

RDEC-TPG-099-002（委託研究報告）

我國國軍投入災害救援之研究 政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 99 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、研究緣起

近年來氣候變遷，不斷重創全球各地。2009 年 8 月莫拉克颱風重創南台灣，形成台灣近 50 年來的嚴重水患，IPCC (2007) 指出二十一世紀極端的氣候將會更頻繁、廣泛與更難預測，這將使全球各地政府傳統救災模式遭遇極大的困難與挑戰。根據世界銀行與哥倫比亞大學於 2005 年「天然災害熱點：全球風險分析」報告指出：臺灣可能是地球上天然災害最為脆弱之地區，約有 73% 土地與人民暴露在三種或更多天災危險因子之下；臺灣同時有超過 90% 的人口居住在來自兩個以上高相對死亡風險的地區，臺灣可說是一「風險之島」。因此，為有效因應因氣候變遷所導致的重大災害，重新思考與建構一套有效的反應機制有其必要性。

馬英九總統於 2009 年 8 月 18 日八八水災救災與重建記者會致詞時宣布，國軍要把災害防救作為中心任務，國防部也於 2009 年國防報告書中提出防災整備的作法，國軍對於災害防救的角色由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」。然國家建立軍隊的目的，主要還是應付外在敵對勢力的威脅，建立堅實的國防武力，達成防衛固守、有效嚇阻的國防戰略。國軍救災從以往應援改為中心任務，此一重大變革勢必對國軍未來的角色、功能及戰力有十分深遠的影響。因此國軍應如何投入災害救援，平衡戰備整備與救災工作，則須對現階段軍隊投入災害救援的相關作法進行探討，重新思考與規劃適當的政策與機制。

貳、研究方法及過程

本研究採取「政府職能與角色」的架構，分別從政府職能劃分、服務傳送機制、財政負擔責任、法令架構四項進行整體的分析，包括國軍投入災害救援的現況及各國災害救援的作法與制度，探討國軍投入災害救援中心任務的適當性，設計出國軍投入災害救援的機制與作法，在確保國土防衛前提下，有效兼顧災害救援任務執行。在研究過程中除大量文獻分析，並透過問卷統計、焦點團體及專家訪談，力求完整及客觀的檢討與分析。

參、重要發現

災害防救雖屬各級政府的責任，但國家發生重大災難，軍隊責無旁貸應予以協助，然需關注的是國軍何時以何種方式介入以及扮演何種角色任務才是最佳設計。過去一年軍隊積極投入各類型災害防救，贏得各級長官讚許，然本研究發現，國軍目前執行的方式出現以下顧慮：

一、「人民期待」的釐清

國軍積極投入災害救援經常被提及的原因是國軍有龐大的紀律人力及「人民期待」。然人民每年投入龐大且昂貴資源（人力、武器及預算）建立軍隊，並不是要建立救災部隊，而是能抵禦外來威脅的武力。國軍應思考如何以最少資源建

立可持戰力。在災害防治上，人民期待的是一個有效能的政府而不必然是有效率的救災軍隊。

二、 災害救援列為國軍「中心任務」，仍不應反客為主弱化地方政府救災功能

國軍不應替代各類災害主管機關或地方災害防治之原法定職責與功能，否則易弱化地方政府功能，減損政府整體效能，也影響到國軍的核心戰力，甚至動搖國本。在地方未申請，中央即派遣軍隊進入地方執行任務，恐有侵犯地方自治與中央地方分權之慮。

三、 「不待命令、主動支援」、「超前部署、預置兵力、隨時防救」的疑慮

民主國家文人領軍，軍隊的控制與調度，不能輕易下授，也是文人總統及國防部長不可推卸的責任。不待命令出動部隊應只有在非常緊急狀況而無法及時獲得權責單位命令時方得為之。因此上級賦予救災部隊救災命令時，應明確律定清楚任務性質、範圍、期限及退場機制，使軍隊有嚴謹的管制運用。

