

第六章 我國國家安全的危機管理活動前瞻

第一節 國際衝突的危機管理活動

國際衝突是指兩個政治實體的衝突行動，當某方升高衝突行為而無法遏止時，輕則傷害另方一國的社會民生經濟，重則引起戰爭造成生靈塗炭。鑒於兩岸特殊的歷史背景與地理環境，我國國家安全的主要威脅，無論傳統性或非傳統性¹威脅，均大部來自對岸的武力威脅及敵意。自政府解除戒嚴及開放大陸探親後，兩岸民間交流日趨熱絡，但在交流中也衍生槍械走私、毒品、偷渡、海上搶劫、刑事犯罪及幫派犯罪組織潛逃大陸，或兩岸黑幫串聯從事不法活動等問題。當前，我國來自中國政權的國家安全威脅，如下文闡述：

壹、中共軍事犯台的「安全威脅」

台灣海島四周環海，東向太平洋，西面台灣海峽，南臨巴士海峽，北向東海；為西太平洋第一島鏈的中央地帶，地處東北亞與東南亞之海域交通要道，掌握台灣海峽動脈。台灣海峽為東亞國家地緣政治、經濟與軍事的戰略關鍵交通動脈。²因此，台灣及其周邊海域的控制權乃兵家必爭之地。在台灣的安全威脅當中，以中共武力犯台的軍事威脅最嚴重。(張中勇，2001:8)事實上，中共的對台政策，從過去「武力解放台灣」，到「一國兩制、和平統一」，其使用武力的本質不變。例如2000年2月中共發表的「對台政策白皮書」³；今年(2005年)提出的反分裂國家法，對台牽制的意圖相當濃厚。

一、中共的軍事威脅

10年來，中共的國防預算均超過兩位數字以上成長，2005年公布的國防預

¹ 非傳統性安全威脅，一般意指相對於傳統性安全威脅而言，係指後冷戰時期出現的、次於軍事安全的重大安全問題；強調引起軍事衝突威脅以外的安全威脅；其次，非傳統性安全威脅所涉及的問題通常屬於涉外性質的事務，非憑一國之力可以解決。

² 美國在亞太地區每年的經貿所得平均約為其對外所得的70%；日本則必須依賴台灣海峽作為其對外貿易、能源運輸的「生命線」；而從地緣戰略觀察，台灣在西太平洋中同時瞰制台灣海峽與巴士海峽。參見(蘇進強，2003:88)

³ 中共於2000年提出「對台政策白皮書」的「三個如果」動武條件，原文為「如果出現台灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變，如果出現外國侵佔台灣，如果台灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題，中國政府只能被迫採取一切可能的斷然措施，包括使用武力來維護中國主權和領土完整，完成中國的統一大業。」參見中共國務院新聞辦公室，「一個中國的原則與台灣問題」，2002年2月，<<http://www.chinataiwan.org/chinataiwan/Big5/policy/docu/d-0101.htm>>

算為 2,447 億人民幣。⁴近年來，中共除加速其軍事裝備研製能力外，又向俄羅斯購進先進戰機、潛艦、水面戰艦、攻艦飛彈、雷達電戰系統、空中預警機等武器裝備，積極研發精準彈道飛彈及巡弋飛彈，以快速提升其海空軍及兵力投射能力；成立快速反應部隊、加強電子軟硬殺功能，研發資訊戰攻擊武器及太空軍事武力，(劉復國，1999:1-15)對我國家安全威脅有增無減。

在面對 6 倍以上的兵力，世界排名第二的軍事強國威脅下，使我國一直處於「平時的戰爭」(war in peace time)，國家安全備受威脅。然威脅台海安全最大的軍事因素，並非為數 200 多萬的兵員，而是占中共的海、空軍及二砲部隊的導彈威脅。例如，其距台灣 250 哩的大陸沿海 13 座機場，部署 7 分鐘內可達台灣上空的飛機；另東海艦隊則在 4-6 天可進抵台灣。

依據國安會出版之 2006 年國家安全報告指出，共軍現約有百餘個飛彈基地、20 多個導彈旅，各種常規導彈 780 餘枚，預判至 2006 年底其導彈數量將增至 800 餘枚、各式巡弋飛彈 100 餘枚，可對我方猝然發動 6 波次、持續 12 小時攻擊，係對我國最大之威脅。在登陸作戰方面，共軍現有登陸艇 300 餘艘，海軍陸戰隊約 15,000 餘人(一個加強師)，非正規登陸部隊約有 40 萬人；在空降作戰方面，空降部隊約 30,000 餘人，一次可空降 4,000 人次；在空軍方面，擁有 3,400 架飛機，但僅有 150 架堪稱現代化；在海軍兵力方面，艦艇 1,500 餘艘，總兵力 28 萬餘人；其能力已由近岸走向近海，尤其對我東部海域之威脅刻正增強。⁵

近年來，中共特別強調要「打贏高技術條件下的局部戰爭」，在作戰構想上則著眼「抗美奪台」，同時致力「經美奪台」。中共軍方認為，不能與美國「硬碰硬」，因此特別強調：「要集中力量突破一些關鍵性技術，解決制約共軍作戰效能的瓶頸，使共軍儘快擁有一批具有威懾力的『殺手鐮』武器」。(蘇進強，2003:96)另外，中共的作戰觀念，也隨著新軍事事務革新(RMA)，逐漸朝向「遠戰速勝」、「首戰決勝」、「點穴戰」、「超限戰」等不對稱作戰⁶的戰力、戰法方向發展，已逐漸改進對台軍事威脅的模式。

⁴ 參閱國家安全會議主編，2006 年國家安全報告，頁 39。

⁵ 根據我國國家安全會議(2006 年國家安全報告)指出，中共的二砲部隊已逐步增強其打擊精度與機動力，並增加其核/傳統威懾之能力；空軍正轉型為空疆防禦之戰略空軍；海軍則強調積極防禦戰略，逐步突破至第二島鏈；地面部隊以強化兵種協同，發展非線性、非接觸作戰為主。尤其是資電部隊、快反部隊與特種兵部隊的發展，對我之威脅更須特別注意。參見國家安全會議主編，2006 年國家安全報告，頁 36-37。

⁶ 所謂「不對稱戰」定義：就是不遵循公平戰鬥的準則，包括所有作戰及戰略方面的奇襲，以及不按照正規的武器使用模式來遂行戰爭。參見(顧崇廉，2003:82)

事實上，中共對台軍事武力威脅的本質，不僅在其兵力數量與軍事演習，而係由其武力威嚇所衍生出的心理效應。⁷正如 John Garver 所說：「北京希望製造台灣人民恐懼不安的心情。戰爭與所造成的痛苦迫在眉睫！中共意志堅定，不管代價如何都將攻擊台灣...。這些都是北京想要製造的氣氛。」(John Garver, 1997:125-126)因此，綜觀中共對台軍事威脅的企圖，就是要在平時一軟化台灣的對抗意識；戰時一則要減低我國抵抗的衝擊力，以達到兵不血刃奪取台灣之目的。

二、中共攻台可能的模式

就現況言，中共至今仍未具傳統軍事攻台的能力，其渡海登陸能力亦受兵力、輸具所限⁸；而以「廢墟台灣」來懲罰台灣人民，也無利可圖，更可能加速台灣宣佈獨立的後果。(蘇進強，2003:91)但對我國真正的威脅是，中共部署於東南沿海的戰術導彈，配合其低層次騷擾、封鎖、有限攻擊、無限攻擊等戰術性行動，(劉廣華，2004:81)尤其對台灣民眾的心理恫嚇，更是最大之威脅。⁹研判未來其對台軍事威脅，在結合傳統性與非傳統性的用兵策略下，至少可能併用以下幾種攻台模式。(劉廣華，2004:88-91)

(一)奇襲

中共認為，實施奇襲可立即造成我方震撼心理，促使民心恐慌、士氣低落；其次製造傷亡，引起島內政治分裂與壓力。尤其可讓盟邦猝不及防放棄援助，最後造成既成事實，可逼我在和、戰間抉擇。¹⁰2003年10月共軍動用了湖北的空降軍、廣州軍區的陸戰隊、南京軍區的第一集團軍，以及北京軍區的第38集團軍等部隊實施聯合演訓。此次參演部隊跨越三個軍區，並結合陸海空三軍與二砲

⁷ 例如1995年7月18日，大陸僅僅宣佈飛彈試射，台灣股市在一天內下挫20%，185億美元資金外移台灣；2000年2月21日，北京發表對台政策白皮書，當天股市下跌2.5%，隔天下跌1.8%；2000年3月北京針對我總統大選提出警告，13-17日股市下挫7%。(童振源，2002:73-74)

⁸ 美國蘭德公司(RAND)資深研究員Paul Davis在訪問我國國防大學時(2002年5月)曾表示，從未見過有意進行大規模登陸行動，卻不發展兩棲攻擊登陸武力的國家(指中共)。(參見劉廣華，2004:88)筆者認為，就實際觀察言，無論2002或2003年的美國，對中共的軍力評估均可發現，兩棲登陸武力並非中共建軍要項，因此可以看出至少在現階段，中共尚無進行兩棲登陸的企圖與準備。

⁹ 中共對台的心理威懾，從過去的「文攻武嚇」、「文攻武備」，到現在的「文攻武壓」，始終強調解決台灣問題，最終難免一戰，其手段則輔以包括滲透破壞、以民促統、以商圍政、媒體武嚇、社會分裂等。參見(2004年國防報告書第1篇第4章第2節「兩岸情勢發展」)

¹⁰ 依據2000年國防報告書揭示，現階段共軍三棲犯台能力不足，但隨裝備更新、聯戰操演與整體戰力的提升，未來作戰有可能運用大量高新武器，並行奇襲，迅速癱瘓我戰力，然後遂行外島佔領或對本島全面攻略，以達其「以戰逼降」目的。參見(2004年國防報告書第一篇第四章第四節中共對台軍事威懾)。

部隊，而演訓的方式是從原有防區快速轉進執行「分進合擊」行動¹¹，是一種很明顯的對台行動中的「快速反應」與「奇襲」原則的驗證。

(二)癱瘓

事實上，中共解放軍早於 1990 年代提出「打贏高技術條件下的局部戰爭」，以達「損小、效高、快打、速決」，以及「兵不血刃」奪取有用台灣等目標，方式還是以如同「點穴」般的癱瘓戰最具時效。¹²在戰役行動上，包括飽和導彈攻擊，即運用精準制導武器(如導彈、巡弋飛彈)；網路信息作戰，即以電戰武器或資訊武器(電腦病毒、木馬程式、駭客攻擊)等打擊我金融中心及指揮中樞；聯合精準打擊，即攻擊具政治、經濟指標意義的中心(如總統府、國會或 101 摩天樓等)；或摧毀、破壞我軍事指揮機制(如指管中樞系統、機場、港口等要點基地)或重要民生設施。中共除要打擊我軍民心士氣外，也要癱瘓我社會民生機制，使全島癱瘓孤立，有效防禦戰力無法發揮。

(三)斬首

所謂「斬首行動」係針對敵方政軍首腦，進行刺殺性精準攻擊。斬首行動的好處在「損小、效高」，容易製造敵方異議份子獲得政權的機會，以取代舊政權進行談判，並避免造成大量傷亡。過去經驗，例如 1979 年蘇聯特種空降兵奇襲突擊阿富汗總統官邸，成功擊斃總統阿明。¹³近如第二次波灣戰爭中，美軍刺殺海珊及其領導階層的「斬首行動」，雖未成功地刺殺海珊，但也瓦解其指揮體系。¹⁴而事實上，美國對於中共犯台行動的評估中，就包括中共會採用「斬首行動」，來癱瘓我政治軍事領導當局，以利繼任者採取對其有利政策在內。¹⁵

¹¹ 參見兀樂義，「中共奇襲作戰進入實兵演練」，中國時報(台北)，2003 年 10 月 4 日，版 13。

¹² 所謂「點穴戰」是指針對對手國的戰略目標破壞或操縱其指揮中心、人造衛星、電話網、油氣管道、電子網、交通管制系統、國家資金轉移系統、各種銀行轉帳系統和衛生保健系統...；戰術目標則是戰場上敵人的指揮所和作戰平台(如飛機、船艦、火箭發射戰)、雷達等，此為林中斌於「核霸」一書中首先提出的癱瘓戰概念。參見(林中斌，1999:2)，另鐘堅則提出「快速癱瘓戰」的觀點，指的是基於中共局部戰爭的概念，運用高科技武器以擊潰島內民心士氣、瓦解心防、衝垮鬥志，進而達到以戰逼降的目的。參見鐘堅，「共軍犯台能力與作戰方式之研究」，收錄於《民國一百年敵情威脅評估論文集》，陸軍 89 年第一次軍事學術研討會，1999 年 11 月 2 日。

¹³ 參見「社論：以全新的戰略視野和戰備整備因應未來變局」，中國時報(台北)，2003 年 9 月 9 日，版 A2。

¹⁴ 曾有學者指出，「斬首」的效益實質不大，根據美軍過去 20 年經驗，有 5 次試圖刺殺利比亞總統格達費均告失敗；另外，美軍也分別於 1991 年及 1998 年執行刺殺海珊並未成功。此外，1999 年 3 月刺殺南聯總統米洛塞維奇的行動也告失利。但劉廣華認為，上述均為獨裁總統，行動飄忽不定，難以掌握行蹤，反觀我國為民主國家，總統的每日行程天天曝露在媒體閃光燈下，因此中共對我進行「斬首攻擊」實非難事。(劉廣華，2004:90)

¹⁵ 參見 US DOD(2003), "Report to Congress: Annual Report on the Military Power of the peoples's

(四) 逼降

在中共的軍事戰爭指導上，係將攻台戰爭視為一場「高技術條件下的『局部戰爭』」，整個戰役目標是「抗美奪台」，戰術手段則是「圍點打援」或「阻援打點」的行動。¹⁶尤其中共沿海城市的經濟發展是維繫中共政權穩定的「重中之重」，必須使其受到攻台戰役影響衝擊到最少。因此先發制人、一擊制勝瓦解我方軍民心士氣，然後結合非傳統性手段，運用「脅迫性戰略」，配合「第五縱隊」挑起島內統派求和談判高潮，為其最佳戰略選擇。¹⁷除讓美、日等國措手不及援台外，也使戰役範圍不及延伸威脅沿海城市經濟發展。

因此，中共以奇襲、癱瘓、斬首、逼降等行動，在我軍有能力集結反擊及美軍馳援前，即結束戰局，與我繼任領導者談判投降條件，造成既定事實，此為對我軍事安全威脅的最可能選項之一。

三、中共對台的統戰策略

過去的兩蔣時代，台海兩岸互不往來，在地緣上涇渭分明，鞏固了有形的國家疆界；台灣在威權體制的教育上，灌輸反共教育及以「三民主義」作為思想指導，使國家認同與民族糾結隱而不敢顯，從而穩住了台灣「無形疆界」的基礎。如今，民主浪潮推動環境變遷，台灣所面對的新一波安全威脅與挑戰，係中共對台的「和平統戰」策略，主要建立在以下層面：(楊志誠，2003:254-271)

(一) 政治上的激化統獨意識

1. 煽動省籍情結:「省籍情結」之所以能激起難以抵擋的反對力量，主要是蘊含著歷史上的「被迫害情結」，而且過去還長期被政治威權欺壓，無處申冤。¹⁸總言

Republic of China,”(Washington D. C.), July 28.本文轉引自(劉廣華，2004:90)

¹⁶ 所謂「圍點打援」的戰法就是以一部兵力封鎖台灣，主力對美、日增援兵力加以殲滅；但若美、日等增援兵力過強，就改以「阻援打點」，就是以嚇阻性武器或兵力，阻止援軍增援，主力兵團全力攻打戰略目標，而阻援的打法，也可能不是針對美軍的航母艦隊，共軍也有可能以精確導彈或資訊戰壓迫美軍阻止其進入台海衝突區，或直接攻擊西太平洋港口、機場、交通要塞等重要設施，造成美國人民心理震撼，使美國觀望不敢進一步採取行動。本文轉引自(蘇進強，2003:97-98)

¹⁷ 中共「以戰逼降」的戰略，也有可能運用逐次升壓的「威懾戰」，其手段如在沿海逐次加大軍演規模、運用特工(駭客)侵入我方重要網路系統散布統戰文宣、以戰機軍艦越過台海中線挑釁我方，以及對我進行局部封鎖脅迫或全面封鎖窒息等。參見(2004年國防報告書第一篇第四章第四節中共對台軍事威懾)。

