

中共「軍地協同」搶險救災下之研究

王志祥¹

國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所
碩士研究生

摘要

中共境內發生天然災害時，地方政府依法向上申請軍隊執行救災行之有年，但在軍隊深入災區後，屬地政府權責應急單位與部隊，在執行搶險救災任務上，就其現行法規實施探討，從中發掘「軍地協同」上可能產生之窒礙問題。檢視年來中國大陸相關文獻後，在軍地雙方互不隸屬狀況下，其救災上本位主義依然存在且各自為政，雖在相關法規上有賦於其角色地位，但在指揮架構上並無明顯規範。本報告共分為三個部分，包括現行搶險救執行概況、地方申請軍隊執行搶險救災案例及軍地協同上可能面臨之問題。

關鍵詞：非戰爭軍事行動、軍地協同、搶險救災

¹ 王志祥少校，就讀於國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所。

一、前言

中共隨著綜合國力逐年提升，且在分傳統安全威脅的複雜多樣下，為了因應多方面威脅及完成多樣化軍事任務，黨便對共軍建設提出新的要求，即為非戰爭軍事行動。²包括共軍在執行非戰爭軍事行動中，計有「反恐行動」、「維穩行動」、「搶險救災」、「安保警戒」、「國際維和」、「國際救援」、「保交護航」、「邊境封控」、「海外撤離」9種類型；³其中在「搶險救災」項目，主要是支援配合地方黨委和政府參加自然災害、事故災難及公共衛生事件的救援，是軍隊擔負的一項經常性的非戰爭軍事行動任務。⁴

亦如《中國武裝力量的多樣化運用》白皮書指出，參加國家建設事業、保衛人民和平勞動，是憲法賦予中國武裝力量的使命任務。⁵依據《軍隊參加搶險救災條例》，中共武裝力量主要擔負解救、轉移或者疏散受困人員，保護重要目標安全，搶救、運送重要物資，參加道路（橋梁、隧道）搶修、海上搜救、核生化救援、疫情控制、醫療救護等專業搶險，排除或者控制其他危重險情、災情，協助地方人民政府開展災後重建工作等任務。⁶

當災害發生時，即會啟動武警等相關武裝力量和政府權責單位應變機制，惟受到本位主義及部門利益的制度運用問題之因素干擾，往往不利於救災資源整合，出現「誰指揮、指揮誰」，錯失關鍵救援時間。

⁷軍隊在執行搶險救災上，工具使用多為圓鋤、十字稿及徒手搬運等傳統方法，在整體救援上十分有限，⁸除影響救災效能外，亦打擊部隊在國人面前之形象，在這樣的背景下，軍隊在救災裝備上勢必需要提升並結合科技，始能在救援裝備規模趨近於地方，避免因裝備問題延宕救災。因此，本篇報告旨在就現行法規制度層面下，探討「軍地協同」搶險救災執行上可能面臨的窒礙問題。

二、概述軍隊執行搶險救災相關法源

中共軍隊最早在執行搶險救災可以追溯到1949年7月湖北省洪災，⁹建政初期即逢重大天然災害，斯時軍管會水利管理處亦派遣官兵趕赴武昌及大冶等災區協助救災，¹⁰可算是中共建政後首起的部隊救災工作。現今與地方在執行搶險救災上有諸多法源可授予其角色職能，其中又以《中華人民共和國突發事件應對法》、《軍隊參加搶險救災條例》、《國家突發公共事件總體應急預案》及《軍隊處置突發事件總體應急預案》較為貼近實務工作，以下就部隊救災時所依據之法源來說明。

（一）中華人民共和國突發事件應對法

中國大陸天然災害頻繁，在年來處置突發事件的實踐中，「應急管理」扮演重要功能，不過總體來說各地尚屬陌生，且迄2003年傳統災害管理模式開始受到嚴峻的挑戰，自2002年底至2003年上半年

² 西安政治學院政治作戰所編，《非戰爭軍事行動中政治工作研究》，北京：長征出版社，2009年1月。

³ 肖天亮，《戰略學》，北京：國防大學出版社，頁286-296，2020年。

⁴ 李華城，〈軍隊搶險救災行動組織指揮問題研究〉，《中國應急管理》第五期，頁4，2021年。

⁵ 《中國武裝力量的多樣化運用》（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2013年4月）。

⁶ 《新時代的中國國防》（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2019年7月）。

⁷ 馬振坤，〈中共制定《國防動員法》之評析〉，《展望與探索》第八卷第四期，頁19，2010年4月。

⁸ 卓力格圖，〈我國應對突發事件的軍地協調聯動機制建設〉，《中國應急管理》第十期，頁26，2009年。

⁹ 石武英，〈1949年湖北省水災救助及對改造社會的影響〉，《中華人民共和國國史網》2013年12月27日，

http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/shbzs/201312/t20131227_4075591.html，檢索日期：2023年5月6日。

