

議題研析

一、題目：軍民聯合防空演習災害防救業務之法制問題研析

二、議題所涉法規

民防法與其相關子法、災害防救法、全民防衛動員準備法

三、背景說明

行政院自2011年起將全國災害防救演習與國防部萬安演習合併實施，藉以提升及落實中央與地方政府間災害防救支援與合作機制¹。據報載²，萬安47號演習期間，將依不同地區，實施警報發放、疏散避難及交通管制。惟回顧過去軍民聯合防空演習重點，幾乎都是偏重於災害防救演練。若回歸法制面檢視，災害防救並非《民防法》制定之全部意旨³。針對軍民聯合防空演習，涉及災害防救政府部門業務歸屬部分，容有討論空間。

四、探討研析

(一) 民防法制定意旨與災害防救之法制面檢視

查113年軍民聯合防空(萬安47號)⁴演習實施計畫，主要係依據《民防法》、《民防法施行細則》及國防部113年3月27日國全人動字

¹ 行政院災害防救辦公室彙編，《112年災害防救演習總結報告》，頁1，2024年1月。

² 崔慈悌，萬安47號演習登場 賴清德：提升民眾對災害緊急應變能力，中時新聞網，2024年7月22日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240722001514-263101?chdtv>，最後瀏覽日期：2024年8月5日。

³ 朱君壘、謝志淵，〈從法制面觀點探討民防團支援軍事醫療勤務研究—以2019年桃園地區「民安5號」演習為例〉，《後備半年刊》，第101期，2020年6月，頁71。

⁴ 萬安演習為國軍每年動員類重要演習項目之一，該演習自1978年起每年實施一次。2002年以前，演習由軍方主導、縣市地方政府配合演練，2003年萬安26號演習，改由地方首長主導、軍方配合演練。演習期間，依據《民防法》第21條規定：「為減少空襲時之損害，國防部得會同有關機關實施防空演習，命令實施疏散避難與交通、燈火、音響及其他必要之管制」；違反疏散避難命令者，並得依同法第25條規定處新臺幣3萬元以上、15萬元以下罰鍰。防空疏散避難，時間為30分鐘。自發放緊急警報起，實施人、車聚集和交通管制至發布解除警報信號為止。

第1130081128號「113年軍民聯合防空(萬安47號)演習」訓令⁵。然以《民防法》為母法，採「依民防法」、「訂定之」雙重關鍵字條件至「全國法規資料庫」搜尋，其據以查詢所得相關子法之施行細則與辦法，計有《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》、《車輛工程機械船舶航空器與其他有關民防事務器材設備編組訓練演習及服勤辦法》、《防空演習實施辦法》、《高級中等以上學校防護團編組教育演習及服勤辦法》、《動員實施階段軍事人力統籌分配辦法》等⁶。綜上，軍民聯合防空演習，回歸《民防法》法制面檢視，其災害防救演習似非《民防法》立法主要目的及內容⁷，實有更多係規範於《災害防救法》第15條⁸、第25條第1項⁹及《災害防救法施行細則》第9條¹⁰等相關條文，為符合法制規範落實於演習之災害防救項目，似應以《災害防救法》為實施演習之主要依據。

(二) 平時救災與戰時民防專責單位，建議因應時空環境變遷需求研議修正為消防署

依內政部消防署(下稱消防署)「建置臺灣民間自主緊急應變隊中程計畫(期程113年至118年)」，擬解決問題之釐清係指(1)社區自主防災組織推動與經營不易、(2)民間自主防災組織參與對象狹

⁵ 復興廣播電台網站，2024年軍民聯合防空(萬安47號)演習實施計畫，網址：<https://fhbs.com.tw/wpcontent/uploads/2024/04/113%E5%B9%B4%E8%BB%8D%E6%B0%91%E8%81%AF%E5%90%88%E9%98%B2%E7%A9%BA%E8%90%AC%E5%AE%8947%E8%99%9F%E6%BC%94%E7%BF%92%E8%A8%93%E4%BB%A4.pdf>，最後瀏覽日期：2024年8月5日。

⁶ 全國法規資料庫網站，「依民防法&定訂定之」之關鍵字搜尋，網址：<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?ty=ONEBAR&kw=%e4%be%9d%e6%b0%91%e9%98%b2%e6%b3%95&sSearch=>，最後瀏覽日期：2024年8月5日。

⁷ 同註3，頁75。

⁸ 災害防救法第15條規定：「各級政府應結合民防與全民防衛動員準備體系及相關公、私立學校、急救責任醫院、團體、公司、商業、有限合夥，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，由內政部會商有關機關定之。」

⁹ 災害防救法第25條第1項規定：「各級政府機關(構)、公共事業、公、私立學校、急救責任醫院、團體、公司、商業、有限合夥，應實施災害防救訓練及演習。」

¹⁰ 災害防救法施行細則第9條規定：「直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所每2年應依本法第22條第2項、第23條第2項、第27條第2項、第36條第2項規定、災害防救計畫、地區災害發生狀況、災害潛勢特性等，進行勘查、評估，檢討地區災害防救計畫；必要時，得隨時辦理之。」