¹⁸ 其實，從 228 事件(1947 年)的時間點觀察，雖然最後的鎮壓力量來自國民政府，但依衝突對象來說，應是 1947-1949 年隨陳儀政府到台的「外省人」；而與 1949 年之後來的「外省人」應沒有直接關係，但在「省籍情結」下，都被歸為同類人(或許被認為同屬壓抑台灣人的威權時代統治階級)。另外，如果在蔣經國時代，蔣經國本人能親自提出對台灣同胞的道歉，或許省籍情結不會衍生到政治衝突上的餘波盪漾。(楊志誠，2003:262)

之，台灣的「省籍意識」已不是單純、一般的地域意識，而是融合了政治反動、歷史迫害與心理的悲情意識，而在「後威權時代」形成了對立效應的族群意識，並發揮階級革命的力量。

2. 點燃統獨對峙: 為營造台灣內部的革命形勢，中共必須使台灣內部形成二元對立的衝突結構，而最可行的方法就是在既有結構中製造「矛盾對立」的衝突意識，並使其發揮誘導及極化作用。而只有激化這種「統獨」對立的情緒，才能掀起衝突激情；只有點燃這種矛盾對立，才能動搖台灣的政體，促使「和平統一、一國兩制」的理想實現。

(二) 經濟上的利用反商情結

1. 經濟拉攏，政治封鎖: 當中共把對台工作重點擺在「寄希望於台灣當局」時，就是把重點集中在學者、民代、親「中」媒體與商人身上。因為學者、民代與媒體，通常是社會的意見領袖；而商人其人脈網絡通常都具政治影響力。同時，中共也透過各種優惠措施拉攏台商，一方面助其吸納外資，幫其推動經濟建設；一方面使台商利益與大陸利益互賴結合，並使台商在無意識中受其操控，¹⁹以達「以商圍政」目的。

2. 經濟封鎖，政治拉攏: 隨著 2000 年政黨輪替，中共將對台工作重點轉移到「寄希望於台灣人民」上。其策略，首在削弱台灣經濟發展，以造成社會困境；其次，激起貧富對立；最後，誘使政府介入，再激化眾多邊緣群體與政府對立，以動搖政權基礎，同時迅速組織「人民協商會議」取代舊政權，達成其和平演變目標。於是在這種戰略基礎上，中共制定「經濟封鎖、政治拉攏」的戰略規劃。²⁰

貳、台海軍事衝突的危機管理活動前瞻

從前文研究發現，我國政府在 1996 年台海危機的危機管理流程中，包括有國家憲政體制、危機管理活動的制度，以及決策與執行的諸多問題，必須強化與釐清。以下，依據國家安全危機管理活動模式及前瞻兩岸關係之環境發展，提出

¹⁹ 2003 年 3 月 20 日，北京頒布「台灣同胞投資企業協會管理暫行辦法」，其中規定，台資企業協會必須遵守中共的憲法、法律、法規，不得危害國家統一、安全和民族團結。該辦法並規定，台資企業協會會長由台商擔任，會長、副會長必須遵守「一個中國」原則，維護國家統一。參見石開明，《中共規定台資協會不得危害統一》，聯合報(台北)，2003 年 4 月 21 日，版 13。

²⁰ 中共前國家主席楊尚昆在 1990 年 12 月「全國對台工作會議」中指出:「大力發展兩岸關係，重點放在經貿往來和各項交流活動，以經濟促進政治，以民促官，引導兩岸交往向有利於祖國統一和我國四化建設的方向發展。...發展雙方經貿往來，密切兩岸聯繫，是遏制台灣分離傾向、促進和平統一的有力措施。」參見(行政院大陸委員會，1998:56-58)

戰爭危機管理活動系統的構想。

一、戰爭的預防管理系統

本論文對國家安全危機管理活動模式的構想，是將危機管理視為一個整體，觀察政府危機管理活動的整個流程。同時，也將政府的危機管理視同一個活體的人，即以「看得到」、「說得通」、「動得了」三個活體觀念，運用在危機的目標管理上。依據我國的政治體制及前述中共對台軍事威脅、攻台可能模式與統戰策略出發，筆者認為應在以下方面強化我國的危機管理活動。

(一)軍事衝突危機管理活動的總計畫

1.政策與理念的指導

(1)國防軍事安全的政策規劃

事實上，我國是個強調全民國防與綜合性安全的國家，但從危機管理的角度觀察，我國正處於起步階段。因此，負責國家安全危機管理活動的「國家安全會議」應發展軍事衝突的危機管理政策總指導，以及統籌規劃全民防衛動員機制的資源分配與運用，而不能僅僅作為一個諮詢機構而已。²¹

(2)「生命共同體」的指導理念

面對中共的軍事武力威脅時，應當將之視為「公共危機」，而國家精神總動員實位居關鍵性角色與地位。但我國自終止動員戡亂、解除戒嚴及開放大陸探親之後，國人的敵情觀念日益淡薄，國家認同也有分歧動搖的現象。(陳詩武，2003:56)當我們受到中共武力侵犯或飛彈攻擊時，絕不能認為僅是國內部份民眾受到威脅或迫害，而應當成是全體 2,300 萬民眾的「公共危機」。因此，面對中共的文攻武嚇、統戰滲透，國人唯有團結一體，同仇敵愾，集中全國所有資源和力量，成為一個強固的「生命共同體」，才能抵禦中共對台侵略的陰謀與野心。

2.軍事衝突的危機應變(訓練)計畫

危機管理的目的就是在做好危機的預防，而危機預防的關鍵作業就是在於平時的模擬與演練，以及依據各項假想狀況擬定危機應變計畫，必要時進行整合性演練，以發揮危機管理的功能。(蘇進強，2003:196)1996 年的台海危機幸有李前

²¹ 前國安會秘書長丁渝洲就認為：「國安會應負研訂國家安全政策的任務。目前我國僅有情治單位提出日報、週報及專報，而未建立定期安全情勢評估報告制度，更沒有一個單位來負責研定國家安全政策」；又認為：「國家安全政策係基於實踐國家目標、確保國家利益、考量全般安全情勢之下，提出明確的安全威脅來源、強度及優先順序，並隨情況變化，適時調整或修正，據以指導各相關單位研訂防範或因應措施，以確保國家的安全。如此的政策，重要性自不待言，而我國政府到現在仍付之闕如。」參見(丁渝洲，2004:451)

總統洞燭機先，先於 1995 年 10 月指示國安會研擬「危機應變計劃」(18 套劇本)，使行政院「臨時決策小組」在制定決策時有所依循。

因此，國軍才能在前行政院長連戰的指揮下，以「不畏戰、不挑釁、不迴避」的態度面對危機，而終能贏取民心、贏得大選，也讓中共退卻。但因中共對台敵意的本質不變，事實上，台海戰爭的陰霾也未曾稍歇，因此面對未來戰爭環境與兩岸關係發展，國安會應賡續研擬「最糟劇本」，並責由國防部結合年度漢光或重大軍事演習進行演練及修正劇本，以符實需。

3. 危機管理的組織體制

我國國家安全的危機管理機制為「國家安全會議」及其所屬「國家安全局」，但總統擁有決定「國家安全大政方針」、發布戒嚴令、緊急命令權，以及擁有指揮作戰等權力。(蘇進強，2003:190-192)當國家出現重大危機時，通常由總統主持國家安全會議，而國家安全會議也有提供總統「諮詢」的功能。但我國憲法並未賦予國家安全會議有危機管理或危機處理功能，顯為憲政體制之不足處。因此，未來的修憲會議，應賦予並導向國家安全會議，使之具有危機管理政策規劃、策略指導、研究發展與統籌協調等功能。

國家安全會議若要能發揮危機管理的功能，不僅要有「例行幕僚提供資訊」，更要具備危機處理、政策發展、政策執行、政策忠告與行動執行等功能。但以目前國安會秘書處的編制(研究人員僅 20 人)，²²並無法滿足其危機管理或危機處理的功能。因此，今後國安會的組織應酌予調整，可擴增「研究處」，提高智庫專家能量，於現有秘書處下成立各「研究組」，配合諮詢委員(5-7 人)之專業功能導向，依任務編組成立 5-7 個研究組(如國防、外交、兩岸、財經、情報、科技、綜合等組)，由諮詢委員擔任各研究組召集人。(林正義，1996a:4)

另為發揮國安會國家安全危機管理的功能，會議的運作體制也是關鍵因素。當前國安會議可區分為高層會議與專案會議，高層會議又區分國家安全會議、高層會議(總統主持)²³、部會主管會議(國家安全會議秘書長召集)，以及事務階層工作會議(諮詢委員或副秘書長召集)等。(王俊南，2003:50-52；尤政才，

²² 《組織法修正案三讀，國安會大幅擴充組織編制》，中國時報(台北)，2003 年 6 月 6 日，版 2。

²³ 高層會議依目的、名稱與層次均不太相同。自李前總統以來，為避免國人對國家安全疑慮引起非必要之聯想，並避免受限於法律規定的出席人員，很少用國家安全會議的名稱。因此，例如因應 911 事件召開的反恐高層會議、大溪會議等均屬此等性質，另作為高層會議準備工作的部會主管會議、事務階層工作會議，也都屬於高層會議。(尤正才，2002:124)

2002:124-126) 筆者認為在多元危機的年代中，國家安全會議的例行性會議應增加每半年對國家安全威脅進行討論一次；每一年針對國家安全戰略形勢實施總檢討一次。

其次，參與國家安全會議的法定人員，除總統、副總統及行政院長外，應僅包括與國家安全直接相關的部會首長—國防部長、外交部長、陸委會主委、經濟部部長及內政部長等 5 人，如此一個屬於中型的 8 人決策小組，才能有效決策，因應危機；而國安會秘書長、國安局長、參謀總長則應以安全、情報、重要顧問或幕僚角色列席備詢。其他人員，則可依需要由總統指定與會。(林正義，1993:111) 當危機爆發或緩和時，與會成員可依實際需要，增加或減少列席人員，以提升危機決策品質；但當狀況急迫或最後決策時，則只有允許關鍵性的法定成員參與，如此才能使關鍵性決策更正確而有效率。

(二) 決策支援管理系統

21 世紀的戰爭將是資訊時代的戰爭，戰場也將是數位化的戰場。資訊作戰將包括政治與社會的範疇，也包含心理戰、新聞媒體關係與民政事務問題等等。不但要利用電腦病毒與通信干擾，同時也有偽裝、佯攻與佯動，全球定位與精確制導攻擊等。因此，智慧化的決策支援管理系統的建構與運用，在未來的戰爭與戰場環境將佔有絕對重要的地位。

隨著科技的快速發展，數位科技已廣泛應用於現代戰爭中，而作戰節奏亦隨之加快。在現代戰場上，指揮官使用電子及非電子工具進行指揮管制。例如，美軍指揮官已使用，諸如單頻地空無線電系統(Single-Channel Ground and Airborne Radio System)、機動用戶裝備(Mobile Subscriber Equipment)、全球定位系統(Global Positioning System)，以及戰術射擊系統(Tactical Fire)等，運用在戰場的指揮管制上，以達成(如表 6-1-1)之戰略目標:(Jack Kammer，1998:287-291)

除了戰場指揮管制的決策支援管理系統外，智慧型的知識管理系統資料庫更能廣泛運用於國家領導階層的危機決策管理。未來，兩岸除了在戰役、戰術上的資訊作戰外，統合政治、經濟、國防、心理與全國資訊基礎建設的資訊攻防戰爭將不可避免。因此，未來在國家安會議內建構統籌國家政、經、軍、心四大國力資源的決策支援管理系統，以推動國家層級的資訊戰指揮機制，並提供國家領導階層的決策管理與指揮，為發展所必需。

表 6-1-1:戰略目標與達成戰略目標所需之資訊科技一覽表

戰略目標	資料之蒐集與處理
贏得資訊戰	資訊科技之運用 資訊分發 支援決策與行動之分析與吸收
優勢機動	同步運動及射擊 戰場同步行動 運動中之指揮管制
執行精確打擊	即時與精確之目標定位 精確武器導引 正確的戰損評估
保護部隊	即時之威脅資料 警戒與警告 戰鬥現況資訊 共同情況資訊以降低自相殘殺的可能
戰力之投射與維持	目標資產的管理與追蹤 即時情況之資訊 獨立基地之作戰支援

資料來源:Jack Kammer 著，力震譯(1998)，頁 292。

(三)情報資訊管理系統

危機管理過程中，在戰略層次上，情報之作用在於發揮預警機制的功能；而在戰術層次上，情報的作用在於發揮對決策過程之支援功能。情報對於國家安全而言，從決策、計畫、衝突情境(從談判到戰爭)、預警及監督條約之履行等領域，都可發揮協助決策者的作用。尤其在預警方面，可以提供決策者，認知敵對與不愉快的行動，包軍事部署、敵意行動之先期預警等。藉由情報之充分建議，可使決策者事先加以防範，考慮可能的措施，以遏止、防衛、緩和或解除危機。²⁴

1. 國家安全情報資訊系統的整合

誠如前文研究，在 1996 年台海危機時，李前總統之所以無懼於中共之飛彈試射，而順利完成國內民主選舉，即在於事先透過國家情報單位，掌握了中共相關作為之情報。但當前我國的國家安全局，不但上和國家安全會議²⁵，下也與國家各情治單位有指揮與監督上的問題，亟待積極克服解決。尤其在國家安全情資的指揮管制方面，軍事安全的情蒐主要由國防部軍情局負責；國安局則負責國內外政治、經濟、外交、心理等情勢，但國防部屬於行政院、國安局則屬國家安全

²⁴ 汪毓璋(2002)，《資訊時代之情報在危機決策中之作用與面臨之問題》，國政研究報告內政(研)091066 號，財團法人國家政策研究基金會，頁 1-4。參見 < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA-R-091-066.htm> >

²⁵ 依據國家安全會議組織法第 6 條規定，國安會秘書長承總統之命，執行國安會之決議，並指揮監督所屬「職員」，因國安局非國安會所屬「職員」，因此不在其指揮監督範圍內。國安局既隸屬國安會議，然又不能指揮監督國安局，如此又隸屬，又平行向總統負責之關係，實為立法之疏漏與欠周延處。

會議。(蘇進強，2003:196)

但又依據國家安全局組織法第 2 條規定，國家安全局對行政院體系內之國家安全情報機構負統合、協調與支援之責²⁶。因此，隸屬於國家安全會議的國家安全局是否有權指揮或統合行政院體系的國家安全情報機構，則有待司法解釋釐清，否則我國國家安全情報機制之整合，確有困難。²⁷

2. 軍事痛苦指數總體分析模型的建構：

朱延智在「小國危機處理—搶救台灣」一書中，創建軍事痛苦指數模型，可為我國國家安全提供危機情境的監測管制系統。該模型的三個監測面向，包括 A. 政治軍事目標的不相容性；²⁸ B. 軍事力量的不對稱性²⁹；C. 軍事敵意等³⁰。各面向區分紅、黃兩種燈號，將危機從醞釀到爆發區分成九個不同層級的痛苦指數，如下表 6-1-2:

表 6-1-2: 測量危機之軍事痛苦指數量表

指數 9	爆發期第六級	A2B2C2
指數 8	爆發期第五級	A1B2C2 A2B2C1 A2C2B1
指數 7	爆發期第四級	A2B2 B2C2 A2C2
指數 6	爆發期第三級	A1B1C2 A1C1B2 A2B1C1
指數 5	爆發期第二級	A1B2 A1C2 A2B1 A2C1 B1C2 B2C1
指數 4	爆發期第一級	A2B2C2
指數 3	醞釀期第三級	A1B1B1
指數 2	醞釀期第二級	A1B1 A1C1 B1C1
指數 1	醞釀期第一級	A1B1C1

資料來源: 朱延智，1999b:54

筆者認為，軍事痛苦指數在維護國家安全方面，有測量軍事危機程度作用，

²⁶ 依據國家安全組織法(2003年1月22日修正)第2條規定，國安局對國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。參見全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A0010022>

²⁷ 前國家安全局局長丁渝洲認為，「我國情治單位間彼此的互動尚未建立制度，特別是我國情治單位，分別隸屬內政部、法務部和國防部，其上還有行政院。如果不能明確劃分指揮與分工關係，彼此的摩擦與誤會必然層出不窮，特別是法務部與調查局，國防部與軍情局，以及這四個單位與國安局的互動，都有很大的困擾。」又認為，「國安局長與所有情治單位，只有統合支援之責而無人事與預算審核之權，如果沒有法規的規範，想要靠大家都能大公無私地發揮情治單位整體的力量，是件非常困難的事。」(丁渝洲，2004:173、339-341)