¹⁰ 〈武漢軍民合力搶修安渡本月最高水位〉，《人民日報》，1949年7月23日。

間，境內爆發「SARS」，係對各地傳統部門、單災種應急管理體系造成衝擊，且過程中付出了不少代價，也給了官方認識到增強憂患意識、加強應急管理工作的重要性，由此開啟了全面推進新時期應急管理體系建設的契機。¹¹

《中華人民共和國突發事件應對法》，係由第十屆全國人大常委會第29次會議審議通過，自2007年11月1日起正式施行。¹²按照《中華人民共和國突發事件應對法》對應急管理全過程的表述為：「預防與準備、預警與監測、救援與處置及善後與恢復」。突發事件可以劃分兩種類型：一是主要由客觀原因造成的自然災害，如地震、洪水及颱風等；二是主要由主觀原因造成的事故災難，如火災、爆炸及危化品洩漏等。¹³其中該法規第八條載明要求共軍、武裝警察部隊和民兵執行國家賦予的減災任務。其目的不外乎就是讓軍隊在救災中扮演重要角色，惟翌(2008)年5月12日下午，四川省汶川縣即發生規模8級強震，該次地震為50年來破壞性最強、影響範圍最廣、救災困難度最高的天然災難，重災區範圍就超過12.5萬平方公里，除四川外，地震尚波及甘肅、陝西、重慶等地，¹⁴全軍部隊投入救災之兵力計

有14.6萬人、民兵預備役人員7.5萬人、出動各型飛機4702架次及車輛55.3萬臺次。¹⁵

中共當局遂指示全國各職能單位依《中華人民共和國突發事件應對法》即刻投入救災，¹⁶雖然該法將各級政府確立為突發事件的組織指揮機關，集中賦予了各級政府的應急指揮權，但強大地震造成了多個地區的通訊中斷、道路不通及人員傷亡，使得突發事件應對指揮機關難以掌握完整的事件資訊和應有的應急資源，整合各種救援力量，協調各個行政機關、部門的職能，進行統一調度，進而延宕救災效能。¹⁷

(二) 軍隊參加搶險救災條例

《軍隊參加搶險救災條例》，係由國務院及中央軍事委員會令第436號予以公佈，自2005年7月1日起正式施行；其中該條例指出軍隊是救災的最大助力，執行國家賦予的搶險救災任務是軍隊的重要使命。¹⁸根據《軍隊參加搶險救災條例》第四條，攸關軍隊執行救災行動，需國務院有關主管部門向共軍聯合參謀部(原總參謀部)提出，而縣級以上人民政府的救災需要共軍參與，則由縣級以上地方人民政府通過當地同軍事機關提出。¹⁹基此，在災害發生後，共軍即啟動突發事件應急機

¹¹ 虞義輝，〈中國大陸應急管理政策趨勢述評〉，《展望與探索》第十四卷第七期，頁26，2014年7月。

¹² 〈國務院辦公廳關於認真貫徹實施突發事件應對法的通知〉，《中華人民共和國國務院辦公廳政府信息公開檔案》2007年11月7日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32595.html，檢索日期：2023年5月6日。

¹³ 張海波，〈新時代國家應急管理體制機制的創新發展〉，《人民論壇·學術前沿》第五期，頁12，2019年。

¹⁴ 〈四川汶川大地震〉，《臺灣地質知識服務網》，2008年5月12日，<https://twgeoref.moeacgs.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/ct?xItem=139202&ctNode=1243&mp=6>，檢索日期：2023年5月7日。

¹⁵ 王乃昌，《搶險救災行動研究》，北京：軍事科學出版社，頁221，2009年。

¹⁶ 〈汶川震後胡錦濤作出指示 溫家寶抵現場指揮救災〉，《新華網》2008年5月13日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2008-05/13/content_968935.htm 檢索日期：2023年5月7日。

