國家安全與人民福祉，從「八八水災」檢視，已建構防衛動員功能，運用機具徵租與後備軍人輔導體系投入救災，落實「保國、保家、保鄉、保產」的總體戰力。²²然我國災害防救組織體系及運作和防衛動員準備體系並不相同，兩者如何密切銜接與整合，須透過不斷的實際運作與驗證來逐步強化。我國建立災害防救體系應以全民防衛動員準備與災害防救體系之整合構想，包含全民防護（防救災害）及全民防衛（自衛自保），期能融合於平、戰時軍民總體戰力，以整體防衛優勢，兼顧安全防護及決戰求勝，茲分述如下：

1. 軍政一元

所謂軍政一元，係指災害防救體系採軍政一元化之體制，而且從中央以至地方，應由文官(部會首長，縣市鄉(市鎮)長)任指揮官，後備司令以至團管指揮部指揮官及動員後之警備後備部隊長兼任副指揮官，其理由：

- (1)平時由文官指揮災害搶救及治安維持重大問題，可避免遭受無謂之軍人干政之誣陷攻訐；戰時地方縣市首長有守土之責，指揮保衛地方支援前線，乃理所當然。
- (2)作戰部隊不被平時救災及治安等問題拖累，得以專心建軍備戰本務。
- (3)指揮系統無平戰轉換替代而產生間隙或空檔，所牽涉之問題。

2. 平戰一致

歷次災害發生，均抽調國軍部隊參法防救，因災禍諸特性影響兵力不斷增加，影響戰備訓練；因此在平時應利用民防組織編成救護災害之作業部隊，依專長充實電力、電信、瓦斯、供水等修護編組，消防、交管、醫療救災、水中救生、等單位，並依編組充足之救災部隊、單位，在平戰兩時均能執行防救災害，支援地區損害管制，做到平戰一致。

3. 全民防護

意即動員與運用全民力量實施安全防護，在人力資源方面，擴大義警、義消、救難等人員之動員，並將慈善機構及義工納入編組，增強防救力量。另一方面對民生必需品及急救藥品、材料囤儲於安全場所。並整備清理地區內閒置工廠、軍營，並指派專人管理，以利民眾避難，老弱婦孺列為優先；並增設臨時醫院，增大醫療容量。運用全民人、

²¹陳世偉(民91年)：災害防救法制之研究—以日本法為借鏡。國立台北大學法學系碩士論文，189頁。

²²軍事新聞網(民98年)：全民防衛動員 展現救援成效。軍事新聞網網站。檢索日期：98.9.19：全球資訊網：http://news.gpwb.gov.tw/newpage_blue/news.php?css=2&rtype=2&nid=105282

物資源於安全防護將增大其源源不絕之動能，實質上乃以全民後勤支援作戰。

4. 全面動員

由於《全民防衛動員準備法》的立法，確立了國軍動員機制的角色與地位，目前我國地區災害處理動員軍方支援處理之方式區分為平時及戰時，其主導之單位與協調之組織均不相同，平時是由直轄市、縣（市）災害應變中心協調相對層級全民防衛動員戰力綜合協調會報派員進駐，協調國軍支援災害處理事宜。戰時救災則由作戰區全民防衛動員戰力綜合協調會報統籌調度。²³平時建立起完備的組織架構與運作關係，整合作戰地區總力，在「納動員於施政、寓戰備於經建」之動員政策指導下，依據全民國防理念及防衛作戰構想，全民共同戮力合作，建立全民防衛支援作戰力量，落實全民國防所需要的法制化，以因應戰時或緊急危難之所需。

5. 支前固後

我國軍隊緊急救災，係依行政院頒布的「台灣地區天然災害申請國軍支援辦法」；及內政部所訂定「防災作業手冊」規定申請。²⁴臺灣地區發生天然災害機會不少，倚賴國軍救災已是必然趨勢，除了從軍政一元化之指揮系統，平戰一致之防救災害能力及設施整備之外，加之以全面動員諸措施之相互配合，立即產生支援前線強化戰力。後方地區在平時即已整備之防救災害部隊、器材、裝備，避難掩蔽、醫療設施，對後方地區人民生命財產，提供安全維護，民防自衛隊與警備後備部隊，憲、警等單位實施全民災害防救體系之整合。

