

# 調查報告

公布版

壹、案由：據報載，國防部派遣國軍協助救災，自 98 年迄今共計支出新臺幣 13 億餘元，各地方政府對於應負擔之部分一再拖延積欠，致該部代墊款項無法收回，影響國防經費運用等情乙案。

貳、調查意見：

據報載，國防部派遣國軍協助救災，自民國(下同)98 年迄今共計支出新臺幣(下同)13 億餘元，各地方政府對於應負擔之部分一再拖延積欠，致該部代墊款項無法收回，影響國防經費運用等情乙案，業經本院調查竣事，茲臚陳調查意見於后：

一、有關國軍協助各地方政府或機關救災之相關經費，亟待國防部擬訂明確救災工作範疇及經費負擔與分攤項目，並由行政院主導，與相關部會及地方政府積極溝通協調，凝具共識，以建立完善制度化機制，俾避免國軍救災資源遭致地方政府濫用：

(一)依災害防救法(下稱災防法)第 34 條第 4 及 6 項規定：「直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。……第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之。」及國軍協助災害防救辦法(99 年 10 月 15 日發布，下稱國軍協助災防

辦法)第 16 條規定：「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，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但應由受支援機關依本法第 43 條及預算相關法令籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調。」爰此，內政部及國防部皆認為國軍協助各地方政府或機關災害防救之經費，依法應由受支援之地方政府或機關負擔及分攤之。

(二)經查自 98 年八八水災後迄 101 年 12 月 31 日，國軍依國家搜救指揮中心、中央災害應變中心及地方縣市政府需求，執行災害防救所耗成本(如所耗油料、運輸、各項裝備零附件及維保等成本)計 16 億 3,997 萬 9,025 元，詢據國防部答復，上開救災所耗成本中，除災防演練、兵力預置、部內救援等計 1 億 9,415 萬 6,536 元由國防部自行負擔以外，其中 3 億 2,013 萬 643 元應國家搜救指揮中心、外交部、交通部、經濟部、海巡署、環保署、原能會等機關各自負擔，另本、外島各縣市政府應負擔及分攤總計 11 億 2,569 萬 846 元。惟因未獲各機關及地方政府歸墊相關費用，國防部係於各年度以實支數列支作業維持費，納入該部各年度之決算數。上開 98 至 101 年度國軍救災經費占國防部年度預算比例分別為 0.271%、0.146%、0.028%及 0.081%，且該部各年度決算賸餘數分別為 171.95 億、100.81 億、20.41 億、62.93 億元，爰該部認為該項移緩濟急之救災經費，尚不致影響國防經費之運用。

(三)次查國防部為支援災害防救所耗作業成本歸墊作業順利執行，分別於 101 年 6 月 15 日及 11 月 16 日將「國軍支援災害防救各項作業成本歸墊執行報告」函送行政院秘書處及內政部協處(國作聯戰字第 1010002627、1010004934 號函)。行政院為辦理國軍協助救災所耗成本歸墊作業，災害防救辦公室分別於 101 年 9 月 12 日及 12 月 18 日，邀集國防部及主計總處、外交國防法務處、財政部主計金融處等相關單位召開「部會研商會議」，上開會議決議之一略以：國防部 98 年至 100 年協助災害防救移緩濟急經費，已納入各年度決算，但國防部與中央各機關及地方政府之分工權責與經費分擔事宜尚未擬訂，故不宜向地方政府提出歸墊。

(四)另詢據內政部答復，依災害防救法第 22 條第 1 項第 8 款規定，為減少災害發生或防止災害擴大，地方政府及公共事業平時應依權責訂定有關災害防救相互支援協定；行政院災害防救辦公室並依上開規定訂有「直轄市縣(市)政府災害防救相互支援協定作業規定」，其中第 10 點明定有關經費負擔規定：1、支援單位得就支援救災費用，檢具相關單據，向申請支援單位要求負擔。2、直轄市、縣(市)政府相互請求支援執行災害處理所需經費，依災害防救法第 43 條第 2 項規定辦理，若有不敷之情況，得依中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法辦理。該部並以美國做法為例，其費用係依據聯邦 75%、州 25%，及州 75%、郡 25% 比例分擔，聯邦或州政府調派支援時，會先告知支援費

用事宜，同意後再派遣支援，被支援者並於下年度歸還費用，倘地方政府無法償還時，將分期付款償還。當然我國國情與美國不盡相同，如高災害潛勢之受災頻繁地區，幾乎年年需支付費用，將會造成地方政府之財政負擔，惟倘地方政府無須支付部分費用，恐造成其過度依賴中央而不積極提升及發揮自身救災效能之慮。