²⁸ 在政治軍事目標的不相容性方面，區分紅燈、黃燈。紅燈:表示在人民、土地、政府、主權、國家尊嚴上，任何一項遭受實質性的嚴重傷害，以 A2 代表。黃燈:指國家聲望或發展遭受象徵性的威脅，以 A1 代表。(朱延智，1999b:48-49)

²⁹ 軍事力量的不對稱性，紅燈表示雙方軍事力量或軍隊數量出現質的差異，以 B2 代表。黃燈指雙方軍事力量出現量的差距，以 B1 做為代表。(朱延智，1999b:49-50)

³⁰ 軍事敵意。紅燈表示甲國部隊以乙國為假想敵，進行軍事演習，其動員程度足以進行戰爭，以 C2 為代表。黃燈表示甲國進行軍事教育及文化宣傳，皆以乙國做為假想敵或醜化的對象，以 C1 做為代表。(朱延智，1999b:51)

可作為國家安全預警機制的參考指數，提醒決策者注意問題的關鍵，以發揮弭禍於未然的功能。因此，可為我國提供建構危機情境監測之重要工具。

(四)危機傳播與溝通

從前文觀察，1996 年台海危機期間，我方媒體不但提出中共可能犯台的方式與時間，而且經常轉述中共報紙及外圍媒體的報導，使得原本受中共軍演而動盪不已的民心更加浮動。(朱延智，1999b:181-182)雖然李前總統、連前副總統、前國防部長蔣仲苓及前副參謀總長唐飛都分別進行信心喊話，穩定了部份民心，但也突顯了民眾脆弱的心防。

未來在面對台海軍事衝突危機的時候，如何建構國家堅定的「國家認同」與「命運共同體」共識，才是危機傳播的重要內容與關鍵工作。副總統呂秀蓮曾提出建立「人權、民主、和平、愛心、高科技」五項柔性國力，希望能以國家的安全、社會的安定、人民的安心，植基於「心防、民防與國防」，並由此建構「愛國心、敵我意識、命運共同體」的觀念。(林哲夫，2002: —)從以上觀念的認知，筆者認為可為我國建立大眾基礎共識，以抵禦外來侵略；而若能使心防、民防、國防、災防與治安等的確實結合，才能成為名符其實的「全民國防」。

綜合言之，筆者認為，在未來台海軍事衝突的危機預防上，必須要有一個專責的危機情勢掌控室，因為台海軍事危機有可能從一個很小的「意外事故」，在極短的時間內逐步升級為重大危機。而這個危機控制機制的設施，有諸如測量軍事痛苦指數的系統設施、指揮協調全國應變機制的通信設備，以及進行危機情境監控的軟硬體設施等。總之，必須在危機發生的第一時間，就掌握狀況最新發展，並能提供最新與完整的背景情勢，適時提供決策小組進行危機判斷，以及向總統及國家安全會議成員提出報告，俾利進行危機的回應與處理。

二、危機回應機制

依據國家安全危機管理活動模式，危機管理組織應負責計畫、監督、統籌協調與督導考核工作，而危機處理小組則應負責危機任務的執行；也就是危機管理小組應將「危機應變方案」，交由危機處理小組執行；而危機處理小組必須統籌規劃危機任務，積極回應危機，並負成敗關鍵之責。因此，根據我國憲政體制，國家安全危機管理的「決策權」在總統；而「執行權」在行政院。

(一)危機處理的組織

從前文觀察，1996 年台海危機時，李前總統並未正式召開國家安全會議，

而責由「行政院臨時決策小組會議」對台海軍事危機進行應變，應是基於當時的憲政慣例(以國民黨黨政高層會議取代國家安全會議功能)，也有可能是礙於憲政體制上，總統、行政院與國家安全會議三者的權責不清之關係。³¹因此，我國憲政體制上，攸關危機管理組織權責之釐清，將非常重要。

我國憲法規定：「行政院為最高行政機關」，擁有最高政策決定權；但行政院院長又必須列席國家安全會議。雖然法律並未規範國安會有「危機處理」的功能，但是國家在遭遇緊急危難時，行政院通常必須先召開「高層首長會議」，以形成共識，並提出具體建議，俾利於國安會正式會議時，提供總統決策參考；會後，依總統決議事項，由行政院攜回執行，並負決策成敗之責，且須依任務性質組成危機處理團隊，以積極回應危機。

在我國遭遇重大危機時的處理機構，是以行政院的業管部會為主體。行政院各部會依據危機事件的性質差異，提供不同的處理建議，以作為行政院長的決策參考。(蘇進強，2003:194)就戰爭的危機管理活動應變機制的流程言，首先國防部應先召開軍事會議，結合國防三大體系與各軍種之意見³²，擬定行動方案；並於國家安全會議中由國防部長進行專業報告，提供總統的決策參考。

根據上述的危機管理作業流程而言，是否就能符合現代的戰爭型態所需，可能仍有爭議。尤其現代戰爭的節奏快、壓力大，決策者很容易在緊急與資訊不足的狀態下做成決定，犯錯機率會相對增加。危機管理組織必須在平時就建立危機應變計畫方案，便可提供危機決策與應變之依據，方可避免決策者犯錯的機率。此外，國防部應依據中共軍力發展和未來戰爭景況，提供一套標準作程序(最遭劇本)，並不斷演習、修正，以符未來作戰所需。

(二)危機的應變機制

1996年台海危機突顯我國的心防和民防的脆弱，事實上，心防、民防與國防三者的結合，才是所謂真正的「全民國防」。但1996年當時我國的全民防衛總

³¹ 現行我國的憲政體制，總統和行政院長雖然各自擁有國安會和行政院院會作為決策機構，但總統與行政院兩機構間缺乏制度性的整合。例如，總統無法出席主持行政院會，而行政院各部會和國安會的關係也曖昧不明，甚至總統是否能直接指揮部會首長(包括外交、國防等部會首長)也有爭議。但總統具有對行政院長完整的免職權，以使行政院長實現總統的政策要求。(林佳龍，2000:4)

³² 就國防部內部會議而言，其運作流程為軍政系統依專業職能，提供國防政策建議、軍事戰略判斷、動員能力判斷及建議應戰決策；軍令系統提報敵可能行動、國軍戰略能力、作戰發展預判並建議適當之行動方案；軍備系統提報武器裝備緊急採購獲得之可能性等。(蘇進強，2003:193-194)

動員機制並未真正的建立起來，³³當前的「全民防衛動員準備法」是於 2001 年 11 月 14 公佈實施的，為國家動員的基本法。

該法的動員「內涵」主要包括行政動員(包括民防與災害防救的動員體系)與軍事動員兩部份，係以廣義的國家安全內涵為理念，所設計的國家全民總動員法；不僅是因應戰時準備而用，在平時更要透過協助災害防救的工作，來突顯全民防衛動員機制的資源整合。(張中勇，2003a:113)簡述兩大動員機制，如下：

1.行政動員機制

(1)全民防衛動員準備業務會報

行政院依據「全民防衛動員準備法」規定，於戰爭緊急狀況前，須成立「行政院全民防衛動員準備業務會報」³⁴，置召集人(由行政院長兼任)、副召集人(副院長兼任)，委員若干人，由院長就政務委員、有關機關首長派兼；並由國防部兼任會報秘書工作，負責「協調」精神(教育部)、人力(內政部)、物資(經濟部)、交通(交通部)、財力(財政部)、衛生(衛生署)、科技(國家科學委員會)、軍事(國防部)等 8 個部會級及 25 個直轄市、縣(市)政府動員準備業務會報，共同推動全民防衛動員準備事項。³⁵

在行政院下由各主管機關負責動員準備方案，並設立各主管業務機關的動員準備方案；而直轄市與縣(市)也需成立相應的動員會報。動員準備事項由中央各機關及直轄市、縣(市)政府納入年度施政計畫，並區分行政動員準備與軍事動員準備。³⁶

各級主管機關的動員準備業務會報，在行政院動員準備業務會報的指導下，以分工合作、共同負責、綜合規劃的方式來協調審議及督導全般工作的執行成效。(全民防衛動員準備業務組織體系與指導體系，如下表 6-1-3、圖 6-1-1)

³³ 我國自 1992 年終止動員戡亂後，國家總動員法隨即終止，然為因應現代戰爭型態，國防部遂建議行政院以「全民防衛動員」名稱取代「總動員」，於 1997 年 5 月 28 日訂定發布「全民防衛動員準備實施辦法」。然該「辦法」並非法律，而國防法第 5 章有關動員規定也係原則性的規範。因此，國防部乃結合「全民防衛動員準備實施辦法」與「國防法」規定，擬定「全民防衛動員準備法」草案，(韓毓傑，2001:15-16)

³⁴ 行政院動員準備業務會報的任務有七項，包括：1.動員準備綱領之策頒；2.動員基本方針之決定；3.動員法令之審議；4.各項動員準備方案之審議與核定；5.行政院動員準備支援軍事動員準備之政軍協調；6.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；7.其他有關動員準備事項。(張中勇，2003a:115)

³⁵ 參見 2004 年國防報告書 < <http://www.mnd.gov.tw/report/defence/Chinese/93report/Chinese/5-15.htm> > 2005/5/3

³⁶ 參見全國法規資料庫「全民防衛動員準備法」，< <http://law.moj.tw/Scripts/Query4B.ASP?FullDoc=所有條文&Locde=F0070013> >

(2)全民戰力綜合協調組織

依據「全民防衛動員準備法」第8條規定，國防部承行政院綜理行政院動員會報秘書工作，得指定所屬機關（國防部後備事務司）設立全民戰力綜合協調組織，目的在整合作戰地區總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協助地方處理災害救援事宜。目前，全民戰力協調組織分為台閩地區一作戰區(直轄市)一縣(市)三級戰力綜合協調會報，但均為任務編組。其業務由各納編單位分別依執掌推動，各級會報設召集人1人，副召集人若干人，並設秘書、政務、軍事、警務與組訓等組。(張中勇，2003a:116-117)

表 6-1-3:全民防衛動員計畫指導體系

綱領	方案	分類計畫(執行單位)	
綜理機關 (國防部)	精神動員準備方案 主管機關:新聞局	一、民族精神教育配合計畫(教育部)。 二、海內外新聞、文化宣導配合計畫(新聞局)。 三、國軍新聞、文化宣傳配合計畫(國防部總政戰部)。	
中央 全民 防衛 動員 準備 業務 會報	全民 防衛 動員 準備 業務 綱領	人力動員準備方案 主管機關:內政部	一、輔導軍事勤務人員動員準備計畫(國防部作次室)。 二、民防人力編組配合支援準備計畫(內政部警政署)。 三、消防人力編組配合支援準備計畫(內政部消防署)。 四、重要生產人力訓練及動員準備計畫(經濟部)。 五、交通人力訓練及動員準備計畫(交通部)。 六、學校青年動員服勤準備計畫(教育部)。 七、人力動員管制與機構準備計畫(勞委會職訓局)。 八、戰時傷殘及退役軍人安置實施準備計畫(國軍退除役官兵輔導委員會)。
		物資動員準備方案 主管機關:經濟部	一、物力調查綜合計畫(經濟部)。 二、石油動員準備計畫(經濟部)。 三、糧食動員準備計畫(行政院農委會)。 四、鹽動員準備計畫(經濟部)。 五、煤動員準備計畫(經濟部)。 六、軍需物資購置、租借(徵購、徵用)準備計畫(國防部作次室)。 七、民生必需品短缺時期配給配售準備計畫(經濟部)。 八、金馬前方物資供應調節準備計畫(經濟部)。
		經濟動員準備方案 主管機關:經濟部	一、重要工業動員準備計畫(經濟部)。 二、軍需工業動員準備計畫(國防部作次室)。 三、軍民通用標準化準備計畫(國防部物力司)。 四、電力動員準備計畫(經濟部)。 五、給水動員準備計畫(經濟部)。
		財力動員準備方案 主管機關:財政部	一、戰時戰費籌措準備計畫(財政部)。 二、戰時預算轉換準備計畫(行政院主計處)。 三、戰時金融外匯管制準備計畫(財政部)。
		交通動員準備方案 主管機關:交通部	一、車輛動員準備計畫(交通部)。 二、水運動員準備計畫(交通部)。 三、空運動員準備計畫(交通部)。 四、通信動員準備計畫(交通部)。 五、軍事運輸動員準備計畫(國防部作次室)。 六、高速公路動員準備計畫(交通部)。
		衛生動員準備方案 主管機關:衛生署	衛生動員準備計畫，包括醫政、藥政、管制藥品及國軍醫療動員等四個分類計畫(衛生署)。

資料來源:作者自製(參考韓毓傑，2001:31-33)

台閩地區全民戰力綜合協調會報的召集人為國防部後備司令部司令，副召集人為北、高市府秘書長及福建省政府秘書長。其任務在平時，為結合作戰地區政、軍、社團等組織力量，完成動員準備，並協助災害防救；在戰時，則運用全民防

衛動員體系積蓄的人力、物力，支援軍事作戰。³⁷目前，各級協調會報的工作內容，為召開定期會議、基本戰力調查、配合作戰演訓、簽訂支援協定、辦理幹部講習等。(張中勇，2003a:117-118)

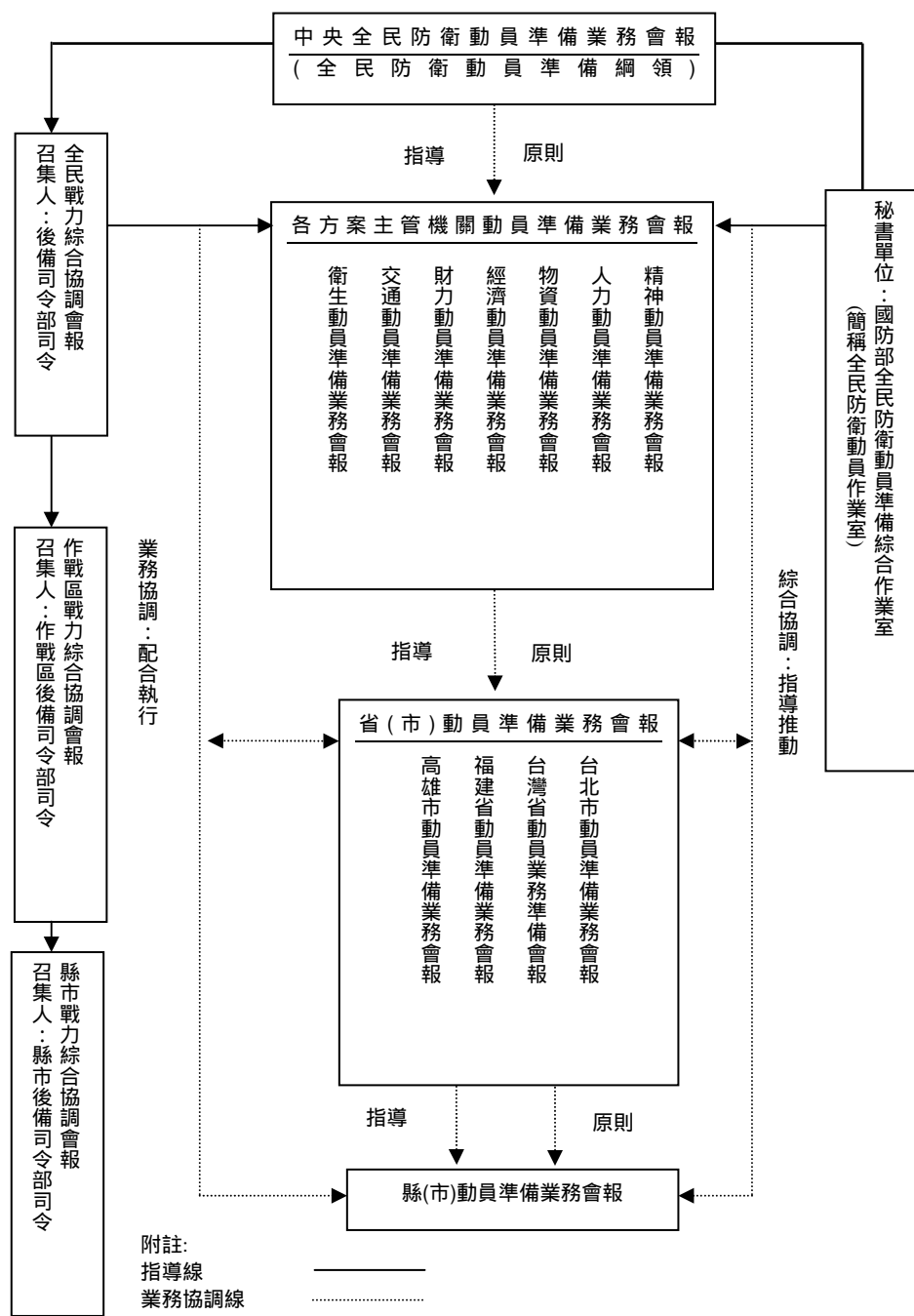


圖 6-1-1:全民防衛動員準備業務推展實施要點

資料來源:作者自製(參考韓毓傑，2001:30)