「超前部署、預置兵力、隨時防救」主要避免發生類似莫拉克颱風交通及通訊中斷，救援不易的情形，對於上述區域，應該於第一時間疏散人員到安全地區或運用其他手段救援，如果為了預置而預置，效果有限，風險成本大。軍事行動最忌在狀況不明前，就投入主要部隊於可能災區，這不只陷軍隊於危害，對於災情的訊息萬變，反而不易調整派出兵力在最關鍵區域。

四、 國軍積極救災的態度可能逾越災害防救法的規範

99 年 8 月 4 日修正公布的災害防救法，雖增加國軍應主動協助災害防救，但也是在發生重大災害時去協助地方政府，國軍在災害防救角色應是屬於支援與輔助性質。然自從救災列入國軍中心任務之後，救災態度十分積極，擔心救災不力受到民眾的批評，但卻出現反客為主的現象，經常地方救災系統尚未啟動，重大災害尚未發生，國軍就到達現場，國軍過於積極，是否逾越法律規範，也有可能造成權責模糊、指揮混亂，若災害沒有發生，讓軍隊疲於奔命，造成「糜軍」將影響國軍戰備訓練。

五、 國軍救災經費缺乏精算，自行負擔救災支出影響國軍戰備訓練經費使用

國軍目前以移緩濟急方式支應救災相關經費的作法，應屬例外，不宜習常。相較於地方、警消人物力資源，國軍救災是一高成本的救急方案，如沒有適當經費分擔的標準，國軍被視為低廉甚至免費資源，任意使用造成資源浪費，且恐形成權責單位及地方政府怠惰之嫌。政府要發揮整體效能，應依專業分工、協調整合、權責相符、成本歸戶原則規劃運作。

六、 以常備打擊部隊負責救災影響國軍戰力

觀察國軍近期部隊救災發現，救災時經常以常備打擊部隊（聯兵旅、裝甲旅、

砲兵部隊)超前部署、預置兵力，與執行救災，對國軍戰備與國防安全的影響不小。救災支援頻繁及時間增長，將導致軍心渙散軍紀變差的情形，也會打亂正常訓練流程與裝備保養排程，人員事後補假，以及地方政治進入軍隊等影響，長期如此終究影響部隊戰力。

部隊救災績效良好人員獲得晉升、表揚，將可能導致偏重救災忽略戰訓情形，對國軍長期發展不利。

肆、主要建議意見

基於以上分析，提出短程及中長程政策建議，說明如下：

一、國軍救災應有的認知—國軍是救災的預備隊非先鋒部隊

(一)國軍應扮演政府災害救援的預備兵力「救急不救平、救速不救長」

「平」時應由地方政府與權責單位進行災害預防、能量建置與全力投入救災，一旦權責單位與民防能量不足以應付時，緊「急」時即依地方政府或主管機關之申請，檢派適當兵力前往支援。一旦投入部隊，也應掌握迅「速」投入展現效果，迅速達成任務後迅速撤離，不宜「長」留。因此應有明確的退場機制。除非特殊狀況如發佈緊急命令，不應替代地方政府應盡的職責，若需要較長期的復原則應善用民防體系與結合後備動員能量保鄉保土。