(二)我國全民防衛動員與災害防救體系的精進作為

1. 建立軍政一元化，權責專一，機制統一，全責策劃及執行全民防衛動員與災害防救體系運作之指揮系統。
2. 為配合有效的推動政府再造的機制及國軍兵力精簡執行計畫，將現有國防部所屬部門多餘人力、物力轉化成為災害防救體系可用資源，²⁵必能充實災害防救機制功能。
3. 推動全民國防教育，傳遞相關資訊，讓民眾對政策法律、規定、程序都能有所了解，²⁶只有全國國民共同配合與支持，尤其是特別需要民意代表支持與配合，方能確保國家生存與發展。²⁷
4. 編訓與地區所需之專業災害防救部隊及防治管制單位，俾能針對不同災害，採取適切防救作業。對防救之專業人員，應廣泛在後備動員中，遴選專長相同或相近之人員，訓測合格後納編。
5. 設立各種防救部隊及單位化訓練基地，對新成立部隊實施訓練測考、其餘依計畫週期編訓，複習專業技能及聯合(協同)防救之作業配合，使防救水準日益精進。
6. 建構災害應變決策支援系統作為防救災的資訊平台，²⁸籌補高科技天災感測及預報之器材及整套設備，並專設資訊速報系統，讓災區最新狀況立即傳到應變(指揮)中心，

²³王銘福(民 97 年)：我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究。國立中央大學土木工程研究所碩士論文，7 頁。

²⁴陳良瀚(民 94 年 12 月)：憲兵部隊於災害防救體系中的角色與功能，憲兵半年刊，58 期，54 頁。

²⁵鄭紹春(民 90 年 10 月)：我國災害防救機制不彰原因剖析，看守臺灣，3 卷 4 期，32 頁。

²⁶蔡庭榕(民 97 年 11 月)：論全民防衛動員與關鍵基礎設施安全防護，警察法學，第 7 期，40 頁。

²⁷蘇進強，丁 鼎，丁守中，王高成，楊承亮，戴振良合著(民 88 年)：建構精實先進的國防政策台北：中國國民黨中央政策研究工作會，13 頁。

²⁸聯合新聞網(民 98 年)：資訊平台 十年還是一場空。聯合新聞網網站。檢索日期：98.9.20；全球資訊網：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATSS/5144817.shtml>

並透過衛星、航照圖，結合歷史資料研判未來災情，以採取緊急應變措施，以掌握防災制變先機。

7. 針對山洪爆發，暨河海各種突發災變，籌補特種防救裝備，編訓搜救單位，以適應災情多變之情況。
8. 配合年度萬安演習併同漢光演習電腦兵棋對抗實施。²⁹設計狀況需從難從嚴，以考驗地區內各防救單位之作業能力，並嚴格評核地方之防救時效；外縣市(鄉鎮)防救單位，測試聞警赴援之時效，限期改進缺點。
9. 在重大天然災害容易發生之地區(如土石流及地震斷層地帶)，運用精密科技設備偵測監視及資訊網絡系統，俾爭取通知居民疏散時效，完成減災及防災準備。為便於掌握預警及災民收容，應先完成地形偵察建立兵要資料。
10. 災害搶救不僅在時效上應迅速掌握，更須調度大量人力與物力，而依現行列管之後備軍人是值得考量運用之人力，納入民防團隊組織迅速馳赴災害現場救災。
11. 成立民防或安全防護學校，設置基礎、專業、高級(深造)等班隊，培訓安全防護(民防)專業幹部。
12. 國軍各級部隊，針對救災、備災等項目納入軍種編裝修訂，以利依法籌補必要救災裝備與機具，並逐年完成兵力結構、經費預算、演訓、機具、裝備等規劃。

五、結論

災害防救是一項整體性、長期性、專業性的工作，目前我國政府單位或民間均缺乏專業人力資源來規劃及推動有關災害防救之各項業務。³⁰在 80 年代美國即已完成全國性民防諸設施，建立完整制度，其後所建立之聯邦災難緊急管理署，依法運用全國人物力資源實施檢災，防救災害、復原重建等工作，制度完善，組織完整，運作靈活，可資取法者甚多。日本領受阪神地震慘痛教訓改進其防救機制及運作流程，我國現有之防救災害機制及運作完全依照日本，原樣翻版，但在透過這次「八八水災」檢視，仍有精進空間。尤須借鏡美國、日本等國家在防災應變體制及運作之中，可資取法之特點融合於我國之國情及國力諸因素之內，積極建構一個合乎我國國家安全利益的防災應變機制之功能，我國目前實應加強全民防衛動員與災害防救體系運作的結合，繼而從政府協調整合，強化應變機制，將全國的人力、物力、財力與科技等，在「民防與國防結合，寓國防於民間」的政策指導下，平時即妥為整備、培養，使能適用於戰時。一旦戰爭發生，立即轉化為支援軍事作戰，達到「國防與民生合一」的目標。