隘、(3) 民間災害防救組織功能遭低估、(4) 計畫缺乏串聯，資源缺乏整合等4大問題，目前民間自主緊急應變隊中程計畫，刻正由消防署辦理¹¹。為擴大民間支援協助初期災害應變的量能，該計畫將橫向整合既有之種子師資來源，包含特種搜救隊教官、緊急救護員教官、具專業技能之義消……等。再查《內政部警政署民防指揮管制所組織規程》第1條規定：「內政部警政署為辦理民防防情、防護業務，特設民防指揮管制所。」其中第2條即規定，民防指揮管制所掌理「重大災害應變之傳報、督導」等事項¹²。《民防法》主責機關雖為內政部¹³，惟現今實務上救災與戰時民防的專業單位卻集中於內政部消防署主管權責，該署並有防災士培訓機制¹⁴，依據消防署統計至2024年7月為止，全臺防災士總人數為2萬9,402人，其中男性1萬5,960人（54.28%）、女性1萬3,442人（45.72%）¹⁵。因應時空環境變遷快速，允宜檢討《內政部警政署民防指揮管制所組織規程》改由消防署主責民防，方符實際需求。另依目前《內政部警政署民防指揮管制所編制表》，所訂職務編制，民防指揮管制所所長職務僅為簡任第10職等，若遇戰時其權責是否能有效指揮相關機關並達成任務，建議主管機關研議適當層級之單位為專責機構，以收事權統一之效。

¹¹ 內政部消防署網站，行政院核定【建置臺灣民間自主緊急應變隊中程計畫】，2023年6月21日，網址：https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=21&article_id=14095，最後瀏覽日期：113年8月5日。

¹² 內政部警政署民防指揮管制所組織規程第2條：本所掌理下列事項：
一、防空情報之蒐集、傳遞、運用與空襲警報及燈火管制命令之接受、發放、協調、督導。
二、敵對或不明航空器、船艦、空降部隊動態之通（查）報及與有關單位之聯繫。
三、防情有線電、無線電與遙控警報系統之修護、保養及器材補給。
四、民防防情、防護人員之教育訓練、督導及考核。
五、防情特種勤務之協調、聯繫及督導。
六、防空疏散避難規劃、宣傳之督導、考核。
七、空襲防護之聯繫、協調。
八、支援及協助各警察機關防情通訊設備檢修。
九、協助重大災害應變之傳報、督導。
十、其他有關民防防情、防護事項。

¹³ 民防法第3條第1項規定：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。」

¹⁴ 消防士之概念及推動緣起，參見 <https://rtp.nfa.gov.tw/dp/intro>。

¹⁵ 內政部消防署網站，防災士培訓防災士統計，2024年7月，網址：<https://rtp.nfa.gov.tw/dp/statistics>，最後瀏覽日期：113年8月6日。

(三) 民防法業務歸屬，建議中央層級研議設跨部會協調機制

按《民防法》第1條第1項規定：「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，特制定本法。」爰此，民防體系具有雙重功能，分為平時防災救護、戰時支援軍事任務。查《民防法》第3條規定，本法所謂主管機關，在中央為內政部、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。再查113年軍民聯合防空(萬安47號)演習實施計畫，其中協調管制事項分由，內政部(含警政署、消防署)；衛生福利部；行政院新聞傳播處；直轄市及縣(市)政府；陸軍司令部；海軍司令部；空軍司令部；憲兵指揮部；資通電軍指揮部；北、中、南、東部及澎湖、金門、馬祖地區戰綜會報；地區後備指揮部；直轄市及縣(市)後備指揮部(含後備服務中心)等各單位組成¹⁶，涉及中央、地方單位眾多且分工多元。若依目前全國性救災、防衛動員等跨部會重大業務，行政院分別設有「全民防衛動員準備業務會報」¹⁷、「中央災害防救會報」¹⁸，作為跨部會協調、決策及審核機制。反觀具有防災救災與支援軍事勤務雙重功能的軍民聯合防空演習災害防救業務¹⁹，由於民防業務牽涉層

¹⁶ 同註5，頁8-12。

¹⁷ 全民防衛動員準備法第7條規定：「行政院為統籌辦理動員準備事項，設行政院全民防衛動員準備業務會報(以下簡稱行政院動員會報)，其任務如下：

- 一、動員準備綱領之策頒。
- 二、動員基本方針之決定。
- 三、動員法令之審議。
- 四、各項動員準備方案之審議與核定。
- 五、行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調。
- 六、各級動員準備業務會報及全民戰力綜合協調組織之協調、指導。
- 七、其他有關動員準備事項。」

¹⁸ 災害防救法第6條規定：「行政院設中央災害防救會報，其任務如下：

- 一、決定災害防救之基本方針。
- 二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。
- 三、核定重要災害防救政策及措施。
- 四、核定全國緊急災害之應變措施。
- 五、督導、考核中央及直轄市、縣(市)災害防救相關事項。
- 六、督導、推動災後復原重建措施。
- 七、指定本法或其他法律未規定之其他災害及其中央災害防救業務主管機關。
- 八、其他依法令規定事項。」

¹⁹ 災害防救法第15條規定：「各級政府應結合民防與全民防衛動員準備體系及相關公、私立學校、急救責任醫院、團體、公司、商業、有限合夥，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，

面廣泛，目前尚無跨部門協調機制。爰建議參考《全民防衛動員準備法》第7條、《災害防救法》第6條成立「全民防衛動員準備業務會報」、「中央災害防救會報」之模式，於《民防法》納入該等協調機制之規定，提升至行政院層級，設立專屬的軍民聯合防空演習協調會報機制，亦可與前述跨部會行政院會報政策協調統合機制之運作精神及實務需求相互呼應。

撰稿人：林智勝

由內政部會商有關機關定之。」、「結合民防與全民防衛動員準備體系及協力組織執行災害整備及應變實施辦法」、「防空演習實施辦法」第3條，主管機關為國防部。