¹⁷ 鄭鈺，〈突發事件應對中的法制保障問題探討——以“5·12”汶川大地震為例〉，《理論與探索》第六期，頁134，2011年。

¹⁸ 王守福與張戰衛，〈建國以來人民解放軍參加搶險救災的豐功偉蹟〉，《軍事歷史》，頁34，2007年。

¹⁹ 中國國務院，〈軍隊搶險救災條例〉，北京：國務院，2011年3月。

制，與地方政府共同執行搶險救災。²⁰

但從近年來組織部隊參與搶險救災行動的表現來看，雖然每次任務均能圓滿完成，惟過程中亦暴露出了一些問題，例如部隊在執行救災實無法充分依據法律進行保障和行使職權、部隊間整合力量尚不到位、搶險救災訓練不足、聯動機制缺乏規範及溝通協調管道不暢等；上述問題制約了部隊搶險救災工作的順利開展。²¹

（三）國家突發公共事件總體應急預案

《國家突發公共事件總體應急預案》，係由中國國務院第 79 次常務會議通過，自 2006 年 1 月 8 日起正式施行。總體預案對突發公共事件進行了分類和分級，首次明確將「自然災害、事故災害、公共衛生事件、社會安全」作為突發公共事件實施統一的應急管理；²²其中該預案第四條第一款第二項載明解放軍與武警是處置突發公共事件的骨幹和突擊力量。²³軍隊在應對自然災害、事故災害、公共衛生和社會安全等突發公共事件都作了具體明確的規定，賦予了軍隊參與處置各類突發事件的職責和任務。²⁴歸納起來主要有七項：

一是參與應急指揮。軍隊總部機關有關部門的領導，直接參加相應突發事件國家總指揮部的指揮工作，有關部隊領導相應參與地方人民政府的應急指揮工作。二是情報訊息支援。利用軍隊的情報訊息資

源，發揮軍用觀測、偵察、監視等裝備器材的作用在國家處置不同突發事件中，提供監測預警等情報訊息。三是處置軍事突發事件。需要及時果斷且冷靜地應對突發事件，尤其是海空邊防軍事活動引發的摩擦和衝突事件，以確保邊防安全。同時，需要防止突發情況升級為外交事件或軍事對抗，從而避免對國家戰略造成不利影響。四是參加搶險救災。需要參與處理和應對重大自然災害，如地震、海嘯、森林火災、洪澇以及颱風等，同時也需要保護國家和人民的生命和財產安全，應對像非典、禽流感等特大傳染病疫情的發生。五是專業技術支援。可以利用軍隊在核化生、防爆、工程、醫學等方面的專業部隊、特種裝備和技術優勢，有針對性地建設專業救援隊伍，以參與專業應急救援行動。六是特種軍事打擊。軍隊主要參與處理重大恐怖破壞事件，根據國家和地方政府的統一領導，在協助地方打擊恐怖襲擊、爆炸、劫持等各種形式的恐怖活動方面發揮作用，同時參與特種打擊、空中管制、空中攔截和海上搜救等特種行動。七是交通運輸保障。在緊急情況下，利用軍隊在空中、水上、陸地方面的運輸能力，迅速運輸救援隊伍和救援物資，並轉移受災地區的民眾和重要物資。²⁵

（四）軍隊處置突發事件總體應急預案

《軍隊處置突發事件總體應急預案》，係中央軍事委員會 2006 年 11 月批准，確認共軍與武警部隊參加突發事件的綱領與準則。²⁶該預案係依據《國家突發公共事件總體應急預案》和有關專項預案

²⁰ 蔡裕明，〈共軍參與四川地震救災狀況與檢討〉，《展望與探索》第七卷第四期，頁 79，2009 年 4 月。

²¹ 索南卓瑪，〈淺析「軍隊參加搶險救災條例」法律保障的應用與完善問題〉，《南方論刊》，頁 40，2012 年。

²² 中國國務院，〈國家突發公共事件總體應急預案〉，北京：國務院，2006 年 1 月。

²³ 劉蕭翔，〈從武漢肺炎事件觀察中國國防衛生動員〉，《國防安全雙週報》，第八十五期，頁 5，2020 年 2 月 14 日。

²⁴ 田義祥，〈軍隊在國家應急管理中的重要作用〉，《中國應急管理》，第二期，頁 5，2007 年。

²⁵ 田義祥，〈軍隊在應急管理中的重要作用及其發揮〉，《中國應急管理》，第二期，頁 31-32，2007 年。

²⁶ 〈『軍隊處置突發事件總體應急預案』頒布實施〉，《新華網》，2006 年 11 月 14 日，http://news.xinhuanet.com/mil/2006-11/14/content_5328431.htm，檢索日期：2023 年 5 月 8 日。