(二)軍隊投入災害救援應考量公共性、緊急性、非替代性與補償性原則。

公共性—為了維持社會秩序、人命、財產及社會保護的必要性

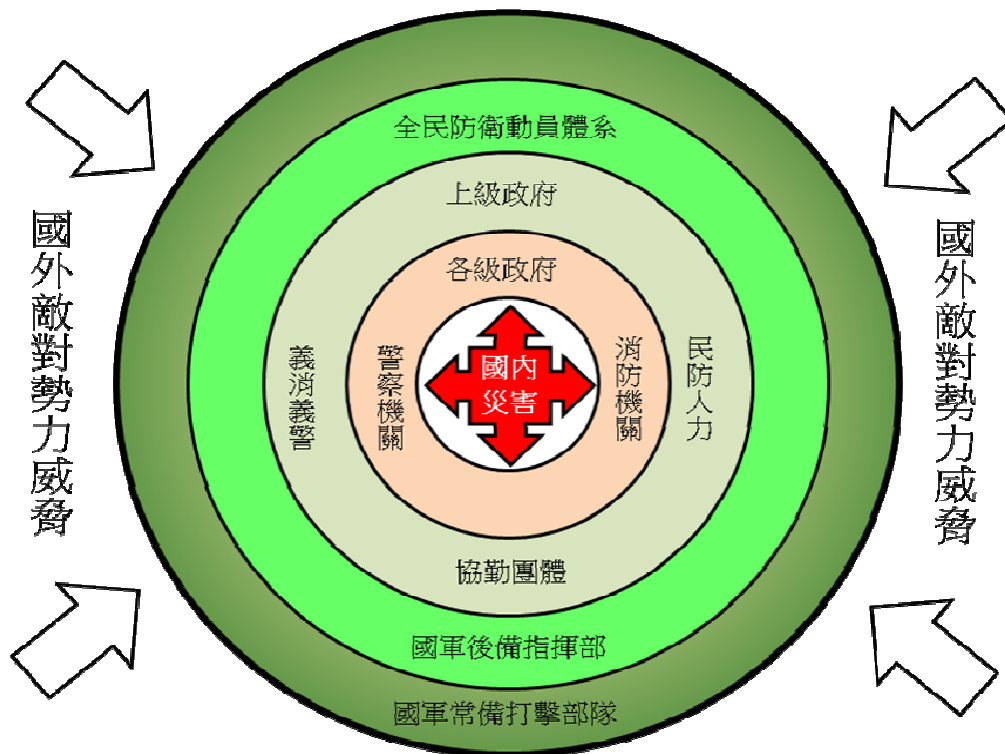
緊急性—有迫切需要性

非替代性—除非派出軍隊沒有其他的手段

補償性—軍隊投入之成本應由地方或中央權責單位提供

二、建構多層次國土安全網

本研究認為就中長期來看，我國應建構多層次國土安全網架構，政府各個部門依據其職能相互結合，形成一個緊密的網絡，發揮整體效能增進國家安全與福祉。



多層次國土安全網絡圖

我國災害防救體系以地方政府結合消防、警察及民防為主，地方資源能力不足時，申請上級行政機關或中央相關部會支援協助，中央則要協調相關部會及其他資源支援地方政府進行災害防救，若必要則投入軍隊，這樣才能兼顧國防與救災效能。國軍是國土防衛網的外層防護，主在抵禦國外敵對勢力威脅由總統統帥，災害救援的國土防衛網仍應由行政院統籌中央與地方職能發揮。

軍隊作戰專業與救災專業並不一樣，以軍隊救災是一高成本低效能的方案。政府應力求以低成本高效率的體系來執行災害防救，因此災害救援應有階段性，軍隊職責主在抵禦外來威脅為國家安全的最後一道防線，不容有一絲懈怠，所以軍隊在災害防救上應為預備隊而不是先鋒部隊。以目前動輒以國軍主戰部隊投入救災的方式，顯然是地方政府（警消單位）及民防體系能量不足或功能不張，以國軍填補職能缺口上的權宜作法，此等作為，或可解決燃眉之急，但若形成通例，則必造成國家安全上的危害，也減弱權責單位應盡之職能。