²⁹國防部(民 97 年)：中華民國 97 年國防報告書。台北：國防部「國防報告書」編纂委員會，308 頁。

³⁰張溯(民 93 年 3 月)：對我國災害防救工作之反思，現代消防，100 期，87 頁。

參考文獻

一、政府出版物

國防部(民 97 年)：中華民國 97 年國防報告書。台北：國防部「國防報告書」編纂委員會。

國防部史政編譯室(民 94 年)：2003 日本防衛白皮書(軍官團教育參考叢書 No. 562)。台北：國防部史政編譯室。

二、書刊

幼獅文化公司編輯部(民 95 年)：全民國防通論。台北：幼獅。

蘇進強，丁鼎，丁守中，王高成，楊承亮，戴振良合著(民 88 年)：建構精實先進的國防政策台北：中國國民黨中央政策研究工作會。

三、期刊

王曉中(民 86 年 8 月)：美日及我國災害防救體系現況，科學發展月刊，25 卷 8 期。

李維森(民 96 年 2 月)：災害防救體系，科學發展月刊，410 期。

吳再居(民 89 年 10 月)：我國災害防救組織之探討，研考雙月刊，24 卷 5 期。

吳東昇(民 92 年 12 月)：水、旱災災害防救業務計畫簡介，水利，13 期。

施邦築(民 94 年 12 月)：從美、日災害防救體系之角度檢視我國災害防救體系，研考雙月刊，29 卷 6 期。

涂仁勇(民 95 年 9 月)：美日防救災體系之初探——兼論對我國全民國防之啟示，後備動員軍事雜誌半年刊，74 期。

連經宇(民 89 年 9 月)：我國建立災害防救管理體系之初探研究，理論與政策，14 卷 3 期。

陳良瀚(民 94 年 12 月)：憲兵部隊於災害防救體系中的角色與功能，憲兵半年刊，58 期。

黃香琳(民 94 年 1 月)：災害防救體制之探討——以臺北市納莉風災為例，現代消防 106 期。

張溯(民 93 年 3 月)：對我國災害防救工作之反思，現代消防，100 期。

鄭紹春(民 90 年 10 月)：我國災害防救機制不彰原因剖析，看守臺灣，3 卷 4 期。

蔡庭榕(民 97 年 11 月)：論全民防衛動員與關鍵基礎設施安全防護，警察法學，第

7 期。

四、專題研討會論文

沈明室(民 96 年 6 月)：防衛動員體制與緊急應變體制的整合：全民國防的觀點。陸軍官校舉辦八十三週年校慶基礎學術研討會(高雄鳳山)。

五、學位論文

王志錚(民 91 年)：臺北市區級災害應變中心運作檢討之研究—以納莉颱風為例。國立台北科技大學土木與防災研究所碩士論文。

王銘福(民 97 年)：我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究。國立中央大學土木工程研究所碩士論文。

祝匡華(民 92 年)：我國防救災體系之強化管理。私立大葉大學事業經營研究所碩士論文。

陳世偉(民 91 年)：災害防救法制之研究—以日本法為借鏡。國立台北大學法學系碩士論文。

徐金山(民 92 年)：我國現行災害防救體系之研究—並以嘉義縣八掌溪事件為個案分析。佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文。

賀忠文(民 93 年)：國軍參與災害防救之研究—危機管理理論之研究。國立中山大學政治學研究所碩士論文。

蘇楊模(民 94 年)：高雄縣災害防救體系之研究。國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

六、學術論文

盧敬仁(民 93 年)：全民防衛動員機制運作之研究。國防大學軍事學院戰略學部軍事專題研究學術論文。

七、檢索電子資料

美國聯邦災難緊急管理署：FEMA 網站。檢索日期：民 98.09.03：全球資訊網：
<http://www.fema.gov/>

劉玉燕(民 95 年)：兵役替代役在國家安全防衛及政府為民服務中的角色、功能與運用。台中市政府計畫處：檢索日期：98.9.20：全球資訊網：
http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=40ade19c#95