賦予軍隊的應急任務，結合軍隊實際制定的。以軍隊處置軍事突發事件、協助地方維護社會穩定、參與處置重大恐怖破壞事件、參加地方搶險救災、參與處置突發公共安全事件等五大任務為基礎，從組織體系、運行機制、應急保障、監督管理等方面規範了軍隊處置突發事件的準備與實施。²⁷

三、地方申請軍隊執行搶險救災-以 2021 年河南洪災為例

隨著各種天然災害(地震、洪災、土石流及風災等)頻發，地方上為求時效，大多倚重軍隊協力完成，從近年搶險救災(雅安大地震、河南洪災及「天鴿」風災等災害)實踐證明，搶險救災已成為軍隊常態性任務。

災害發生時，地方人民政府即調動權責應急單位先行實施救災，後續如需軍隊協力完成，則向上一級政府(地級市)提出申請，地級市政府即向當地同級軍事機關軍分區(或省軍區)申請軍隊救災，軍分區(或省軍區)同步向中央軍委會申請部隊救災。倘災害程度升級或狀況緊急時，地方人民政府可直接向當地駐軍部隊提出救助請求，駐軍部隊理應按照規定(《中華人民共和國突發事件應對法》)即刻實施救助並同步向上級回報。若駐軍部隊主動發現緊急險情災情，應當立即實施救助。²⁸

2021 年 7 月 20 日，河南省出現極端強降雨天氣，鄭州等地遭逢暴雨襲擊而發生水災，依照《中華人民共和國突發事件

應對法》，責由河南政府擔負第一線救災，並根據《河南省防汛應急預案》發布防汛應急，亦同步向軍方申請協力救災。經中央軍委授權，中部戰區即依託河南省軍區設立「防汛抗洪前進指揮所」，協力地方執行救災任務，²⁹本次執行救災解放軍和武警部隊官兵 8800 餘人，民兵、預備役 1.6 萬餘人，車輛和工程機械 840 餘台、舟艇 140 餘艘、直升機 3 架，在鄭州、許昌、新鄉、鶴壁安陽等 10 餘個方向執行救災，³⁰官兵執行救災相關資訊(如表一)。

項次	執行單位	執行事項
1	武警河南總隊鄭州支隊	因鄭州市中原區常庄水庫開閘泄洪，配合地方應急力量執行封堵管涌、加固堤壩、疏通河道，轉移庫區下游群眾 10 萬餘人。
2	武警河南總隊機動支隊	因貴魯河中牟縣官渡鎮大王莊段多處漫堤險情，即執行加固堤壩工作。
3	管城區人武部	因鄭州南四環段連降暴雨積水上漲，避免倒灌渠道汙染南水北調水質，緊急開挖水溝將汙水引走。
4	滎陽市人武部	因丁店水庫水位接近警戒線，遂執行填沙袋、逐堤壩工作。
5	管城區人武部、陸軍砲兵防空兵學院鄭州校區	沙口路地鐵站、常莊水庫執行搶險救災。
6	第 83 集團軍某工程防化旅	因洛陽市伊川縣伊河貪欄水壩出現缺口，河堤受損嚴重，緊急出動馳援並執行爆破分洪任務。
7	第 83 集團軍某空中突擊旅	飛赴新鄉輝縣洪州鄉、峪河鎮等地域，執行空中勘察和空投救災物資器材任務。

表一：《官兵執行救災相關資訊》，筆者綜整製表。

四、軍地協同下之搶險救災可能面臨問題

年來軍隊履行了相關法規賦予的職責，在軍地協同上之救災資源整合，雖隨著實踐中不斷修正及改善，且救災過程均圓滿完成。但與有效執行救災仍有一定的差距，尤以軍隊與人民政府間執行救災間，在制度、行動、通訊、裝備、訓練及恢復等問題尚待解決，惟有加強軍地聯動

²⁷ 〈『軍隊處置突發事件總體應急預案』頒發施行〉，《解放軍報》，2006 年 11 月 15 日，檢索日期：2023 年 5 月 8 日。

²⁸ 譚傳毅，〈國戰會論壇-解放軍投入河南救災給國軍的啟發〉，《中時新聞網》，2021 年 8 月 5 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20210804004751-262110?chdtv>，檢索日期：2023 年 5 月 10 日。