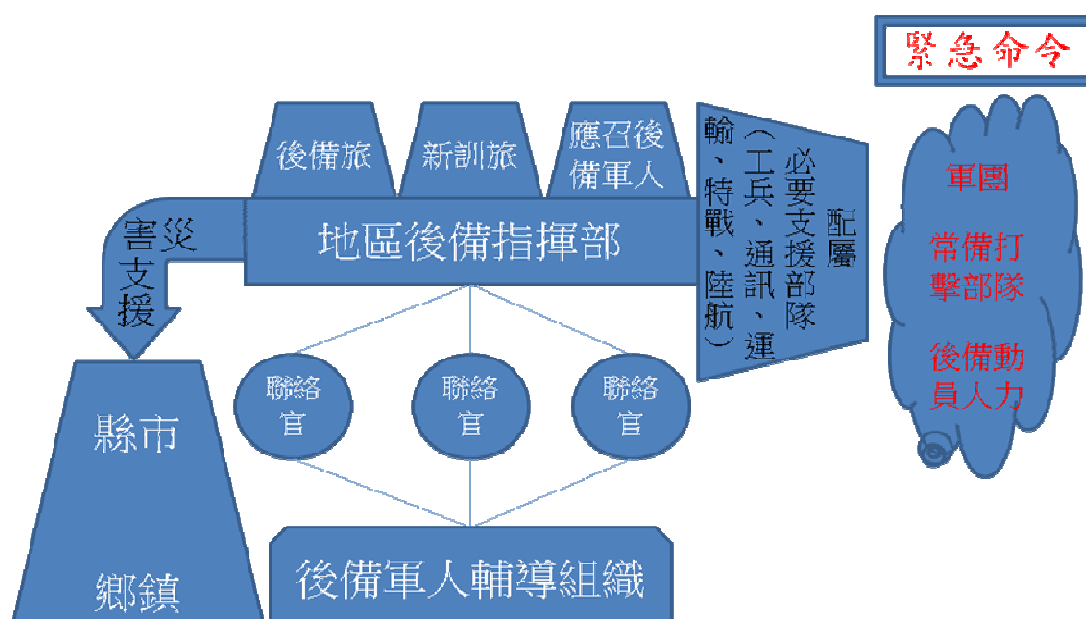
為緩衝常備打擊部隊（聯兵旅、裝甲旅、砲兵單位）的頻繁動用救災影響戰備，也避免地方政治影響力進入國軍常備部隊，建議由後備指揮部做為國軍災害防救的權責單位。民防體系為各地方自治單位災害防救的主要備援機制，並輔以國軍後備指揮部為全民國防中保鄉保土及災害防救的主要執行單位與骨幹部隊，於重大災害或戰亂發生時迅速投入救援，建議作法如下：

（一）國軍救災體制（主辦機關：國防部）

- 確立國軍在國土防衛與災害救援的位階，在短期上權宜的填補民防體

系在災害防救上的空窗，在中長期的規劃上，仍應回歸扮演在災防及民防救災能量不足時，做為支援及預備隊的救災角色為宜。

- 目前在救災工作的規劃上，國軍以常備打擊部隊為主要救災兵力，近期應強化各作戰區地區後備指揮部能量以其為主體，依據直轄市、縣（市）政府行政區域，劃分救災責任分區，由各縣市後備指揮部負責與該縣市政府協調及調查災害防救需求，進行災害潛勢分析，依據災害類別及地區特性，擬定救災計畫。
- 以後備事務司為國防部政策規劃幕僚、後備司令部為國軍災害救援的單一窗口，整合各單位資訊，並結合後備動員、全民防衛、民防災害防救體系，提升資源使用效能支援災害防救。
- 由地區後備指揮部負責，編組所屬後備旅、新訓旅、地區後備軍人輔導中心人力，於平日成立救災應變部隊，例如北中南東可於災害發生時迅速編組一個救災應變連投入救災，一日後可投入一個營的人力（含鄰近支援兵力）。若有需要一些特殊裝備如運輸車輛、通信及工程機具則由軍團專業部隊（運輸群、通信群、工兵群、特戰部隊）及空騎旅編組支援，必要時實施租用。



國軍災害救援之支援體制圖

（二）後備指揮部救災人力來源（主辦機關：國防部）

- 新訓旅：目前入伍新兵各梯次施訓期程近 40 天，可編組較資深或自願之新兵投入救災，為後備指揮部救災主要人力。未來實施募兵制後，所有役男（2010 年約有 16.6 萬人，預估至 2028 年降為約 10 萬人）都需接受四個月的訓練，只要將適當救災技能納入訓練就是一股很有用