³⁷ 全民防衛動員戰力綜合協調會報，在國軍防衛作戰警戒戰備階段生效後 3 小時內成立各級戰力綜合協調中心，其與各作戰部隊的相互關係為:1.台閩地區戰力綜合協調中心:與各軍總部為協調關係，秉承國防部政策，統一策劃督導動員台閩地區人力、物力，支援軍事作戰。2.作戰區戰力綜合協調中心:受作戰區、戰區司令(官)指揮運用。3.台北市戰力綜合協調中心:受第三作戰區會報作戰管制。4.高雄市戰力綜合協調中心:受第四作戰區會報作戰管制。5.各縣(市)戰力綜合協調中心:受相對防衛任務部隊指揮官指揮運用。參見(陳詩武，2003:116)

總言之，台閩地區戰力綜合協調會報體系，係由後備司令部綜合協調，以台閩地區各作戰區為運用重心，地區及及縣(市)後備司令部為橋樑，各級行政機關、公營事業機構為後援，後備軍人及民防組織為基礎。在「行政院全民防衛動員準備業務會報」政策指導下，平時督導各級協調會報按時召開會議、落實基本戰力調查、發揮協調聯繫功能、統合轄下資源總力，以有效支援災害搶救任務；戰時在作戰區會報召集人統一指揮下，支援軍事作戰。

2. 軍事動員機制

我國的軍事動員政策為全民防衛動員之一環，為國家動員之主體，區分軍隊動員與軍需工業動員兩部份。軍隊動員包含人力與物力動員；區分「編實動員」、「擴編動員」、「戰耗補充動員」三種方式；物力動員則包括軍事運輸動員與軍需物資徵購徵用等兩項。

在後備動員方面，係本「常備打擊、後備守土」之理念，以「常、後分立」為導向，依防衛作戰需求與戰術運用，充實擴充防衛作戰戰力，戰時受作戰區管制，結合全民總力，擔任海岸、城鎮、後方縱深地區及要地守備任務，與常備部隊共同構成綿密安全的防衛體系，保衛國土安全。³⁸(後備組織如下圖 6-1-2)

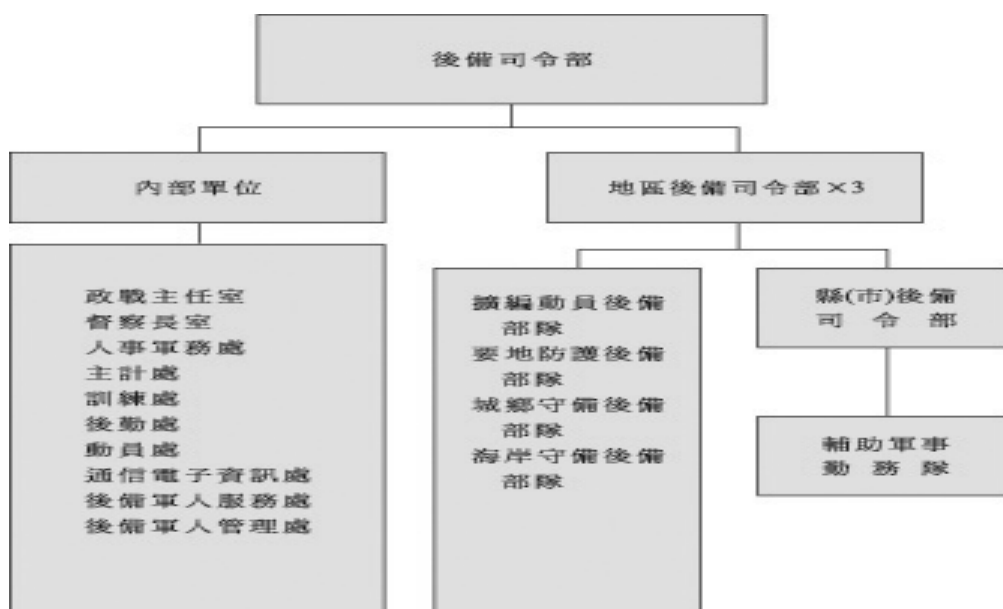


圖 6-1-2:後備組織體系圖

資料來源:2004 年國防報告書，第 3 篇第 9 章後備部隊

³⁸ 自 2004 年 4 月 1 日起，三軍地面後備部隊均移編後備司令部，使動員準備事權得以統一，並依作戰任務不同概分為：海岸守備後備部隊、城鄉守備後備部隊、要地防護後備部隊、擴編動員後備部隊及輔助軍事勤務隊等類型部隊，其現有基幹員額約 16,000 餘員；戰時依計劃動員徵集後備軍人擴充編實。參見 2004 年國防報告書第 3 篇第 9 章後備部隊，< <http://www.mnd.gov.tw/report/defence/Chinese/93report/Chinese/3-9.htm> > 2005/5/3

在軍需工業動員方面，則包含生產與修護體系的動員，係以動員生產體系建構的原則，為「國內已具產修能量」及「生產維修並重」。動員工廠以「靠近中心(軍)工廠」且「軍品承製能力佳」者為原則，生產品項以武器、裝備總成件或次總成件之生產、保修為主。當前各軍種中心工廠已編選動員 368 家，納入動員生產、維修體系。

參、小結

面對中共的武力威脅，以及避免兩岸軍事衝突，我國政府在國家安全危機管理的總計畫上，也應設法擬定預防軍事衝突的方案。例如，協調在台海間設置非軍事區，包括移除戰鬥人員、設備與部署的飛彈，藉以創造時間和空間上的緩衝地帶；採取預防意外衝突的措施，如擬訂軍機、軍艦近距離接觸的規則與程序；禁止施行軍事與經濟封鎖；訂定海上漁業活動規則與公約；訂定雙方軍事演習的規則與公約，並將演習區域納入指定範圍；以適當形式進行軍事人員交流；以及設立一個國際監督的委員會等軍事互信機制(CBM)的規則等。

其次，應在目前兩岸交流的基礎上，建立對話機制，並藉此機制尋求兩岸互利議題，減少歧見，降低雙方當中任何一方計算錯誤或誤判的風險，避免引發意外的發生，進而逐漸形成共識，以建立起兩岸交流的架構與秩序。唯有兩岸致力於建設與發展，協商建立一個動態的和平穩定互動架構，共同確保台海現狀不被片面改變，創造互贏互利、共榮共存的局面，才能符合兩岸全體多數人民的福祉。

但在當前中共仍不願就兩岸建立軍事互信機制與建構兩岸和平穩定架構協商之際，為防範中共武力犯台，我國應在行政院主導下，全面落實「全民防衛動員準備法」，結合年度漢光等重大演習，並配合「常備打擊、後備守土」之國防政策。平時，遇天災人禍則運用後備部隊支援搶救災害；戰時，遭外來武力侵犯則以常備部隊擔任打擊，後備則支援戰時後勤任務，使平戰任務能結合。

國家安全會議則應依據敵情狀況，擬具應變計畫(最遭劇本)，交由行政院暨國防部，每年配合國內重大演習，進行操演驗證，使國家即使在「複合式」的危機狀況下，仍能在危機管理活動計劃的周密安排，以及應變機制平時就熟練操演的狀況下，從容應付與解決威脅國家安全之危機。而唯有以「毋恃敵之不來，恃吾有以待之。」的精神來面對中的軍事威脅，才能保障我國的國家安全。

第二節 災害防救的危機管理活動

壹、台灣天然災害的「安全威脅」

我國地處西太平洋地震帶及環太平洋地震帶上，近百年來平均每年遭受 3.6 次颱風侵襲，並幾有一次成災地震，加上近年都市化範圍不斷擴大、經濟高度成長及社會快速變遷等因素，導致災害類型呈現多樣化及複雜化，一旦發生重大災害，極易造成生命財產的嚴重損失。

在環境保護問題上，由於台灣生存空間有限，人口密度特高，環境保護議題自然比他國更形重要。又加地處要衝，以及人力素質因素，在國際垂直分工，被擇中成發展「高污染工業」的主要地區，故我國環保問題，不但具有複雜性，更具國際性³⁹。台灣生存環境的持續惡化，威脅國民的身體健康及生活品質，也是非傳統性安全的重要考慮因素之一。

一、天然災害的安全威脅

(一)台灣的地理環境

台灣的地理環境頗為特殊，是一個地質年代甚輕的褶皺山脈地區，區內高山疊起，形成一個高山島，平均高度 660 公尺，在東西海岸水平距離 140 公里中，海拔高度由海平面上升至 3,950 公尺，其中超過 3,000 公尺以上的高山達 230 餘座。(王鑫，1984:30)平原、丘陵與山地的面積比率，概為 3:4:3，且台灣仍處造山運動中，在歐亞板塊及菲律賓海板塊的擠壓下，地質不穩，西部及花東縱谷有斷層現象。又因屬副熱帶和熱帶性氣候區，加以年平均雨量高達 2,510mm 左右，且「河川急而短，坡度頗大...，每當颱風侵襲，在較大河流經過之區，由於山洪暴雨傾瀉而下，溢岸氾濫，沿海平原更引海水倒灌，造成暴潮災害。」(陳國彥，1981:21-22)

(二)地理環境的特性

在台灣 36,000 平方公里土地，棲息著 2,300 萬人口，人口密度，僅次於孟加拉，世界排名第二；以農耕地言，亦排名世界第二，僅次於日本。由於台灣的人口密度過高特性，而產生的環保問題，使得南北、東西不能自外；高山、丘陵、

³⁹ 台灣環保問題，因地處東亞海空輻輳中心，航空及海運頻繁，故而飛航的噪音、污染及海域污染，較易引起國際關切。此外，因位於黑潮帶上，迴游魚如鯨豚常常出沒；又因地理適中，故冬夏候鳥喜棲息或過境，如黑面琵鷺、灰面鳩等國際保護鳥類，較易引為議題。加以我國核電使用，亦引國際反核人士注目，具有國際化特質。(參見吳耀庭，2000:174-5)

平原息息相關。如南北核電廠若有空浮現象，則一體均霑輻射之害；南部近海若有汙染，隨黑潮移動，亦會分佈西北海域。在大氣層的擴散作用下，甲工業區排放的黑煙，亦會影響乙區空氣污染。在民生工業用水方面，因地狹人稠，水資源必須整體調查評估利用，例如台南科學園區及濱南工業區七輕、燁隆開發案，該等工業用水，必須遠從規劃中的美濃、瑪家水庫取得，也是環保問題的共同化特徵。(吳耀庭，2000:175-176)

(三)主要的天然災害

1. 颱風: 颱風是自然界最具破壞性的天氣系統之一，也是影響台灣最嚴重的災變⁴⁰；但颱風所帶來的雨量也是台灣重要的水資源。台灣因位居西北太平洋颱風路徑要衝，而每年會有 35 個颱風生成於此地區，其中 3.6 個會侵襲台灣。台灣也正位於颱風轉向或不轉向之分類點附近，且南北走向的中央山脈，使颱風路徑及其環流產生變化，增加氣象上預報的困難。一般颱風登台駐留皆在 24 小時內，但暴風半徑與外圍豪雨則在 1-2 日內。

2. 水災: 台灣各地的水患問題年年加劇，主要原因是隨著工業高度的開發，對生態環境的破壞，正以驚人的速度增加中。河川中、上游兩岸，密佈高冷蔬菜、高山茶園、果樹...等農場；中海拔山區的造林、開路，嚴重破壞集水區生態環境；低海拔山區的住宅、廟宇、檳榔樹、菜園等，也迫使眾多具有特色的生態及生物瀕臨滅絕命運。這些傷害，包括人工造林取代天然林傷害、農業上山的傷害、海岸濕地的過度開發、山坡地的超限利用等。⁴¹每當大雨、颱風來襲，土石崩塌、河川暴漲，大地一片瘡痍。當水退之後，留下垃圾、積土又衍生病媒蚊或細菌，變成傳染病的溫床⁴²。

3. 地震: 地震是板塊相互擠壓，當板塊連接部位承受不了壓力而造成突然移位，震動地表就形成了地震。台灣位於亞洲大陸與太平洋的交界，受歐亞板塊與菲律賓海板塊不斷的壓擠，不但擠出東北亞第一高峰的玉山，也產生 51 條主要的活斷層。斷層不斷受到擠壓，累積能量，而地震是唯一釋放能量的管道，因此地震不

⁴⁰ 譬如，在 1985-1994 年間，因氣候因素所造成之經濟損失，總金額約為 1,714 億元，平均每年損失約 142 億元，其中因颱風所造成之災損金額為 1,314 億元，佔全部之 76.6%。參見(吳俊傑，1999:635)

⁴¹ 參見林淑圭，《台灣生態環境問題之多少》，< <http://study.nmmba.gov.tw/upload/resource/onserv0083.htm> > 2005/10/1

⁴² 台安醫院鄭耀銘醫師指出，淹水後常出現的傳染病，包括傷寒、鼠疫、皮膚病、痢疾、A 型感冒、登革熱等；另停電地區因食物無法冷藏，也常發現食物中毒現象。參見健康生活家網站，《水災後遺症》，參見 < <http://health.healthonline.com.tw/article/P123.html> > 2005/9/10

斷。(林永和, 2000: 1-2)台灣發生地震是難以避免之宿命, 然而國人囿於近 50 年來並無直接重大傷亡的震災紀錄, 房屋的建造雖有鋼筋混泥土結構, 但普遍疏忽防震設計與施工的落實, 加以建築與營造低價得標的制度, 使偷工與減料成為習以常的現象。當國人對 921 地震的記憶逐漸消退, 而公共品質與救災機制又未能記取教訓及時改進時, 將會成為國人安全威脅的隱憂。

二、生態環境的安全威脅

台灣目前的生態環境問題, 包括生活素質的破壞、資源的消耗、自然景觀的破壞、生態不平衡、環境汙染及公害問題等。而其中又以環境汙染及公害問題最為嚴重, 包括空氣汙染、噪音與震動汙染、水汙染、事業汙染、農作物與土壤的汙染及一般廢棄物等。(吳耀庭, 2000:187)環保問題已成為國人關切的焦點, 而解決環保問題需要官民合作、借重各界知識與智慧, 並兼顧生態與人文。環觀台灣的環保問題, 可謂沉苛嚴重。依據楊瑪利及鄭麗香的研究見解, 臚述如下:

(一) 污染來源多元

汽機車排氣會污染空氣品質, 台灣汽機車的密度是世界第一, 自 1988 年起, 每年增加超過 100 萬輛。養豬的排泄物污染水源, 據估計, 一頭豬的排泄污染是一個人的 4-6 倍, 而台灣的養豬密度也是世界第一。由工廠所產生的空氣汙染、廢水排放、廢棄物是污染最大的來源, 但台灣的工廠密度為每平方公里 2.66 家。此外, 部分國人環保意識尚未建立, 例如亂丟垃圾、亂倒工業廢水等等, 都是造成污染的源頭。

(二) 超抽地下水

台灣先天就是缺水國, 每人每年分配到的降雨量是 4,342 立方公尺, 是世界平均值的 1/6, 如果再扣掉 80% 流入海的比率, 水資源不足的情況更加嚴重。然在用水量方面, 40 多年來已成長一倍, 因此每年超抽地下水; 台灣地下水每年補注量才 40 億立方公尺, 但抽取量, 已近補注量的 2 倍。⁴³

(三) 濫墾濫伐濫建

據林務局統計, 在現有山坡地中, 近 10 年來, 由於休閒上山及檳榔、茶葉、果樹等農業上山墾殖, 已有近 70 幾萬公頃被濫墾、濫建。光復初期, 台灣森林

⁴³ 「老天只給台灣一杯水, 但我們卻要喝兩杯」, 台灣超抽地下水的結果, 造成沿海各地層嚴重下陷。根據水利局的研究報告, 台灣地層下陷已超過總平地面積 11%, 比四個台北市還大; 而下陷最嚴重的地區累積下陷量已達到 2.88 公尺, 將近一層樓。而地下水抽取中, 目前不僅有 85% 違法, 而且每年違法抽取的量, 幾乎是台灣水庫總取水量的 2 倍。(楊瑪利, 1996:91)