²⁹ 洪銘德，〈中國因應河南水患之觀察〉，《國防安全雙週報》，第三十四期，頁 15，2021 年 8 月 6 日。

³⁰ 魏聯軍、李光輝，〈奮戰在風雨激流中——解放軍和武警部隊官兵、民兵積極協助河南開展抗洪救災工作紀實〉，《雷鋒》，頁 6-8，2021 年 8 月。

機制建設，始能助於高效執行救災、鍛煉部隊戰鬥力、完善國家应急管理體系、有效集成軍地整體優勢。為全面檢驗救援力量的應急救援處置能力，應急物資、救援裝備的儲備和應用狀況，進一步理順軍地聯合抗洪搶險體制機制，提升抗洪搶險救災水平。為此，各縣市地方政府透由災防演練來強化救災能力。

2019年7月18日，廣東省惠東縣政府在白花鎮李洞村舉行軍地聯合抗洪搶險演練，依照《抗洪搶險應急預案》，根據災情發展逐步提升應急響應，從鎮村開展自救到縣派駐現場指揮部再到駐地部隊派兵增援，綜合模擬多種受災場景，使用無人機、衝鋒舟等各種器材裝備進行救援。演練共分為村鎮自救與應急救援、綜合救援與軍地協同、應急恢復、應急終止四個部分。³¹

2019年7月4日，吉林省应急管理廳與省軍區戰備建設局聯合制定下發的《吉林省軍地搶險救災協調聯動機制（試行）》，係建立常態業務協調，災情訊息通報、聯合踏察、兵力需求提報及應急資源協同保障等層面；另該機制明確規定：省应急管理廳、省軍區戰備建設局牽頭，定期組織軍地救援力量編組合訓，每年至少組織1次有針對性的軍地聯演。³²

綜上，建立健全突發事件軍地聯動機制為目前首當要務。³³以下摘列多方面當前遭遇之問題。

³¹ 每日頭條，〈惠東縣舉行2019年軍地聯合抗洪搶險演練〉，《每日頭條》2019年7月20日，<https://kknews.cc/zh-tw/other/99y8vgl.html>，檢索日期：2023年5月15日。

³² 人民網，〈吉林省軍地組織防汛搶險綜合應急演練〉，《人民網》2021年7月20日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0720/c1011-32163244.html>，檢索日期：2023年5月15日。

³³ 周芳、吳勇，〈基於突發事件處置的軍地聯動機制建設探討〉，《海軍工程大學學報》，第四期，頁32，2013年。

（一）軍地協同應急法律法規制度的問題

如何透過立法打破現有體制所造成的各種權力障礙，以便應急指揮機構能夠依法迅速動用所有應急力量。主要是因為現行的應急法規制度與實際應急需求不符，軍隊和地方政府是兩個不同的系統，兩者間的職能分工非常明確，甚至融合度很低，而在軍隊內部，各軍種之間也存在互不隸屬、自成體系的情況。

應急法規制度目前缺乏細緻具體、明確具有指向性的實施細則和辦法。這些法規制度較為宏觀，對具體部門的職能劃分不明確，操作起來也不夠方便。因此，需要加強對應急法規制度的細化和明確化，以提高其可操作性和實用性。

制定法規制度需要耗費大量時間和專家研討，並且需要不斷修改完善，然而，這個過程的時間成本可能會超過實際應急需求的時間窗口，導致法規制度無法及時修訂或者延後施行，這種時滯性可能會阻礙軍地合作，對應急決策造成不利影響。³⁴

（二）軍地協同應急處理行動的問題

缺乏高效的軍地資訊溝通機制；因軍隊和地方政府各自擁有不同的資訊來源和溝通傳播機制，而缺乏有效的整合和共享。特別是軍隊的保密紀律限制了與地方機構的資訊交流，導致在应急管理決策過程中缺乏有效的資訊共用和交流。這種情況下，政府難以了解軍隊狀況，不能明確提出要求，而軍隊則可能缺乏對現場實際情況的了解，導致盲目開展救援行動。因此，需要建立高效的軍地資訊溝通機制，促進資訊共享和交流，實現更好的協同效應。