的龐大人力。

- 後備旅：可安排每年的後備軍人召集訓期於較易招逢天災時期。
- 各地後備軍人輔導組織平時即與鄉鎮與地區人力有密切聯繫瞭解，可納入各縣市後備指揮部統一管制運用，建立綿密聯絡資訊網及支援地區災害救援任務。
- 自願後備隊：未來每年都有約二萬人的退伍軍人，國防部可規劃擇優與部分退伍軍人簽約，每年提供 50 天的服務，回專責單位受訓或投入救災，但相關法令亦應同時配合增修。
- 當救災人力不足時，採取四種方式補充（1）調用其他地區後備指揮部救災人力；（2）召集自願後備隊；（3）申請附近軍方資源應急支援；（4）發佈緊急命令，投入常備部隊或召集後備軍人救災與復原。

（三）國軍救災程序（主辦機關：國防部；協辦機關：縣（市）政府、中央應變中心）

- 各縣市後備指揮部平時透過三合一會報與直轄市、縣（市）政府及首長建立協調聯絡管道，當地區應變中心成立時，地區後備指揮部指應主動派遣聯絡官至縣市應變中心並建立必要之指揮管制通訊（C4ISR）能力，必要時主動派遣勘災小組結合地區後備軍人輔導中心，蒐集情報掌握災情及協調地方政府首長，適時投入兵力（含配屬之專業部隊）救災。地方申請國軍支援救災時，由直轄市、縣（市）政府向所在地區後備指揮部或縣市後備指揮部申請，經權責單位核准後，儘速投入支援救災，並回報國防部。
- 如發生重大災害，地方無法申請時，則由中央應變中心協調國防部主動支援救災。或各駐地營區對附近發生重大災害時，可就近短暫支援以保護人民生命財產進一步損失，並同時向上回報。
- 若災害規模過大而需動用常備打擊部隊，則應建請總統發佈緊急命令動用常備作戰部隊或召集後備軍人投入災害救援，或由國防部長核准後依命令派遣。

（四）教育訓練整備（主辦機關：國防部）

- 後備指揮部每年結合縣市萬安演習，進行大規模災害防救實作演練，參與演習人員也就是負責支援災害防救人員，如此才能真正發揮演習效果。
- 將災害救援納入新兵訓練與教育召集訓練流程中，使新兵及後備軍人具備自救救人的能力。

- 依照上述規劃後，檢討各地區後備指揮部員額、編組、裝備與指揮管制通訊能力，相關幹部需接受災害救援指揮訓練。

三、改善國軍投入災害救援立即可行建議事項

（一）應加強地方政府與國軍災害救援協調工作（主辦機關：直轄市、縣（市）政府；協辦機關：國防部）

地方政府應與國防部協調，需要國軍支援的項目與時機，並應明定國軍災害救援任務結束的機制，當災情獲得控制，地方政府可以自行處理時，國軍就應立即抽身。而地方政府也應預先規劃自行預置救災機具的時機與地點，以及災害發生前民眾撤離的作法，檢討本身資源不足的狀況，再申請國軍支援，而國軍也應依據各地區的狀況，檢討「超前部署、預置兵力」的適當性。

國軍支援災害救援必須與地方政府人員混合編組，或是取得各級災害應變中心的合法執行文件，以利救災過程中，處理涉及民眾權益及法律事項。直轄市與縣(市)政府、國防部，會同訂定軍政雙方災害現場指管作為標準作業程序，供軍政雙方救災遵循辦理。