覆蓋率約佔全島面積 64%，至今僅剩 52%，減少約 42 萬公頃，相當於 15 個台北市的面積。

(四)破壞水土保持

過度開發森林，使台灣水土不保，台灣 21 條主要河流的土壤沖刷深度每年達 7.09 公厘，居世界第一。世界河川含砂量前三名也在台灣，水土破壞導致水庫壽命減少，台灣平均一年減少一個明德水庫的蓄水量。(楊瑪利，1996:90-92)

(五)河川污染嚴重

台灣不僅缺水，水質也極端惡劣⁴⁴，由於污水下水道普及率只有 3%，遠落後世界各國。家庭、畜牧、工廠等廢水，大多沒有妥善污水處理，而直接排入河川，使台灣 21 條主要河川的總污染長度，從 1987 年的 28%，惡化到 1994 年的 40%。台灣居民的飲用水在 1994 年的抽樣中，有 23% 不合安全標準⁴⁵，為 10 年前的 8 倍。

(六)土壤中毒更深

台灣水不安全，土壤中毒更深。台灣農藥使用密度高居亞洲之冠，1990-1994 年平均每年在每公頃耕地上施用 1,600 公斤化肥和農藥。過量化肥與農藥直接危害人體健康，而當隨著灌溉用水直接或間接流入河川、湖泊，成為水質污染的源頭。另外，工業重金屬是農田土壤的另一污染源，台灣地區受到工業重金屬污染的農田已達 5 萬公頃，超過北、高兩市面積總和。(楊瑪利，1996:94-95)

綜言之，台灣當前所面臨的危機是全面的、多元且多層次的，不但有傳統性的軍事安全威脅、非傳統的兩岸交流所衍生的安全威脅，還有全球化趨勢下的安全威脅，以及台灣本身地理特質與生態環境的安全威脅。過去政府係將傳統性的軍事安全威脅當成主要威脅，但在現在的環境中，部分非傳統性威脅(如中共對台統戰陰謀及颱風、地震、土石流)會帶來立即的危害；然部分非傳統性安全雖然不會造成立即的危害，但卻像人的慢性病一樣，一旦威脅已經造成人體健康的危害時，通常都無特效藥可立即治癒，而唯有「預防可以勝過治療」。因此，如何建立周詳、全面、整合、專責、效率的國家安全危機管理機制，以面對前述各

⁴⁴ 依據鄭麗香的研究報告指出，從 1988 年到 1991 年河川水質未受污染指數為 66%-68%，1992 年起大幅降低，後又有回升現象，1999 年再大幅上升，然而 2000 年又有降低趨勢，可見我國河川水質遭受污染程度有越來越嚴重現象。參見(鄭麗香，2004:42-43)

⁴⁵ 台灣地區 16 座重要水庫中，更有 13 座水庫的水質都要加氯消毒，才能讓居民飲用。但加氯之後，又會導致三鹵甲烷的產生，而三鹵甲烷正式醫學界認為 20 大致癌物之一，這樣的飲用水質，一般認為與台灣居民癌症增加率有關。(楊瑪利，1996:93)

項安全威脅，實為政府保護人民生命、財產安全，責無旁貸之職務。

貳、我國災害防救的危機管理活動前瞻

台灣每年發生各種大小自然和人為災害，可說接連不斷。但雖說天災人禍自古以來不可避免，但如何運用危機管理的知識與技術有效預防，或在發生後迅速救治，使災害損失降到最低，是政府與國人關切的課題。依據前文觀察 921 地震時，政府的危機管理活動過程，筆者認為我國的災難危機管理活動應朝以下方向發展：

一、災難的預防管理系統

從前文研究，理想的災難危機管理活動一是在平時，危機管理團隊平時即監督政策規劃、參與計畫擬定及運作、監督及選擇危機處理中心的設備與人員，對人力、物力資源進行管理，以及對應變計畫的模擬演練及驗證等。在危機發生時，能立即設立危機指揮中心，危機處理小組為由專家組成，除能向組織智庫取得有關訊息以擬定危機處理法則外，尚可從危機情境監控系統處獲知有關危機情境方面的訊息，並從資源管理處取得可用的資料，俾便有效合理分配可用資源。在危機過後，則立即成立評估小組，調查原因公佈真相，以及進行檢討與復原等工作。

(一) 災難危機管理的計劃

當前，我國國家安全政策已朝向「綜合性安全」發展，政府的最高層單位(國家安全會議)應統合國家整體安全防衛構想，逐漸整合國家緊急應變機制。筆者認為，在災難危機管理方面，至少應比照國防報告書，每兩年由內政部(消防署)提出「災防報告書」，作為全國各地區防災計畫的最高指導綱領，除能提供地方有關防災的知識與技術外，並可協助地方研擬一套合乎不同地區差異，且能具體落實可行的地區災害防救計畫。

(二) 災難危機管理組織體制

我國現有的災害危機管理體系為三級(已精省)，未來應強化中央與地方之協調、聯繫管道，精進現有防災會報、防災會報執行委員會、專家諮詢委員會、災害防救中心、緊急應變小組等之功能，以提升災害防救效能。在未來的組織體制上，可朝以下方向發展：

1. 設置「災難危機管理署」：從 921 地震的危機管理過程觀察，政府的主要疏失是

缺一專責的危機管理機構。政府對重大天災人禍向來都是臨時性的任務編組，常有準備不足問題。因此，未來考慮整合國內所有災害危機管理機制，成立隸屬於行政院的「災難危機管理署」，其下可設減災、整備訓練演習、搶救應變復原、保險、消防、作業支援及資訊技術服務等部門。

2.設立「防災科技中心」:目前設於國科會下的「防災國家型科技計畫辦公室」應改制為「防災科技中心」，並移置於「災難危機管理署」下，成為全國災害防救的最高幕僚機關。其主要任務為，防災科技研發、防災的政策規劃與防災應變計畫的擬定等。

3.中央直接對災難現場的支援與協助:我國的災難防救體系，應朝簡化為兩級制，即中央—縣(市)兩級。鄉、鎮(市)等地方的救災之人、物力資源，平時分散保管及演練，有大型演習或大型災害時，則統由縣市集中運用。而未來，由中央直接對現場災害指揮中心的支援與協助，為將來必然發展之趨勢。

4.強化地方政府組織的自主性:未來的「災難危機管理」體系，宜拋棄以往由中央政府主導之心態，並賦予地方政府更大的決策自主空間，而縣(市)政府也必須有身處於救災最前線的認知與擔當。將來，中央政府應負責災害防救的研究、計畫、督導、考核，並下放救災資源給縣(市)；而縣(市)則負責第一線災害現地的緊急搶救與應變，因此必須強化緊急搶救的專業知識、人才、技術與訓練，將縣市塑造成防災型都市。

(三)危機的應變(訓練計畫)

在危機的模擬、訓練方面，筆者認為當前災難管理組織(消防署、局)可比照美國 FEMA 對危機行動小組成員，以不斷練習、改善現有技術、學習新技術之目的，進行如下的模擬訓練:(詹中原, 1990:102-103) 1.選擇模擬訓練控制者，其工作為設計模擬內容，引導訓練進行，並製造緊急事件情況以施測小組的反應能力；2.控制者按「模擬計畫」，決定模擬在真實時間或假想時間中進行；3.準備背景資料，供參與者研判；4.針對成員的責任任務準備測驗項目，並可要求成員及全組評估及討論；5.按準備之執行項目，安排施測之順序及時間表；6.測試裝備設施；7.模擬控制者對於可能發生災難之假想區域實地瞭解；8.事前簡報中，由控制隊及訓練者共同討論規則和程序，並發給參予者背景資料；9.實際進行模擬，並確保執行事項依序進行，維持紀錄日記；10.模擬後之簡報。

(四)救災現場指揮體系的組織

在未來的災難危機管理模式中，應將中央掌管危機管理與地方負責危機處理的權責區分開來，由兩組不同的體系來管理決策與執行。在危機處理體系下，又可分為主體系與支援體系，主體系以危機指揮中心為內容，包括危機處理的運作計畫、電腦等硬體設備(智識管理庫、自動化資訊管理系統)、危機溝通網絡、專家團隊與幕僚人員等。在支援體系方面，則包括運輸、通訊、公關、消防、資訊與規劃...等⁴⁶危機處理所需的人、物力資源。(朱愛群，2002:152-153)

危機處理組織的設計原則是「決策的層級要高，行動的人員要低階」，而且應與現有組織相配合，並融入現有的組織運作中，使平時與災變時的運作相同，如此危機的應變行動才能在第一時間到達第一現場。(朱愛群，2002:154) 組織的成員則應包括，不同知識專業的專家及各單位主管們，是智囊團也是執行單位。一旦危機發生時，危機處理小組的職責與工作，包括:迅速建立工作進度表、工作流程管制、依據應變計畫、按照管理程序、保持彈性與創新、維持資訊資源共享、管制媒體控制流言、對受害人及家屬協助、從事組織管理及監督、注意成員工作壓力等，最後應重視整體危機管理活動過程的紀錄，俾利檢討工作的進行。

在未來的救災機制中，地方政府將握有統籌運用各項救災資源並協調各單位救災工作的地域指揮權，所以為使地方政府的指揮管制，能在災害發生時迅速整合軍、警、消、民力投入應變發揮整體效能，必須制定一套健全的災害事故現場指揮體系。而且，這個由地方首長指揮的危機緊急應變機制，要有高度彈性、組織越精簡越好；以打破原有部門界限，採取問題導向的分工原則；運用專業的常設組織及採取工作團隊的跨門協調方式；並以專家委員會或專案的設計方式。

救災現場指揮中心的指揮架構與軟、硬體設施，可參考美國緊急危機管理署(FEMA)所建構的緊急事故指揮體系(ICS)，在ICS的架構中至少應具備共通的用語、模組化的組織、整合的通訊、一元化指揮體系、一致的指揮架構、具體的緊急事故行動方案(Incident Action Plan, IAP)、適當的控制幅度(Span of Control)、救災所需特定的設施及綜合式的資源管理等觀念和原則。(災害現場ICS架構階段表，如下表6-2-1)

⁴⁶ 危機行動小組的成員，可包括:1.決策者及決策代理人。2.執行助理。3.發言人。4.安全聯絡人。5.行政支援與總務。6.謠言控制小組。7.溝通專家、談判專家、心理諮商與輔導專家。8.法律專家。9.財務專家:危機時所需資金籌措及運用之專家。10.救難、救援專家。11.醫療、醫藥專家。12.受難家屬聯絡人。13.受難現場聯絡人。14.國內、國際救難組織聯絡人。(朱愛群，2002:175)

表 6-2-1:災害現場 ICS 架構階段表

分類階段	事故行動計畫	作業重點
初期反應	口頭 IAP(起草 IAP)	1.估測實際災況。2.災情回報。3.就適合地點設立現場指揮所。4.草擬試故行動計畫。5.請求並部署各單位資源。6.評估初期反應效果。7.指揮權轉移。
延續反應	考量書面 IAP	1.指揮權轉移。2.了解現行災況。3.風險評估管理。4.建立控制機制。5.草擬書面事故行動計畫。
擴大反應	詳細書面 IAP	1.草擬書面事故行動計畫。2.後勤支援調派。3.維護事故設施。4.整合通訊設備。5.擴大指揮系統組織。
迅速恢復反應	不需 IAP	1.救災人員身心照顧。2.裝備的維修與歸還。3.整理紀錄資料。4.編輯教材作為課程學習範本。5.實際演練調整作業流程。6.檢討會的召開。

資料來源:盧台生、張寬勇, 2004:16。

二、災難的決策支援管理系統

資訊科技是現代化作業與管理所不可或缺的工具，而決策支援管理系統是危機管理活動中，危機管理小組所需的最重要利器。災害管理決策支援系統是一個跨科技與跨政府部門的整合型大型研發計畫，研究內容包括地震、颱風、洪水、土石流等天然災害，並以科技整合的方式，建立災害決策支援管理系統，提供政府、企業、民間社區對於減災、整備、應變、復原所需的決策資訊及分析功能。

我國推動防災科技多年，國科會不祇早有防災科技研究小組，也統籌推動大型防災科技國家型計畫，並成立國家地震工程研究中心；內政部則有營建署、建築研究所、消防署的救災科技研究；其他部會(如交通部、中央氣象局、經濟部、國防部、環保署、勞委會等)與國營事業亦皆進行相關研究；但相互之間的分工整合與協調仍相當欠缺。(黃榮村, 2000:169-170)

2000 年國科會已完成，包括:生命週期概念下的決策支援系統架構規劃、資料庫建置規劃、地震災害管理文獻案例式查詢系統研究、颱風災害決策支援系統離型設計等。(孫志鴻等, 2000:26) 未來政府除應整合主管災害管理的單位機構，廣續推動災害決策支援系統的架構外，更應結合各種大小型演習(國軍年度漢光演習、萬安演習等)進行實作演練，並依據危機管理的應變計畫，進行緊急應變模擬演練，以驗證及評估、檢討成效，使達成「以災練兵」的目的。

三、災難的情報資訊管理系統

(一)危機的偵測：在科技的研發與利用方面，未來應加速推動在中央氣象局內成立地震、風災、洪災、旱災等預測研究推動委員會，結合中央研究院地球科學研究所之既有研究成果與人力加速進行專案研究。(李宗勳, 2000b:82) 同時，在學術研究方面，應集合國科會、中央氣象局、中央研究院、中科院及經濟部地質

研究所等專業人才，補助獎勵災難預測(對內發、外來的天災人禍等)的相關科學之研究。

(二)危機通訊系統:為避免地震後通訊的中斷，政府應積極發展多元化的危機通訊體系，積極建立以電話、傳真、電腦專線連結不斷電之多功能、移動式通信設備，整合衛星電路、微波及有線電纜等傳輸設備，構建移動式警用與消防通信設備，以備緊急支援救災之用。

四、災難的危機應變機制

(一)在各縣市消防局內成立「災害防救專責小組」:以消防局為主並遴選各局處具專業知識者加入災難防救專責小組，負責研擬統籌整編原服務單位之防災應變組織，俾便建立彈性簡易的專責機制，發揮 24 小時救災應變的功能。另消防局本身幹部亦須基於現行災變主力都是由消防人力擔任，應在設計專責小組時，允宜配置足夠人力與裝備，以符救災實需。

(二)整編各縣市的「災害搜救隊」:以民政局為主、消防局為輔，共同研議整編訓練民力，以建置「災害搜救隊」;並研擬完整發展計畫，統一律定組織架構、配置標準、申請作業流程、管理動員模組、指揮體系等相關事宜，以利機動整合相互支援。建置「災害搜救隊」時，納編之民間志工人力應倍數於編制員額，並廣納醫生、護理、退休員警，以及具化學、地質、交通、消防等專業知能人士加入，以利動員支援時能確保「災害搜救隊」之專業性，並兼顧抽調後仍保有轄區救災能力。

(三)統整救災機構功能:首先，在加強各縣市基層指揮調度能力方面，應配賦各鄉、鎮、區公所充足的裝備與人力;並應調訓民政課主管施予專業防災、救災訓練，教導具指揮協調、整合督導警政、消防、醫療、收容救濟、衛生、軍方人力、民防團隊、民間組織等部門人員之能力。其次，在人、物力資源管理方面，應先補足消防署之預算額度、充實先進的救災器材、調訓各縣市消防隊員等。此外，必須確認專業救災組織之分工與合作模式，使彼此分工明確，又能協調互助。

(四)整合資源調度:921 地震浩劫，政府面對源源不絕的救援組織與相關資源，卻無法有效的掌握，導致資源的重疊或斷層，減弱了救災功能的有效發揮。(劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋，2002:139、169) 因此，未來應強化資源調度管理功能，研究人物、力資源庫管理系統，運用先進電腦設備的自動化功能，與災民需求調查結果配合，以進行資源「跨區、跨縣市」的跨域化分配作業。同時，結合現行

社區管理系統，建立「社區資源管理資料庫」，將社區內所有資源有效歸類整理，包括物流管理、學校中心、物資補給站等，設計一套危機管理過程的整合分配模式；緊急事故發生時，可支援縣市召集人統籌指揮調配，俾能提升災變管理能力。

(五)建立國際特種搜救總隊:內政部消防署自 1998 年起即有意仿效「美國緊急事務管理署，FEMA」之「都市搜救特遣隊」，以發揮快速反應部署、緊急搜救、搶救、醫療等功能。該計畫擬先爭取營建「特種救助總隊」及北區、中區、南區 3 個特種救助大隊，與東區 2 個搜索救助隊，計畫分批晉用各任務隊所需專業技術人員約需 303 人，以及辦理各項專技人員、飛行員、修護人員訓練，強化立體網救護組織整備等。(李宗勳，2000:81) 未來，國際特種搜救總隊應多參與國際重大災難搜救任務，除回饋國際社會外，並能提升技術合作與交流。