軍地應急啟動程式存在缺陷；對於災

³⁴ 余廉、潘毅、鄭琛，〈軍地協同處置突發事件应急管理現狀及對策〉，《武漢理工大學學報》第二期，頁161，2016年。

害初期該做什麼的具體操作和行動指導內容太少，尤其對於多部門多力量參與處置的突發事件來說，哪個部門、何種力量、什麼時候參與應急處置，都有一個最佳進入時機。軍隊相對於地方政府來說比較神秘，地方政府對軍隊的軍、兵種層級瞭解也有限，因此，災害發生後，屬地政府要根據事態發展來研判向哪個軍隊部門提出協助，亦有一定的困難。地方政府部門一旦請求軍隊協助後，且較為依賴軍隊，以致弱化本應由地方政府承擔的職能和任務，且亦不利於軍隊集中精力履行防衛作戰的本職使命。

（三）軍地協同應急通訊的問題

在救援行動中，軍地之間、搶險部隊之間通信指揮關係複雜、通聯時間較長，且災區安置點通信需求和保障搶險救災分隊需求有所不同。³⁵以汶川大地震為例，災害發生後，軍地各類救援力量所配備的通信設備種類繁雜，差異性大，存在著「高不成、低無備、不相容」的問題。先進通信設備遭到嚴重損毀，而簡易通信器材則缺乏預置。軍地通信存在不相容的情況，這對指揮效能造成了較大影響。特別是軍地之間救援力量的通信手段不相容，導致雙方建立聯繫較為困難，從而使得軍地聯合指揮的信息傳遞不暢，獲得最新情況的軍方難以及時反饋給地方政府。此外，在應急指揮過程中，由於對電磁頻譜資源缺乏有效的統籌規劃，電磁頻譜管理混亂，每個單位都以自身實際使用設備為基礎，導致頻率設備之間的干擾現象時有發生。同時，受特殊地形、惡劣天氣等自然環境影響，部分指揮資訊系統功能失常，通訊距離和效果都受到限制，使得效能無法充

分發揮。³⁶

（四）軍地協同應急訓練的問題

救災非屬軍隊本務，故鮮少與地方進行相關救災演練課目，其救災能力往往遭人質疑，為強化軍地協同救災效能，須經常性開展技術培訓，由地方權責應急單位派出技術人員對省軍區、武警總隊的搶險救災人員提供必要的搶險技術指導，進一步提高隊伍人員整體素質。並透由演練，將隊伍演練納入部隊的常規性工作，每年都組織開展，提高隊伍承擔急、難、重險情的應急處置能力。³⁷

五、結論與建議

共軍自投入地方協同救災迄今，在整合、裝備及訓練等方面尚待調整，尤其是在整合上，救災初期兵荒馬亂，軍隊與地方各有自身指揮體系，無法達到一體化指揮，以致救災現場常有兩派人馬執行同一工作，造成兵力浪費；另災區劃分後的兵力投射，恐因雙方不同視野，在執行上無法統合；另各地方政府現行頒布相關搶險救災預案，與軍隊綜合演練救災次數甚少，故雙方磨合上恐較為生疏，進而影響救災效能，除了少許的專業救災部隊，餘部隊在執行救災多為徒手搬運、土工器具使用及交通管制，裝備大多未結合現況所需，且每位官兵都具救災專業知識與否，在執行救災上能否發揮正比效能有待商榷。

國軍現行救災法規，係依據《災害防救法》及《國軍協助災害防救辦法》，其內容亦有討論空間，以軍隊救災經費支應為例，《國軍協助災害防救辦法》載明，軍隊

³⁵ 李春鳴、鹿瑤，〈對軍地搶險救災中做好應急通信保障的思考〉，《科技論壇》，頁 81，2008 年。

³⁶ 趙廣超、舒偉勇、張永亮、張全禮、吳春曉，〈軍地聯動應急指揮問題分析與故障模型〉，《指揮控制與仿真》第六期，頁 33-38，2018 年。

³⁷ 胡學翔，〈湖南省軍地聯合抗洪搶險救災工作思考與探索〉，《中國防汛抗旱》第四期，頁 36-37，2014 年。

救災經費係由國防部年度預算支應，³⁸相較共軍之《軍隊搶險救災條例》，則為中央或地方(取決於執行國務院或地方人民政府組織之救災)全額支應³⁹。換言之國軍協助災害防救所需人員、裝備、機具、設施、油料與衍生災民收容安置、災後復原及重建等相關費用，要由國防部自行吸收，勢必聯動其他預案經費之運用，基此，國軍在救災上要兼顧「不影響戰備、不破壞指揮體系、不逾越支援能力範圍」⁴⁰的立場恐有疑慮。