（二）明確制定「重大災害」判定及宣布的程序，以利國軍主動救災的依循（主辦機關：國防部；協辦機關：中央災害防救辦公室）

國軍要有效率執行救災，應先定義重大災害及種類，災害防救法修法過後，國軍重新制定「國軍執行災害防救辦法」對重大災害的定義：「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。」但由誰認定，及認定標準原則應有明確的規定或原則，建議當災害發生時，由中央災害應變中心判定及宣布是否為重大災害，於特殊狀況如災區訊息中斷時得由國防部長依狀況認定，以利國軍主動救災的依循。

（三）建議國防部應強化後備指揮體系支援災害救援（主辦機關：國防部）

國防部應優先檢討地區後備指揮部建置相關能量遂行災救災；後備部隊不足之工兵、通信、化學兵等專業部隊之支援，則由作戰區檢討支援因應。

國防部應於颱風 W36 或 W24 或是其他災害發生時，運用應召教育召集後備軍人支援災害防救，以驗證國軍後備動員與災害救援成效，並減輕現役部隊執行災害救援人力需求。

（四）調整「超前部署、預置兵力、隨時防救」為「主動聯繫、快速反應、積極救援」

後備指揮部於平時即與地方建立暢通聯繫管道與整建災害應變部隊。災害發生前即主動聯繫地方政府，並能快速出動，發揮專業積極投入救援。

四、提昇地方首長運用及協調國軍救災的能力（主辦機關：內政部；協辦機關：

中央災害防救辦公室、國防部)

建議內政部辦理新任地方首長國軍救災能力及運用方式講習，以提升救災資源指揮調度及運用國軍救災能力。

中央災害防救辦公室可編組成立數個專家顧問小組可納編國軍退伍高階指揮官，於災害發生時進駐災害防救會報與應變中心協助地方救災資源調度及指揮，與協調與國軍單位之工作，以提昇地方災害應變中心指揮調度能力。

五、 整建民防體系（主辦機關：直轄市、縣（市）政府；協辦機關：內政部警政署）

依據國防法或災害防救法，民防體系是我國災害防救設計中關鍵的一個環節，但一直未受到重視或建立能量，造成多層次國土安全網的漏洞，降低整體效能。短期內軍隊可補民防之不足，中長期則應強化民防體系與能量，支援災害防救及軍事任務。

六、 媒體與人民溝通

平時即應與媒體溝通災害救援觀念與政府運作模式，於災害發生前中後提供民眾正確訊息，成為國家災害防救的重要機制。

七、 財政規劃（主辦機關：直轄市、縣（市）政府；協辦機關：行政院、國防部）

要落實效能政府必須有清楚的權責規劃與成本歸戶的制度。災害防救為地方政府權責，中央每年也編列大筆經費補助地方政府進行災害防救的準備與能量建立。因此，國軍支援救災相關經費仍應由地方政府或申請單位或權責單位歸墊。建立使用者付費制度，適當的成本分擔才能促使各級政府對資源的運用與效能的發揮更為審慎，也不會排擠國軍正常戰備的經費。

八、 研修相關法令（主辦機關：內政部、國防部）

- 修訂兵役法增列災害防救召集：建議內政部及國防部配合災害防救法第 34 條第 5 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」。修訂兵役法第 37 條內容，增訂「災害防救召集」。
- 修訂召集規則增列災害防救召集專章：建議國防部配合檢討修訂「召集規則」，增列「災害防救召集」專章，律定召集的時機、程序及母體單位。
- 賦予各縣市後備軍人輔導中心協助執行災害防救任務：建議修訂全民防衛動員準備法第二十五條第三項規定訂定之《後備軍人輔導組織設置辦法》，該辦法第 4 條掌理事項新增第六項「協助執行災害防救任務」。

九、 加強與美國各州國民兵災害救援工作交流（主辦機關：國防部、內政部）

美國國民兵在州長指揮下，積極參與各州重大災害救援工作，雖然我國後備體制與美國國民兵存在不小差異，但其執行災害救援的機制值得我國參考，我國各級地方政府與美國各州已有簽署類似姊妹州合作協議，建議應可與其作廣泛的交流合作，以增加國軍投入災害救援的成效。