(六)後備動員部隊與民防的支援災害搶救:

1.後備部隊的動員

如前所述，未來在「全民防衛動員準備辦法」的規範下，國防政策將朝向「常後分立」原則，即常備部隊專司應急作戰及機動打擊任務；後備部隊負責重大災害應變及國土安全守備，明確區分打擊與守備責任。在救災時，災害現地指揮中心可即運用後備動員系統進行災害防救工作，並由災害主管機關掌管，循一定規範程序協調國防部後備事務司⁴⁷、後備司令部的主要幹部及必要幕僚執行災害動員和後備部隊支援救災⁴⁸，以達到運用全民戰力動員體系支援救災之目標。

2.民防機制的運用

從「共受風險」與「社區聯防體系」建構的角度觀察，未來組織民防團隊從事治安維護與災難自衛防救，為必然的趨勢。當災難來臨時，往往遠水救不了近火，民眾必須結合現有資源立自我防救，不能過度依賴政府，或動則牽怪政府。因此，「平戰結合」的民防體制應是我國民防的主要目標，尤其民防應於平時就與「災害防救體系」密切連結，研擬有關災時緊急應變及搶修搶險之指揮、協調、支援，以及民防團隊與「災害防救體系」擬定相互支援計畫、建立對口聯繫、定期操演練習、加強協調整合等規劃構想等。(張中勇，2003a:201)

⁴⁷ 後備事務司為國防部下之一級單位，也是行政院動員會報之秘書單位，後備事務司下轄軍事動員處與全民防衛動員處。參見參見(盧台生、張寬勇，2004:22)

⁴⁸ 以 2004 年「七二水災」為例，災害主管機關為經濟部，中央救災指揮官即為經濟部長，整個全民防衛動員系統及國軍任務支援編組可維持不變，只需將作戰時所使用的各項工作表格，加蓋七二水災專案圖章，便可立即使用於救災任務中，所有的任務經費亦均可向經濟部申請。參見(盧台生、張寬勇，2004:9)

五、災難危機管理活動的推動

(一)落實全民防災訓練演習

921 地震時，台中縣東勢鎮僅有 9 名消防隊員，多虧於 1997 年底該鎮被擇定為「震災搶救演習區」，該次演習民眾因有參與震災常識問題，瞭解鎮內河濱公園是最佳避震處，才使多處民眾不待通知而自行前往避災。因此，為讓民眾確實瞭解災變時如何採取緊急正確措施，應於每次訓練演習時將民間納入，讓民眾瞭解自然災害與大家息息相關。而演習之狀況想定應具臨場感、迫切性與突發性，以訓練大眾面對危機時的「臨場應變」能力，並激發民眾的「危機意識」。

(二)建造社區聯防網路系統

一般而言，社區居民在客觀地理環境與主觀心理認知上，較易形成彼此一體之共同防衛意識。基於市民風險認知能力是防災與救災的基礎，因此政府應強調「民眾自身的警覺性是維護個人生命、財產安全的關鍵」之社區聯防網路化觀念。(李宗勳，2000:76)而未來，政府應逐漸在現有民防體制的基礎上，與社區聯防體系融合，強調「敦親睦鄰」與「合作共存」的觀念；即除共同打擊犯罪、維持治安外，也要一起支持減災、防災與救災的工作。

(三)建立風險共受學習園地

政府應針對都市開放空間防災避難系統建立的研究，研擬包括都市建設防災避難的需求內容、空間預估與系統建立模式，其中防災系統應包括防火遮斷帶、避難路徑、救災路線、避難場所等整體規劃事宜。(李宗勳，2000:76)各縣市政府可將以上的心得，藉試辦小型的都市防災公園，教育民眾防災知識，以強化民眾「共受風險」之共識。另外，應強調在地人的「自救」力量，讓民眾瞭解政府與專家僅是配合的角色；尤其在風險傾向的社區內，更應強化「共受風險」與危機反應的能力。

(四)嚴禁破壞自然生態環境

天然災害難免會引發傷亡或損失，如果加上受災環境的配合就可能造成巨災。台灣隨著都市發展與土地開發的迅速擴充，人為破壞環境嚴重，尤其山坡地濫墾濫伐所造成的土石流災害，已到不可坐視的地步。追根究源，治本之道，是政府應從國土規劃根源做起，將脆弱、敏感地區分隔，列為限制性開發區，避免與水爭地，強化土地分區使用，學習對大自然的謙卑與崇敬態度，遵循大自然的規律，設法改善人與自然或土地間的關係，與自然和諧相處。

參、小結

總合前述研究，未來政府在災難危機管理活方面，應朝積極整合全民防衛動員準備、災害防救與民防等三大體系整合的方向邁進。因為，就當前國際環境觀察，大型戰爭之可能性相對減少。尤其就現代戰爭型態觀察，高科技技術的戰爭已取代傳統的戰爭，即癱瘓戰取代殲滅戰；對「人」的殺傷將減少，但對「物」的癱瘓將增加。基此，戰爭的災害可能要數倍於自然災害，所以必須運用全民防衛動員體系，強化以「後備司令部」主導，民防與災害防救體系支援「戰災防救」之功能。

就平時大型的天然災害而言，由於現代科技尚未達到精準預測的水準，且其災害來的快、頻率高。一旦災害規模達到地方及中央政府無法控制時，就必須動員後備部隊或民防支援，因此現代世界先進各國都以災害現地的緊急救援為主，而且也都以動員國民兵或後備役軍人來進行協助救災工作。

此外，積極的整合我國各類型之防災應變機制，實有其必要。當前我國的各種災害類型的防救災機制與法令規範都相當紛雜，例如各大基礎設施雖各有主管機關，但若遇到大型災難，仍需整合各類災害之救災機制進行搶救。因此，未來政府應將天災人禍、疫災、反恐及重大基礎設施災害等救災機制進行整合，以建構成為一個有效率、全方位的專責指揮體系。

但對於天然災難的防救工作而言，政府還是應該從「國土保安計畫」做起，而民眾更要有「永續發展」的理念，加強水土保育、利用與管理。另外，政府也應研究人民集體遷移危險地區的可行性，推動生態觀光，以確保國人生命財產及國土資源的永續發展，如此才是災難危機管理的最好辦法。

第三節 國土安全的危機管理活動

壹、全球化趨勢下的「安全威脅」

從全球化趨勢觀察 SARS 疫情的傳染，使我們得到一個經驗教訓是世界的各方面已連成一體，每個人、每個社會的行為，都可能對別的人或社會發生影響；而世界任何一地所發生的事，連帶對別地產生或多或少的影響。因此，世界各國的國家安全已經和全球化相互連結，每個國家都必須以全球化的宏觀視野來處理國家安全的問題。(陳耀祖，2003:48)

所謂「全球化」係在交通運輸(transportation)與通訊(communication)技術進步的助長下，全球兩地間往來，不但順暢並且快速，甚至在瞬息間可與遠在千里的對方同步運作。(林佳谷，2001:23-24)自 1990 年後冷戰時期以來，全球化現象普受全球關注。⁴⁹由於全球化本身的矛盾性和複雜性，反應在國際政治經濟面上，是政治權力的上移與下放⁵⁰；經濟利益的集中與擴散。表現在世界文化上，一方面是同質化與全球化；另一面是抵制化與地方化。

一、全球化趨勢下的國家安全威脅

在全球化趨勢下，資訊、科技雖帶動人類世界的進步、便利，但也造就國際恐怖份子、疾病傳染、電腦病毒(駭客)、金融犯罪、環境生態等各種危害人類生活、生存的威脅。因此，基於全球化時代的特性，國家安全所面臨的威脅是複雜而多面向的。全球化所帶來對安全威脅之變化，簡析如下：

(一)威脅來源的多元:在全球化趨勢下，威脅形成的原因不再侷限於傳統軍事或外交因素；非傳統的安全威脅比重逐漸增加。因此，國家安全的威脅不僅因為利益所引發的各種直接或間接的衝突與戰爭，其他像恐怖主義、毒品走私、金融犯罪、生態危機等，都成為未來危機的威脅來源。正如美國學者奈伊(Joseph Nye, Jr)於

⁴⁹ 全球化不僅反映國家與全球政治的關聯性(政治全球化、國際化與跨國化；政治權威的擴散等)；國際軍事秩序與軍事全球化(地緣政治與地緣治理模式的出現，如國際安全機制的建構等)；經濟全球化與國際貿易、金融秩序的興起(全球自由貿易的發展、全球生產網絡與無約束的跨國公司等)；移民、民族國家與全球化、環境全球化等等現象。在文化全球化方面，更藉由科技的更新與創造，促使文化流動與推動文化自主性，另大眾文化與民族認同之議題，也廣受討論。參見(朱景鵬，2002:182)

⁵⁰ 學者 James Rosenau 認為傳統的權力範圍已被重新分配與指定。受到全球化過程中的實質改變，國家已受到來自內部的挑戰與來自外部的威脅，傳統權力被移轉到次國家的、超國的與非政府的層級。依此觀點，Rosenau 將全球化視為權力(威)重新分配或轉移的過程與現象，全球化過程並不是一個單一方向的；另在地化也是一個重要面向，例如中央權力的分散、分化或分裂等現象。因此，全球化應是集中化與地方分權，是整合與分解，也是普遍化與在地化的過程與變化。參見(江啟臣，2001:4-8)

1990 年所指稱，今日國家安全的概念已變得更加複雜，國家所關注的焦點已經從軍事性威脅，逐漸轉移到經濟性和生態性的威脅。(劉復國，1997:2)

(二)威脅內涵的擴大:隨著資訊、科技進步發展，國家安全內涵日益複雜，呈現多面向與無所不包的特性。除傳統軍事、外交安全外，還包括經濟、政治、社會、生態、人文、科技等，形成一個動態性，牽一髮動全身的安全環境觀。因此，國內安全與國際安全的關係越來越緊密，使國家安全帶有國際政治乃至全球政治的色彩。(李勁松，1999:27)

(三)威脅主體的隱藏:全球化時代的政治行為主體已不再侷限於主權國家，故以往以國家為本位，以軍事安全為主要內涵的安全觀，已經不能完全反映人類安全的現況。威脅的主體不限於一個國家，可能是一個政治性的恐怖組織、經濟性的販毒集團、宗教性的秘密團體等，都有可能發起攻擊或戰爭。特別是在 911 事件之後，恐怖主義的危害越來越受重視⁵¹，國家除要防備來自主權國家的威脅外，更須防範隱藏性的威脅製造者。

(四)威脅手段的變化:經濟全球化的發展，除了帶來生活上的便利，也開啟組織犯罪、恐怖份子活動無國界的新紀元，其運用科技與資訊的手段與方法，更難以捉摸。只要想像得到的殺傷工具，即連客機、電腦，甚或大規模毀滅性武器或核生化武器等，如果被恐怖份子運用，都可能造成重大傷亡。(蘇進強，2003: -)

因此，受到全球化的影響，當代的安全概念與威脅的內涵也產生重大的變化，安全顧慮不再侷限於傳統性軍事安全的顧慮，軍事對抗已不再是國際關係中唯一的具體內涵。在許多情況下，非傳統性安全威脅甚至比敵對國的軍事威脅，對國家安全的挑戰更形鉅大，而且這些問題，往往又非一個國家所能單獨解決。

基於以上全球化對各國安全威脅的衝擊外，以台灣的角度觀察，我國所面臨的國土安全威脅，除前述中共對我國的傳統軍事安全威脅外，也包括國際資本快速流動及兩岸交流所衍生的安全議題。其中，「非傳統的安全威脅」是隨著包括金馬小三通、大陸投資、轉口貿易、兩岸貿易、民間電信、社會文教交流等持續擴大。這些不斷增長的交流活動，若缺乏妥善的規劃，將構成台灣社會穩定發展的壓力，尤其在治安維護的問題上，將成為國土安全的漏洞。

⁵¹ 呂秀蓮副總統稱美國 911 恐怖攻擊事件，有五大不可思議的地方。第一:在毫無預警的情況下發生;第二:攻擊者是誰無法認知;第三:在全世界眼前現場轉播慘狀;第四:完全是以小搏大的「不對稱」戰爭;第五:令全世界民眾不寒而慄。參見(林哲夫，2002:)

二、中國大陸對台灣的非傳統安全威脅

當前在亞太地區，基於全球化的發展，非軍事因素刻正影響及衝擊著此區域的國家安全。⁵²而在兩岸關係的發展上，非傳統性的安全威脅，可比傳統軍事的對立更形嚴重。⁵³非傳統性安全雖對國家安全不會造成「立即而明顯的影響」，但就如「慢性病」一般，若未能注意及處理，一旦擴大恐已對國家安全產生重大衝擊，而難以挽救根治了。當前我國的非傳統性安全威脅，仍以來自中共的對台敵意，以及兩岸互動所衍生出的諸項與安全有關問題。

近年來，台灣周邊海域—海南島、呂宋島、香港的三角海域，走私、販毒、搶奪、海盜、偷渡等海上犯罪活動層出不窮。其次，兩岸間日益猖獗的海上犯罪活動，以及偶發之近海船難，所導致的海洋污染事件，不僅危及台海區域海運安全與秩序，同時亦對海岸線總長 1,500 公里的台灣海防安全造成威脅。

更須重視的是，自 1987 年政府開放大陸探親後，兩岸交流與經貿活動日益增長；同年，台灣解嚴後，海防逐漸鬆動，在台灣海峽的貨物、毒品、槍械、偷渡等犯罪活動日益猖獗，不僅治安惡化，影響國民經濟與人民生活。⁵⁴兩個不同體質的社會體系之各種層次的交流活動，也衍生出諸多安全問題。

(一)兩岸交流衍生的問題

1.非法入境:大陸地區人民「非法入境」可歸納為持用假護照及搭漁船入境兩類。據統計，自 1987-2001 年 12 月止，大陸地區人民非法入境經查獲收容者共 41,772 人，遣返 40,367 人次。⁵⁵此外，中共情報工作組織運用黑社會組織，派員滲入台

⁵² 全球化對亞太地區的安全威脅，例如經濟發展導致區域內國家彼此激烈的市場競爭；城鄉發展差距，激化鄉村人口移動到都市，造成城市犯罪率暴增；跨國企業運用此地區廉價勞動力與原料，從而獲得市場競爭利益。中南半島和中國大陸已成為全球出口大宗麻醉毒品的重要地區，毒品交易和跨國性犯罪組織猖獗。亞太國家遭逢史無前例的生態環境破壞，工業污染範圍擴大，濫伐森林，過度開發山地，海洋污染持續惡化，魚源枯竭，傳染病蔓延，都持續威脅著亞太區域的安全。(劉復國，1997:2)

⁵³ 非傳統性的安全威脅，主要包括下列幾個議題：經濟安全、資訊網路安全、資源安全、環境安全、國際恐怖主義活動、國際性組織犯罪（包括黑社會組織犯罪、毒品走私活動、洗錢犯罪與偷渡問題等）例如，學者馬修(Jessica Mathews)從環境的威脅探索安全、莫倫(Theodore Moran)著重經濟安全、萬能(Myron Weiner)探討國際移民(包括非法移民)與國家安全的關連性，亦有學者從跨國犯罪與毒品氾濫等問題討論對國家安全的影響。(朱蓓蕾，2003:28)特烈夫(Terry Terriff)等人，則以環境安全、經濟安全、跨國犯罪與人口移動等四大議題，作為非傳統安全威脅的主要代表，其中又以毒品、槍械走私、非法移民、恐怖主義等各式跨國組織犯罪較顯著。(張中勇，2001:9)

⁵⁴ 兩岸在人民往來方面，自 1987-2001 年止，民眾赴大陸地區已累計 2,000 餘萬人次，大陸地區亦有 90 萬餘人來台。(朱蓓蕾，2003:32-33)

⁵⁵ 陸委會，《大陸地區人民非法入境緝獲、遣返人次統計表》，< <http://www.mac.gov.tw/statistic/ass-lp/appm2t2.htm> >

灣從事活動者，經清查發現，其中有少數共產黨員、少年先鋒隊、黑幫份子等，並與國內幫派相勾結，從事走私、販毒、運送軍火、搶劫、聯營兩岸賣春等危害治安事件，形成治安隱憂。⁵⁶

2.走私

(1)毒品:台灣與中國大陸近年來，皆被美國國務院的「國際毒品管制策略報告」(International Narcotics Control Strategy Report, INCSR)列為主要洗錢國家。⁵⁷

(2)槍械:我國國內的槍枝走私又大部來自中國大陸地區。據統計，自 1989-2000 年，國內查獲源自大陸地區走私的槍枝達 2,446 枝。(朱蓓蕾，2003:41-43)

(3)農漁畜產品及仿冒品走私:據統計，大陸走私貨品充斥國內大街小巷，自 1993-2000 年共查獲走私總值約達新台幣 25 億元之貨品。(高政昇，2001:24)農漁畜產品走私主要涉及稅收、市場價格與消費市場等經濟問題，但由於走私係避開國境檢疫防線，倘若夾帶境外瘟疫病菌、流行疫疾病菌等侵入台灣，如口蹄疫、禽流感等，則會直接危害公共衛生、經濟發展與人民生命等安全威脅。

(二)國內犯罪潛逃大陸

隨著兩岸交流日漸熱絡，台灣地區越來越多各類通緝犯，利用兩岸地理與人文條件之便利，以及兩岸刑事司法互助的不足缺失，潛逃大陸藏匿。觀察近年來台灣地區刑事犯潛逃大陸人數呈現增加趨勢，據警政署統計，自「金門協議」簽訂迄 2001 年底 12 年之間，經各警察機關蒐報轉請海基會協調大陸方面協緝者共計 400 人，僅 125 人(佔 31%)被逮捕。⁵⁸

(三)兩岸三地的跨域組織犯罪

近年來，一些在台遭通緝或躲避債務，或被列為「治平專案」的幫派份子，以高額費用僱用漁船潛逃大陸藏匿，並與當地黑社會掛鉤，從事不法勾當，謀取暴利，進而建立政商關係。據悉國內幫派前往大陸發展者，除竹聯幫、四海幫、天道盟外，尚有松聯幫、三環幫、螢橋幫及縱貫線角頭等。另據統計，目前台灣幫派份子因案潛逃大陸約達 40 餘人，而大陸、香港、台灣幫派在大陸有逐漸合流的趨勢。(高政昇，2001:26-27)

⁵⁶ 參見「1,400 名大陸偷渡犯，治安杜漏」，聯合報(台北)，1999 年 6 月 4 日，版 4。

⁵⁷ 除台灣與中國大陸外，共有 52 個國家地區被列入。參見 US Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, 2002, <http://www.state.gov/g.inl/rls/nrcrpt/2002/html.179400pf.html>.