另國軍執行軍地協同救災之演練，係依據當年度《災害防救演習綱要計畫》，從地方 22 個縣市(含直轄市)中，排訂 11 個縣市執行災害防救演習(餘縣市即明年實施)，且各縣市演練課目亦為不同，以《111 年災害防救演習綱要計畫》為例，演練課目有水災(澎湖縣)、毒化災害(嘉義市)、風災(金門縣)、陸上重大交通事故(花蓮縣)、旱災(臺北市)及震災(臺中市)，⁴¹整體上，每年執行 11 場次演練且多為不同課目，個體上，各縣市每兩年演練一次，且每次課目均不同，以致軍地協同救災之熟稔度有限，與共軍在救災訓練問題雷同。

惟有增加年度救災演練次數，邊演練邊修正，以此作為現行法規調整之依據，俟健全的法規及完善的訓練建立後，始能有效執行軍地協同救災工作。

³⁸ 國軍協助災害防救辦法第 16 條：「國軍協助災害防救所需提供之人員、裝備、機具、設施、油料等相關費用，國防部得於主管預算項下視需要移緩濟急檢討調整支應。」

³⁹ 軍隊搶險救災條例第 13 條：「軍隊參加國務院組織的搶險救災所耗費用由中央財政負擔。軍隊參加地方人民政府組織的搶險救災所耗費用由地方財政負擔。」

⁴⁰ 國軍協助災害防救辦法第 8 條：「國軍調派兵力協助災害防救，應不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、不逾越國軍支援能力範圍。」

⁴¹ 行政院中央災害防救會報，〈111 年災害防救演習綱要計畫〉，頁 18，2022 年。

參考文獻：

- [1] 人民網，〈吉林省軍地組織防汛搶險綜合應急演練〉，《人民網》2021 年 7 月 20 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0720/c1011-32163244.html>，檢索日期：2023 年 5 月 15 日。
- [2] 王乃昌，《搶險救災行動研究》，北京：軍事科學出版社，頁 221，2009 年。
- [3] 王守福與張戰衛，〈建國以來人民解放軍參加搶險救災的豐功偉蹟〉，《軍事歷史》，頁 34，2007 年。
- [4] 中共國務院，〈軍隊搶險救災條例〉，北京：國務院，2011 年 3 月。
- [5] 中共國務院，〈國家突發公共事件總體應急預案〉，北京：國務院，2006 年 1 月。
- [6] 《中國武裝力量的多樣化運用》(北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室)，2013 年 4 月。
- [7] 〈四川汶川大地震〉，《臺灣地質知識服務網》，2008 年 5 月 12 日，<https://twgeoref.moeacgs.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/ct?xItem=139202&ctNode=1243&mp=6>，檢索日期：2023 年 5 月 7 日。
- [8] 石武英，〈1949 年湖北省水災救助及對改造社會的影響〉，《中華人民共和國國史網》2013 年 12 月 27 日，http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/shbzs/201312/t20131227_4075591.html，檢索日期：2023 年 5 月 6 日。
- [9] 田義祥，〈軍隊在國家應急管理中的重要作用〉，《中國應急管理》，第二期，頁 5，2007 年。
- [10] 田義祥，〈軍隊在應急管理中的重要作用及其發揮〉，《中國應急管理》，第二期，頁 31-32，2007 年。

