

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

■鍾堅／國立清華大學原子科學系教授、新世紀文教基金會國家安全委員會委員

平戰結合的民防體系，需要政府與民間組織及人民的密切配合，政府各有關單位間之協調合作，亦是成功之關鍵。而民防機構間的協調合作，是防災搶救是能否發揮作用的關鍵，故應由事權統一的中央專責機構來負責。

孫子兵法九變篇云，「故用兵之法，無恃其不來，恃吾有以待之，無恃其不攻，恃吾有所不可攻也」，說明萬全之準備可減少天災之破壞；誠所謂「有備無患」，也是大家耳熟能詳的警句。

此次九二一震災，是災變也是天變，汲取教訓，危機可蛻變為轉機，絕望可昇華為希望。一次天崩地裂的震災，赤裸裸地曝露了中央防災體系的效率、效益與效果；從中央到地方，從部會到鄉鎮，人人有份，卻人人都不知防災搶救權責該如何劃分。導致人間浩劫的天然災害與人為災變，還有核災、生（疫）災、化災、火災、水災與風災，若好幾種災難同時發生或接踵而至，以當前的防災搶救機制，恐怕無從有效應付如此鉅變。

另一方面，國家恒受中共武力犯台之威脅，一旦台海發生戰爭，又偏逢天災人禍的侵襲，現有的民防體系要想同時「支前」，又要「安後」，恐怕難上難。老實

說，九二一震災的搶救與善後若非國軍「營不留兵」傾全力投入，後果實在不堪設想。可是如果震災與戰禍同時發生，不論孰先孰後，或因戰禍衍生災變，國軍忙著捍衛台海、抵禦外敵，誰去有效地執行防災搶救？

民防，在軍事上屬於消極之防禦，著重於平時之準備與演練，以備戰爭發生時可以減少生命及財產之損失，並配合軍防以確保國家安全，對潛在之敵人發揮嚇阻的功能。世界各國對民防工作均相當重視，連瑞士這種永久中立國，亦建立非常完善的民防體系。

然而，若僅從軍事戰略角度來看待民防，視民防為國家處於戰爭邊緣之危機處理機制，或是視之為國家在戰爭中求存的一部份，將會造成民眾生活的不便及經濟運作的困擾，結果是徒耗國家財政資源、影響社會及民眾之正常作息。在平時，民防實在看不出「備而不用」所具有之真正

成效，且不易受到國會及人民之支持。因此，世界各國尤其是民主國家，紛紛傾向於採取廣義之理念來看待民防，將戰時民防工作擴大，及於平時之救難，美國之中央機構聯邦緊急管理總署（FEMA）所律定之國家級救援策略，即針對核、生、化、火、水、風、震災之防災搶救相關項目，就是最好的例子之一。同樣的裝備，平時戰時都用得上，「支前安後」當然就有譜。

平戰結合的民防體系，其工作類型可分成災（戰）前演練與準備、災難（戰）時之救災、與災難（戰）後之重建三個時期。每一個時期均需政府與民間組織及人民之密切配合，政府各有關單位間之協調合作，亦是成功之關鍵，尤其在災變發生時，參與民防工作之單位相當多，戰時當然更是全民總動員。天災人禍發生時，進行搶救工作也往往涉及許多不同之政府單位，例如美國的統計顯示，超過五成以上之災害發生時，會涉及五個以上中央單位，嚴重災變甚至涉及十個以上中央機構之職權；由此可知政府涉及民防工作機構間之協調合作，對於防災搶救是否能發揮作用，就更需要事權統一的中央專責機構來面對。這次九二一震災第一時段，僅靠內政部消防單位搶救是遠遠不足的。

對我國未來平戰結合、防災搶救的民防工作之推展，分近、中、長程時段，謹提出建議如下：

一、近程建議

（一）正確民防理念之建立：民防之編制及各種設施之建構，需朝平時救災，戰時減少損害，贏得雙重用途之方向規畫。

（二）加強對民眾之宣導：政府宜每年

公佈一份「民防白皮書」，內容應包含民防的政策擬定、政策目標、政策執行、預算編列、人員編制、裝備概況、以及各地方負責單位之聯絡方式。

（三）結合學界與民間力量：由行政院以專案方式，邀集學者專家及相關部會人員成立一委員會，確實檢討與民防工作有關之法令並提出興革建議，使往後推動民防工作不至於發生法令重疊衝突，或無法可循之窘境。

（四）政府宜積極採取興革：由於行政院內政部所擬訂之「民防法草案」，雖已於民國八十三年送請立法院審議，惟至今仍未完成立法程序，在無母法可循之情況下，民防工作之推展備增困難。政府宜重新檢討內政部「民防法草案」，使其更能兼顧國家安全與人民基本權益、平戰結合，使防災搶救更為有效，以早日完成立法程序。

二、中程建議

結合學界與民間力量：促成民間民防組織之設立，由該組織協助政府進行民防宣導與教育，監督政府民防工作的成效；整合社會各種自願性組織如義警、義消、紅十字會、慈濟功德會等，建立民間性質的「民防聯盟」，以統合民間力量，協助政府推展民防建設。

政府加速興革：目前我國之民防組織，權責不清、疊床架屋，政府宜設法劃清權責，以免因事權不一，導致各機關互相推諉卸責，而影響民防工作之績效。政府單位、民間民防組織應配合各作戰區進行民防演練，蓋台澎防衛作戰型態係屬「全民作戰」，不僅戰略縱深淺短、無前後方之分，更應全民禦敵，才有克敵致勝之公

算。據此，國軍部隊各種演習狀況之設計，均應將如何運用民間力量包含於其中，並在許可範圍內，邀請相關單位人員參與演習，以利作戰時「支前安後」行動之遂行。

三、長程建議

應仿效美國聯邦緊急管理總署之作法，將我國處理天然與人為災害的單位，與民

防機構整合為一。該單位宜為中央政府之一級單位，將核（原能會）、生（衛生署）、化（環保署）、火（消防署）、水（水資源局）、風與震災之防災搶救相關單位人員抽調，納編入類似美國FEMA之中央專責民防機關。在不擴編人力的前提下，寬列經費，將政府資源集中統一、有效運用，方能符合國家平時防災搶救、戰時支前安後所需。 ◎