⁵⁸ 以 1997 年為例，警政署轉請大陸協緝的刑事犯計 112 人，緝獲者僅 32 人；1998 年轉請協緝 36 人，緝獲僅 4 人；1999 年轉請緝獲 92 人，緝獲者僅 40 人。參見(朱蓓蕾，2001:51)。

從以上中國大陸對台灣的非傳統安全威脅觀察，在兩岸交流日益頻繁的趨勢下，如此之情勢發展如不能及早因應處理，未來的情況可能只有更加嚴重。尤其在全球化趨勢下，國家安全的範圍更加廣泛、也更為多元，未來我國也可能面臨比 SARS 更嚴重的情況，例如禽流感⁵⁹等各種傳染力及致命性高的新病毒、或面臨化學武器(chemo threat)和生化武器(bio threat)攻擊時，所產生之危機，將可能高於這次 SARS 所帶來的危機。因此，政府實有必要針對「國土安全」及早規劃制定一套整合性的國家安全危機管理計畫；並能假想各種不同之情境，制訂各種因應方案的標準作業程序，以能「有所準備」的因應面臨各類危機，如此才能達到維護國家安全，保護人民生命財產安全之國家目標。

貳、我國國土安全的危機管理活動前瞻

國土安全 (Homeland Security) 是一個以綜合性為主要內涵的新名詞⁶⁰，是美國針對恐怖主義，確保美國國土安全所發展的一個名詞。美國在「911 事件」的爆發，突顯美國情報資訊管理、國境與交通運輸安全的侷限與不足，更顯示社會經濟下基礎建設的脆弱性與易毀性。因此，小布希總統在 2001 年 11 月下令，設立直屬白宮之「國土安全局」(Office of Homeland Security)⁶¹，其次整合為數 22 個與國土安全事務有關之聯邦機構，籌組內閣部層級的「國土安全部」(Department of homeland Security)。

另外，為強化緊急應變處理及重視恐怖攻擊的因應能力，美國以 FEMA 為基礎，再結合相關聯邦機關及各州、地方的警、消、醫療、工務及急難救助人員，積極整併與統合聯邦各項急難處理之計劃與機制。⁶²美國在新的國土防衛機制上

⁵⁹ 流感病毒的變化有兩種方式：一是病毒基因本身的不穩定性造成突變；另一種是宿主同時感染兩種流感病毒，兩種病毒之間的基因段相互交換，基因重組，而產生新的病毒株。若國外的動物疫情無法有效控制，H5N1 禽流感病毒在環境中擴大影響範圍，每多出現一名人類 H5N1 禽流感病例，都可能使該病毒便得更為適應人體，人類與禽類病毒基因重組機會亦增加，而形成人類的新型流感病毒。由於人類對新病毒並未有抗體，就可能在短時間造成禽流感的大流行。參見侯勝茂，《自由廣場：不是危言聳聽，流感比 SARS 厲害》，自由時報(台北)，2005 年 9 月 10 日，版 A15。

⁶⁰ 「國土安全」的內涵包括民防、救災、公共安全等整合性的概念，是美國在遭遇恐怖主義攻擊後，提出「國土安全報告」。其戰略目標為：1.預防恐怖份子對美國本土的攻擊；2.降低美國面對恐怖份子的脆弱性；3.減少美國遭受恐怖份子攻擊後的損害，並迅速復原。參見(陳明通，2005:207)

⁶¹ 美國設立「國土安全局」的主要目的，在協調、發展各層級機關實施國家安全綜合策略，以確保美國免於恐怖威脅或攻擊。在權責方面，即在協調其他行政機關致力於美國本土遭受到恐怖威脅或攻擊時之偵查、準備、預防、保護、回應及恢復等事宜。國土安全局由總統國土安全助理負責，預算不大，成員約 100 人左右，大都從其他行政單位借調而來。(張中勇，2003:37-38)

⁶² 美國成立「國土安全部」後，其優點表現在以下方面：1.州的部門在預防、機先防制與回應方

的策進作法，則包括整合國土安全與災害防救資源；擴大國土安全與資訊共享範疇⁶³；強化立即回應攻擊或災變功能；保護基礎建設。(張中勇，2003a:30-36)美國政府認為 FEMA 原有的功能尚不健全，因此從維護關鍵性基礎建設與資產、急難準備暨因應等方面加強，目的在提升防救災組織的急難處理因應機制。所以，將 FEMA 組織整併於國土安全部內，使天災急難救助與恐怖事件後果處理的機制加以合併。

我國當前雖然沒有恐怖主義份子的立即威脅，但卻有來自中共的傳統軍事與非傳統的安全威脅，而且關於非傳統的安全威脅也與日俱增。尤其，在全球化趨勢的環境下，有許多國際性的安全威脅也同樣影響我國。因此，我國國家安全危機管理體系的未來發展，應在既有的基礎上，朝向以綜合性安全為目的的危機管理體系發展，才能滿足當前大多數國人的安全需求。

我國國土安全防衛的內容設計，至少應該包括：情報的偵蒐及預警通報系統的建立、重大基礎建設的防護、入出國境的安全維護、維安及反恐機制的建立、自然及人為災害的救治等。(陳明通，2005:207-214) 而且應奠基於以下危機管理活動模式，闡述如下：

一、國土安全的預防管理

(一)危機管理總計劃

國家安全危機管理的目標，應包括平時自然和人為的災難，以及戰時的兵災。筆者認為，國家安全會議組織法中所謂的「國家安全大政方針」應指綜合性的國家安全，因此國家安全會議對於國家安全的界定、研究及掌控，應不限於戰爭衝突危機，也應如美國國土安全部一樣，整合國內各種重大類型危機，成立危機管理專責機構，以統籌事權，提高效率。

鑒於我國國家安全會議是總統處理「國家安全大政方針」的權責機構，因此國家安全會議應設定對國家重大危機的「危機管理」與「危機處理」的功能；並於每年針對國家可能發生的重大「危機」，提出總體計畫報告書，以作為行政院

面能夠擔任重要的角色，且能清楚傳遞遏阻措施之訊息；國防部在這方面也擔任重要角色，且不須經協調的程序；2.由於危機管理與後果管理兩者結合在一起，彼此的區別並不存在，因此能夠統合整體的力量；3.在責任歸屬方面，也涉及聯邦調查局及其他相關單位，因此能統合各相關單位的能量；4.國土安全部不僅是機關與責任的集合，事實上有清楚合理的策略，且奠下堅實的策略基礎，故對後續的策略及運作能與時精進。(張中勇，2003a:26-27)

⁶³ 在資訊共享的策略途徑方面，主要是建立國土資料庫，其主要內容為：1.整合聯邦政府資訊分享；2.整合各州、地方及民間產業之資訊分享；3.改進公共安全緊急通訊系統；4.提昇公共衛生資訊的可靠性與可信度等。請參閱(張中勇，2003c:68)

各機構的危機管理活動最高指導綱要。

(二)危機管理的理念指導:

過去我國的國家安全係以「傳統軍事安全」為主要威脅來源，然當前國防政策已朝綜合性安全的方向發展；而且從前文觀察，中共對台的安全威脅也已逐漸跳脫傳統理念，而以非傳統性安全對我之安全威脅更為嚴重。因此筆者認為，當前我國國家安全的理念，可在現有「全民國防」的基礎上，以「國家安全危機管理活動模式」為指導，朝向「心防、民防、災防、國防」結合的目標，提升與落實「全民防衛動員準備法」，以建構我國的「國土安全防衛」體系。

同時，藉由宣導教育民眾「共受風險」的觀念，使民眾認知防衛的對象，不僅來自中共武力恫嚇，也來自天災人禍及全球化的風險危機。甚且，在中等教育以上的學校，應強化全民國防的課程，先要使民眾有心防，有心防才有國防，心防是國家的精神總動員，也是全國民眾團結禦敵、共同命運體的活水源頭。

(三)危機管理的組織體系

我國於「921」大地震後，雖催生了「災害防救法」，2003年 SARS 後也大幅修改「傳染病防治法」；而行政院也在2003年3月公佈「公共安全管理白皮書」，但是如何建構一套完整的「國土安全網」，將災害體系與緊急應變體系做有效的連結與整理，是一項刻不容緩的工作。(陳明通，2005:214)因此，未來必須首先要使全民防衛動員準備、災害防救與民防三大體系進行連結。

當前，依據「全民防衛動員準備法」及「災害防救法」規定，現行地方政府共設有「全民戰力綜合協調會報」、「動員準備業務會報」及「災害防救會報」，三大會報之召集人皆為縣、市首長，每半年定期會議，納編委員大致雷同，未來應整合為一⁶⁴，成為縣、市「國土安全防衛會報」。

整合三大會報的目的，在強化指揮、管制、協調功能，有效運用地方資源，建立平時支援救災，戰時支援作戰的應變機制。在平時每3個月召開定期會議，研討動員整備、災害防救、緊急醫療、傳染病、民防等各事故應變機制議題；當有重大災害發生或發生之虞時，縣市將立即成立災害應變中心，實施災害防救及應變處理；至於戰時則轉換為「全民戰力綜合協調中心」，負責動員民、物力，

⁶⁴ 鑑於「全民戰力綜合協調會報」、「動員準備業務會報」及「災害防救會報」三會報的組織架構有疊床架屋、浪費人力之嫌，國防部後備事務司曾在2004年的萬安演習中，驗證三大會報整合機制的可行性，以建立發揮動員會報最大效能。參見湯平、林瑋、邱志強，《國土安全防護 - 萬安演習新面貌》，青年日報(台北)，2004年9月11日，版3。

支援軍事作戰。

(四)應變機制與演練

整合後的動員會報，應明確劃分防災與救災機制；在防災機制方面，當颱風警報發布警戒地區 36 小時前，中央、作戰區、縣市防颱應變中心將分別有後備司令部人員進駐；當有重大災害發生時，相關人員將協助國軍兵力支援申請車、機具及運用後備組織反映災情。另各編組進駐人員也將提升層級，以最快速度協調相關人、物支援，達到最佳救災效果。

當前政府的國土安全防衛演練，係以結合「萬安演習」為主，除了演練戰時狀況外，也加入地震、海難等救災演習，著重於運用地方資源，建立「平時支援救災、戰時支援作戰」的應變機制。筆者認為，未來政府應結合國防部漢光演習，在無預警的狀態下，以戰爭災害的「複合式危機」為方向，使民眾在缺水、無電、缺油的狀況下配合演習；同時，應緊密結合民防、醫療、反恐、災害防救及核子事故等，一年實施一次進行聯合操演，除真實性高及節省公帑外，也較各單位各別的進行操演有效率。

(五)決策支援管理系統

未來，在多元化危機環境與以綜合性安全為主的考量下，各種會報與緊急應變機制應朝向事權統一，俾利統籌協調各單位任務，並避免疊床架屋及浪費公帑。筆者認為，我國國家安全會議對危機管理的政策規劃及計畫擬定的功能有待提升，應該強化智庫研究的能量，在國家安全會議秘書處內應設有國家安全危機決策支援管理系統，以提高國家最高危機決策團隊的決策品質。

另針對全民防衛動員準備法、災害防救法與民防法對於人力動員與物資動員運用部份，均呈高度重疊現象。實有必要於行政院下，設立人、物力調查運用的聯合資料庫，使三法能聯合辦理人、物力調查與協調，以避免某項人、物力被某機關運用，而其他機關又將之列入可用資源的重複現象；或一旦某機關急用某項資源，又發生無人無物可用的窘境。(張中勇，2003a:137)

(六)情報資訊管理與預警系統

無論任何的災害或敵人對我們的傷害，主要是其「突然性」或「突發性」，無法預知事情即將發生，而防範於未然。因此，預先的情報偵蒐以及預警通報系統的建立，對於確保國土的安全就非常的重要。而未來，必須強化情報系統的組織與功能，同時結合民間力量，把可能的情資隨時反應到這個系統來，以透過科

學化的研析與判斷，預先掌握正確的信息。(陳明通，2005:208)

筆者認為，未來政府應從加強建構緊急通報系統及建立雙向溝通網路著手，可從強化村、里、社區的監視系統開始，並賦予民防組織幹部及村里長幹部之情治與災害的預警通報權責；甚至可運用媒體(第四台)的所謂「全民爆料專線」，使問題能隨時反映到中央控管單位，進行情報分析、研判及評估，以達到隨時掌握情資，消弭危機於無形的目的。同時，應加強國際情報交流與合作，藉由反恐與各國建立同盟與合作關係，以強化台灣的國際安全地位。

(七)情境監視與基礎設施保護

1. 入出國境的安全監控

台灣四面環海，又位居東亞海空運輸孔道的樞紐，因此無論來自國外恐怖份子的攻擊或來自對岸的滲透破壞行動，都是透過海空交通運輸管道進入我國境內，因此如何強化出入國境的安全監控是國土安全維護的重點工作。美國在遭受「911 事件」恐怖攻擊後，採取了包括制定和執行「航空及陸路運輸安全法」、加強國際貨櫃入境的安檢、海岸巡防，以及外國人入境需照像按指紋等多項措施，以維護入出國境安全。未來，政府針對海關檢查、邊境安檢、衛生檢疫等應制定一套完整的計畫，就人員與貨物的出入國境進行監控掌握；而民眾也須在觀念與行動上與政府合作配合。

2. 重大基礎建設的維護

傳統上，恐怖主義常使用暗殺、縱火、爆炸、綁架、破壞或挾持人質的手段。但自 90 年代以來，受到冷戰落幕、全球化進程、科技知識進步、大規模毀滅性武器擴散、宗教狂熱激進派興起等影響，現代恐怖主義的跨境化、毀滅性與兩極化的發展趨勢乃日益顯著；而重大基礎設施正是恐怖主義的下手重要目標。⁶⁵另外，現代戰爭型態也大都從傳統「殲滅戰」轉成「癱瘓戰」，重要的軍事指管重心、社會民生設施、交通運輸樞紐等都成為敵人攻擊的最佳選項目標。

因此，對於重大基礎設施的維護，政府應成立專責單位，結合民防與社區聯防體系，發展安全防護計畫，建立指管、統合、協調機制，明確任務分工、權責歸屬，以及平行與垂直的聯繫溝通管道。同時，對於這些重要基礎設施的監控，要隨時提出其脆弱性並進行補強，定時舉行防護演練及演習，以有所「準備」隨