- [11] 李華城,〈軍隊搶險救災行動組織指揮問題研究〉,《中國應急管理》,第五期,頁4,2021年。
- [12] 李春鳴 鹿瑤,〈對軍地搶險救災中做好應急通信保障的思考〉,《科技論壇》,頁81,2008年。
- [13] 西安政治學院政治作戰所編,《非戰爭軍事行動中政治工作研究》,北京:長征出版社,2009年1月。
- [14] 〈汶川震後胡錦濤作出指示 溫家寶抵現場指揮救災〉,《新華網》2008年5月13日, http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2008-05/13/content_968935.htm 檢索日期:2023年5月7日。
- [15] 每日頭條,〈惠東縣舉行2019年軍地聯合抗洪搶險演練〉,《每日頭條》2019年7月20日, <https://kknews.cc/zh-tw/other/99y8vgl.html>, 檢索日期:2023年5月15日。
- [16] 余廉、潘毅、鄭琛,〈軍地協同處置突發事件應急管理現狀及對策〉,《武漢理工大學學報》,第二期,頁161,2016年。
- [17] 肖天亮,《戰略學》,北京:國防大學出版社,頁286-296,2020年。
- [18] 卓力格圖,〈我國應對突發事件的軍地協調聯動機制建設〉,《中國應急管理》,第十期,頁26,2009年。
- [19] 周芳、吳勇,〈基于突發事件處置的軍地聯動機制建設探討〉,《海軍工程大學學報》,第四期,頁32,2013年。
- [20] 〈武漢軍民合力搶修安渡本月最高水位〉,《人民日報》,1949年7月23日。
- [21] 馬振坤,〈中共制定《國防動員法》之評析〉,《展望與探索》,第八卷第四期,頁19,2010年4月。
- [22] 胡學翔,〈湖南省軍地聯合抗洪搶險救災工作思考與探索〉,《中國防汛抗旱》,第四期,頁36-37,2014年。
- [23] 洪銘德,〈中國因應河南水患之觀察〉,《國防安全雙週報》,第三十四期,頁15,2021年8月6日。
- [24] 〈『軍隊處置突發事件總體應急預案』頒發施行〉,《解放軍報》,2006年11月15日。
- [25] 〈『軍隊處置突發事件總體應急預案』頒布實施〉,《新華網》,2006年11月14日, http://news.xinhuanet.com/mil/2006-11/14/content_5328431.htm, 檢索日期:2023年5月8日。
- [26] 張海波,〈新時代國家應急管理體制機制的創新發展〉,《人民論壇-學術前沿》,第五期,頁12,2019年。
- [27] 索南卓瑪,〈淺析「軍隊參加搶險救災條例」法律保障的應用與完善問題〉,《南方論刊》,頁40,2012年。
- [28] 〈國務院辦公廳關於認真貫徹實施突發事件應對法的通知〉,《中華人民共和國國務院辦公廳政府信息公開檔案》2007年11月7日, http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32595.html, 檢索日期:2023年5月6日。
- [29] 《新時代的中國國防》(北京:中華人民共和國國務院新聞辦公室),2019年7月。
- [30] 趙廣超、舒偉勇、張永亮、張全禮、吳春曉,〈軍地聯動應急指揮問題分析與故障模型〉,《指揮控制與仿真》,第六期,頁33-38,2018年。
- [31] 虞義輝,〈中國大陸應急管理政策趨勢述評〉,《展望與探索》,第十四卷第七期,頁26,2014年7月。

- [32] 鄭鈺，〈突發事件應對中的法制保障問題探討——以“5·12”汶川大地震為例〉，《理論與探索》，第六期，頁 134，2011 年。
- [33] 蔡裕明，〈共軍參與四川地震救災狀況與檢討〉，《展望與探索》第七卷第四期，頁 79，2009 年 4 月。
- [34] 劉蕭翔，〈從武漢肺炎事件觀察中國國防衛生動員〉，《國防安全雙週報》，第八十五期，頁 5，2020 年 2 月 14 日。
- [35] 魏聯軍、李光輝，〈奮戰在風雨激流中——解放軍和武警部隊官兵、民兵積極協助河南開展抗洪救災工作紀實〉，《雷鋒》，頁 6-8，2021 年 8 月。

Research on the coordinated rescue and disaster relief of the CCP military and local authorities

Zhi-Xiang , Wang

**Graduate Institute of China Military Affairs Studies , School of Political Warfare,
National Defense University**

Abstract

When a natural disaster occurs in China, local governments have been applying to the military for disaster relief for a long time in accordance with the law, but after the army goes deep into the disaster area, the territorial government has the authority and responsibility of emergency response units and troops to discuss the implementation of their existing laws and regulations in carrying out rescue and disaster relief tasks, and explore the problems that may arise in the coordination between the military and the local government. After reviewing the relevant Chinese literature over the years, under the condition that the military and the local government are not subordinate to each other, their disaster relief fundamentalism still exists and is separate, and although it is assigned a role status in relevant laws and regulations, there is no obvious regulation in the command structure. This report is divided into three parts, including an overview of the current rescue and rescue implementation , local applications for military implementation of rescue and disaster relief, and possible problems faced in military-local coordination.

Keywords: non-war military operations, military-local coordination, emergency rescue and disaster relief