⁶⁵ 參見《針對反恐政府應未雨綢繆》，中央日報(台北)，社論專欄，< www.cdn.com.tw/daily/2002/10/15/text/911015b1.htm > 2006/3/27

時迎戰危機的心態，方能維護基礎設施的安全。

二、國土安全的應變機制

(一) 反恐的危機指揮中心

我國雖沒有恐怖主義的立即威脅，但仍有中共「超限戰」、「斬首攻擊」與潛伏的第五縱隊潛存進行滲透與破壞的危機。因此，美國「911 事件」後，政府乃成立，由國安會策劃，行政院執行的「反恐機制」。行政院於 2003 年 1 月函頒「行政院反恐行動小組設置要點」乙種。依據該要點，設立反恐怖行動小組，任務為：反恐行動政策之統籌、相關法規的制定與推動、緊急應變體系之建立與檢討、應變訓練與教育宣導、相關事項之督導、考核及其他有關反恐怖行動事項等。

該小組設有召集人、副召集人各 1 人，由行政院院長、副院長兼任；置委員 15 人，計有國安局局長、行政院政務委員、行政院秘書長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、法務部長、經濟部長、交通部長、衛生署長、環保署長、海巡署長、原能會主委、研考會主委；置執行長及副執行長 1 人，由內政部部长及政務次長兼任，執行秘書 1 人，由內政部警政署署長兼任；每 3 個月召開會議 1 次，必要時得召開臨時會議，由召集人召集之。該小組幕僚作業由內政部調用或派兼人員任之。(陳雙環，2004:156)

行政院於 2004 年底建立「反恐行動組織架構及運作機制」，將反恐界定為「國安」和「行政」雙軌機制，針對恐怖行動性質區分暴力、生物、毒化物、放射性物質、重大公共建設、資通和其他等七類。其組織成員則包括國安局、警政署及國防部等單位，並依據恐怖攻擊及災害類型，分屬各主管機關業管，如下表 6-3-1:

表 6-3-1:我國防制恐怖攻擊之主管機關

恐怖攻擊及災害種類	中央主管機關
傳統性恐怖攻擊(爆炸、暗殺、武裝襲擊、綁架與劫持人質、劫機與劫持車船等)	內政部
核子恐怖攻擊(以核電廠及核彈攻擊為主)	行政院原子能委員會
生物病毒攻擊	行政院衛生署
化學病毒攻擊	行政院環保署
網路恐怖攻擊	行政院資通安全會報

資料來源:陳雙環，2004:157。

(二) 反恐的危機機制運作

在反恐機制的運作上，當我國遭受恐怖攻擊時，警示紅燈亮起，「行政院長」立即召開「反恐行動政策會報」，啟動反恐攻擊的「二級應變中心」。如果同時發

生兩種以上的生化毒物攻擊或資訊、交通等恐怖攻擊，則啟動「一級應變中心」，並向軍方提出支援，總統也將發布緊急命令，下令軍隊執行反恐任務。⁶⁶

另依據「反恐行動法草案」第4條規定，國家安全局負責反恐情報統合，國安局國內外情蒐網路，掌握恐怖組織發展、成員動態及維安預警情資，發掘與恐怖活動有關之武器擴散、洗錢、販毒、偷渡等跨國性犯罪活動線索，適時提供權責單位偵處，防制恐怖組織及成員對我國進行滲透、破壞或利用我國遂行犯罪活動。(國安局反恐情報之通報處理與行政院反恐怖行動小組之關係，如下圖 6-3-1)

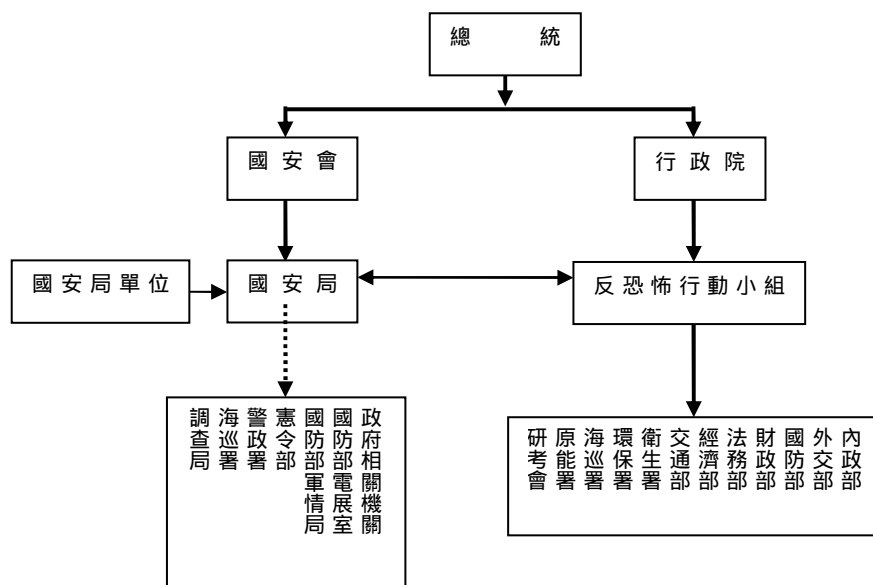


圖 6-3-1: 我國反恐危機處理機制與情報通報體系

資料來源: 陳雙環, 2004:157。

其次，國防部對反恐任務的應變措施，係配合未來重點朝向「複合式危機」狀況發展，依據國家安全會議「國內重大緊急（突發）事件政府應變處理機制」指示，所負任務包括：1. 軍事衝突之戰爭準備及實際防衛作戰遂行；2. 支援內政部協處群眾騷報、衛戍區重大劫持破壞及反制民用機場、航空器、港口、船舶遭受劫持、破壞事件；3. 當地方政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，依「災害防救法」支援協處。⁶⁷

未來，我國要建立全面性的維安及反恐機制，主要應該包括國外合作及國內組建兩大部分。(陳明通, 2005:213) 在國外合作部份，主要是強化情資的交換；

⁶⁶ 參見華夏經緯網,《反恐與台灣安全威脅結合, 台當局將反恐鎖定大陸》, < www.huaxia.com > 08/03/2005/15:33

⁶⁷ 參見 2004 年國防報告書第 2 篇第 5 章第 7 節「危機處理」< http://www.mnd.gov.tw/report/defence/Chinese/93report/Chinese/5-15.htm > 2005/5/3

而在國內組建部分，應該強化軍警及相關情治部門的聯合作業機制，而這些機制更要有有效的納入民間部份，使維安及反恐的工作成為「全民防衛」的工作之一。

參、小結

綜上觀察，筆者認為，當前我國基於「反恐」任務上需要，因此在行政院設立「反恐行動小組」，並結合國防部的反恐任務，是一個逐漸邁向整合國內緊急應變機制的構想。未來，我國應在現有的基礎上，在國家安全的緊急應變處理機制方面，逐漸朝向事權統一、資源共享、資訊共通、統籌協調，使緊急應變機制各項組織，使之更具精簡、彈性、效率與多功能。在「國土安全防衛」的工作上，亦應具平戰結合原則，以及全民總動員特性。但目前我國各項緊急動員機制之相關法令，除了不甚普遍外，僅有災害防救法與 SARS 暫行條例與全民防衛動員準備法有相關之連結(張中勇，2003a:200)；但在 2003 年的 SARS 疫情防治期間，其資源的整合也並不完善。

因此，筆者認為，未來建構「國土安全網」，應將所有緊急動員機制的法規，包括「反恐怖行動法」等，都結合納入於全民防衛動員準備體系的機制中。各類機制之整合聯繫，除應輔以法令規範、組織建構外，也應以國家安全總體的危機管理活動作為指導綱領(含標準作業程序，SOP)，以為行政院所屬各機關(部門)危機管理活動之依循。總結言之，我國國家安全會議應制定國家安全危機管理活動的總體計畫綱領，而此亦為國家安全會議綜合管理「國家安全大政方針」責無旁貸之任務，如此才能符合全球化趨勢及多元危機時代的國家安全之所需。

第四節 結語

在冷戰時期，安全(security)的概念主要在強調國家主權、生存等目標，其中以「軍事安全」為主要考量，並結合外交、政治等傳統國家安全概念，著眼於以「國家武力」去對抗外來的威脅。後冷戰時期的安全概念則轉變得較為複雜廣闊，許多問題看似單純，但卻對國家安全產生威脅，例如非法移民、販毒、環境保護，甚至人權，以及包括天災人禍等等問題，也被列為與國家安全有關。尤其在美國「911 攻擊事件」後，以反恐為主的「國土安全防衛」建構，更為各國國家安全危機管理活動的重心。

雖然，對於應否在行政院下建構一個「國土安全防衛部」仍有許多討論的空間。但筆者認為，當前我國國家安全所面對的，不僅止於恐怖主義威脅，還包括外來、內發等天災人禍；但主要的，還是來自對岸的傳統軍事與非傳統的安全威脅等。因此，未來我國的國土安全防衛，應融合國家安全危機管理模式的概念，至少應包括以下幾項重要的發展與作為：

一、綜合安全的危機管理總計畫之策定

前瞻未來，國家安全以「綜合性安全」為發展主軸，我國國家安全會議應以綜合性安全為目標，策定安全情報、危機傳播與危機管理機制相結合的國家安全危機管理的總體計劃。在當前，筆者認為政府應在現有的體制結構上，逐漸整合國際衝突、災害防救與全球化趨勢的緊急危機應變機制，並統由一個機構來負責災難後果處理。其次，在全民防衛動員準備法、災難防救法、民防法與國防二法等之上，應該有一個可以整合各項法源的國家安全危機管理法(或稱國土安全防衛法)。該法不但應具備國家安全危機管理活動模式的思維理則，而且應能統籌各項危機管理機制，使國家安全的危機管理朝向統一事權、共享資源、資訊互通，以及組織結構靈活，指揮管制方便等方向邁進。

二、綜合安全的危機預防管理系統

未來，在綜合性安全的考量下，無論是恐怖份子的攻擊、中共的軍事威嚇或人為與自然的災害，只要對我們 2,300 萬人民的生命、財產及幸福造成威脅或危害，都是我們共同的敵人。全國民眾若能以「公共危機」的觀點，來共同預防「危機」的發生，則無論天然災害的預防、傳染疫疾的防治、社會治安的維護，甚至兩岸軍事衝突的預防等，都可以得到防範於未然的效果。我們已不可能回到「保

密防諜，人人有責」的年代，因此只有建立「共受風險」的共識，政府與人民通力合作，共同防範「公共危機」，才能保護好我們的家園。

三、國家重要民生基礎設施的維護

重要基礎設施是指人民日常生活中所不可或缺的民生重要設施，例如水廠、電廠、石油，以及交通運輸樞紐幹線等，是維護人民生活與發展的重要支柱，一旦受到重大破壞，將危及到整體的國家安全。對於這些基礎設施的防護，未來應在民防與社區聯防的基礎上，成立專責指導單位，以專業技能與知識技術來發展防護計畫。即能於平時就加強基礎設施的監控與脆弱性評估，同時結合重大演習，由縣市或鄉鎮區首長統籌指揮，每年定期舉行操演，如此才能達到保護國家重要民生基礎設施之目的。

四、入出國境的安全維護與管制

台灣四面環海，又位居東亞海空運輸孔道樞紐，如前所述，透過海空運輸管道侵入我國國境的非傳統性安全威脅與日俱增。尤其，對於台灣漫長的海岸線而言，雖然海岸巡防署與警政單位均以 24 小時進行巡邏任務，但走私偷渡仍然防不勝防。⁶⁸美國政府在「911 事件」後，採取了包括制定及執行「航空及陸路運輸法」、加強國際貨櫃入境的安檢、海岸巡防，以及外國人入境按指紋等措施，實可為我國效法。(陳明通，2005:211-212)因此，未來政府應制定一套人員與貨物，在入境台灣前、入境時，以及入境後的情境監控辦法，才能有效維護國土安全，以及保護人民的生命財產安全。

五、緊急危機回應機制的協調與聯繫

美國進行其以「反恐」為核心的國土安全防衛，主要的優點是在後果處理上，將戰爭災害、人為與自然災難的緊急危機處理機制結合起來，並強化相關的國家安全法律、增進政府各部門之間的協調，以及重整預防恐怖份子攻擊的危機預警機制等。未來，我國在國土安全防衛機制的建構方面，應該包括國外合作及國內機制整合兩部份。國外合作，主要就違反國際社會及人類安全部分，與世界各國進行共同性安全與合作性安全的合作、結盟與交流等。在國內組建部份，則應各

⁶⁸ 累計至 2005 年 3 月，政府相關單位緝獲非法入境予以收容者有 49,420 人次，而未緝獲的「偷渡黑數」可能數倍於此。陸委會某位前副主委就曾搭過大陸偷渡客所駕駛的計程車，這位司機宣稱，來台之前已由中共相關單位，就台北的社會及生態環境做完整的教育訓練，因此對台北的地形相當熟析。如屬事實，若中共在台組建及操縱「第五縱隊」，則其對整個國家安全威脅將造成非常巨大之傷害。(陳明通，2005:210)

緊急危機處理機制的聯合作業，加強人員訓練、強化聯合演習、學術研究創新，以使國土安全與全民防衛的機制能夠連結起來。

六、自然及人為災害的有效整合

如上文所述，整合的緊急危機處理機制，是在對各種已經造成的災難進行後管處理。因為，國土安全防衛是將因「威脅」或「危害」，所造成的「危機」當成主要敵人。因此，其所謂的敵人，不僅止於恐怖份子，或中共的敵對政權，也包括天災人禍的「敵人」。當前，行政院已於2004年3月公佈了「公共安全管理白皮書」，但是如何建構一套「國土安全網」，將災害防救與緊急應變有效連結與整合，則是刻不容緩的工作。未來，政府應在「全民防衛動員準備法」的法源基礎上，配合「常備打擊、後備守土」的政策，強化警政、消防、民防、災防與國防的連結整合，使戰時支援作戰，平時達成救災任務的工作能夠順利進行。

綜合前文討論，我國當前是否有組織建構國土安全防衛的需要，可能尚有許多必須討論的空間。但是美國在建構國土安全防衛系統後，所產生的諸多優點也確實是我國可以學習和效法的目標，例如其指揮管制的事權統一、情報機制的統籌管理、資源的運用共享與各種緊急應變機制的整合方面等均是。而前瞻未來發展，依據國家安全危機管理理念，建構屬於台灣本土的「國家安全防衛網」，勢將是在全球化趨勢、多元化危機的社會與非傳統威脅與日俱增的環境潮流下，所必需發展的趨勢，因此我國政府應及早因應與準備。

當前我國的災害防救之相關制度，是以災害防救法、傳染病防治法、核子事故緊急應變法為主，由於天然與人為災害的危害情況日趨複雜與朝向危機複合性，所造成對人民生命財產之危害日益嚴重。因此，政府應不斷檢討、完善當前之防災與應變體系，俾能在災變發生時，有計畫且有效率的預防、應變、救災及進行復原工作。

尤其，政府應儘速檢討現行分立、複雜之法令，制定影響國家安全之重大災害防治之危機管理基本法，或修訂災害防救法，據以強化法制，整合各種不同之災難應變體系，建構全方位因應全類型災害，而非單一處理天然或人為災害之防救體系。特別是在檢討修法的同時，應以行政命令或行政解釋方式，先就當前各種不同的災害應變體系進行整合，並調整中央防災組織機制，以建構統合性災防機構，以及能進行災害防救規劃、督導的核心機制為主。

其次，政府應有效整合縣市層級之防災救災資源，俾利面對大範圍災難時，

中央災害應變中心能迅速進行資訊的整合、傳遞及資源的調度運用。而縣市與鄉鎮地方政府應在救災的最前線(現場指揮)，因此應有專責的災害防救單位，並能建構自主的救災與應變機制，以及要提昇社區災難意識和其自救之能力。

最後，筆者認為要提昇全國總體災害防救能力，政府應重視平時與災變時的機制聯結，以及培養專業的災害防救管理人才，並建置中央與地方之防救災資訊通信系統，以強化預警及指揮救災的應變能力。此外，我國的反恐機制也有必要與災害防救機制結合。當前，我國的重大基礎設施雖各有其主管機關，惟如遭遇大規模天災或人為破壞，皆可能釀成重大災害，必須於第一時間進行跨部會之協調與整合，迅速投入應變救災。故應將天災、人為災害、疫災、反恐怖攻擊，以及重大基礎設施維護等進行整合，以建構一有效率、全方位之災害防救專責指揮體系。