(五)綜上，依災防法及國軍協助災防辦法等相關規定，國軍協助各地方政府或機關災害防救之經費，應由受支援之地方政府或機關負擔及分攤之。雖有相關規定，惟實務上，國軍救災項目範疇及經費負擔與分攤方式、項目等相關機制，尚未經相關主管機關及地方政府共同協商討論出一具體可行方案並達成共識；甚且本院詢據國防部、內政部及行政院災害防救辦公室相關人員表示，未曾召開協調會，與相關機關及地方政府討論如何落實費用負擔與分攤機制；為避免衍生社會負面觀感，自 98 年八八水災後迄今之國軍救災相關費用，確實不宜逕行要求地方政府負擔或分攤之。是以，目前有關國軍協助各地方政府或機關救災之相關經費，亟待國防部擬訂明確救災工作範疇及經費負擔與分攤項目，並由行政院主導，邀集相關部會及地方政府召開研商會議，積極溝通協調，凝具共識，以建立完善制度化機制，俾避免國軍救災資源遭致地方政府濫用。

二、從「九二一」大地震到莫拉克複合型災害，多年來，國軍已成為政府災害防救體系不可或缺之主力，行政院及行政院主計總處允應主動協助國防部運用中央

災害準備金支應相關經費，俾避免排擠建軍備戰預算，危及國家安全：

- (一)依國防法(99年11月24日修正)第2條規定：「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。」、第3條規定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、執行災害防救及與國防有關之政治、社會、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」及第14條規定：「軍隊指揮事項如下：一、軍隊人事管理與勤務。...十一、災害防救之執行。十二、其他有關軍隊指揮事項。」由於我國位處自然氣候與地殼變動頻繁的位置，每年飽受颱風、土石流肆虐，或是不定期強震之威脅，亟需動員迅速之救難軍隊，且為配合災防法第34條規定，爰修訂國防法，將執行及協助災害防救納入國防事務，為國防部中心任務之一。
- (二)經本院詢據國防部答復，國軍當以戰備任務及訓練為首要工作，國防預算編列均以建軍備戰為首要考量，災害防救屬地方政府職責，國軍各級部隊依法協助地方政府執行災害防救任務，係屬備援角色，以現有國防預算有限情況下，匡列災害防救相關預算，將排擠因應國防安全武器裝備購建等相關建案之預算，長期墊支救災成本，將影響國家安全甚鉅。基此，該部建議依災防法規範，中央各機關及地方政府之分工權責與經費負擔、分攤事宜建立制度化，避免衍生中央與國軍救災資源遭地方政府濫用

後遺症，亦可明確地方政府救災責任。另重大災害發生時，為考量救助及復原重建事項待支付費用龐大，地方政府恐無能力負擔時，該部建議可於行政院「災害準備金」中匡列「國軍協助執行災害防救作業成本」預算，以為因應，以避免國軍災害防救任務執行所耗成本排擠國防預算。

(三)經本院詢據主計總處答復，目前中央政府係採中程計畫預算作業制度，依照「中央各主管機關編製年度概算應行注意辦理事項」規定，各項計畫應按輕重緩急、成本效益等縝密檢討，排列優先順序，在行政院核定之各類歲出概算額度範圍內統籌調配編列。又行政院於 102 年 4 月 29 日核定國防部主管 103 至 106 年度中程歲出概算額度，爰本案國軍協助災害防救所需經費，仍請國防部於上開行政院核定之中程歲出概算額度範圍內調整納編，至未來如確有困難，該總處將衡酌實際需要，並視政府財政狀況，優先協助處理。倘係國防部本權責主動協助災害防救任務所投入之經費，宜由該部編列預算辦理，且依行政院於 101 年 12 月 18 日召開「國軍支援災害防救所耗作業成本歸墊案」會議之決議，「執行災害防救」係屬國防部中心任務之一，該部應依法編列災害防救經費支應。

(四)復查為寬裕救災經費，並發揮及時支援中央各機關或地方緊急重大災害所需，中央自 91 年度起，每年度均編列災害準備金 20 億元(99 年度編列 19.97 億元)，按救災實際需要撥付款項。爰本院就有關於行政院災害準備金匡列國軍救災經費等情，詢據主

計總處答復，依國防法規定，國防事務包括執行及協助災害防救，為國防部中心任務之一，且國防部多次向外界宣示救災視同作戰，災害防救工作亦屬戰訓本務工作之一，其所需經費亦屬國防預算之一部分。至中央其他救災主管機關或地方政府將屬其應辦事項，向國軍申請支援，由國防部調整年度預算先行墊支之救災經費部分，因上開災害防救法第43條與第43條之1及國軍協助災害防救辦法第16條已有所規範，匡列預算將限縮統籌調度彈性，爰未於災害準備金匡列「國軍協助執行災害防救作業成本」。因此，主計總處認為國防部有關救災經費應依程序，先以該部年度第一預備金支應，倘有不足，視其他計畫內容移緩濟急，再不足，方得以申請中央災害準備金支應之。

(五)然以國防部近年來均以作業維持費支應國軍救災相關費用觀之，按作業維持費係用以維持各式武器、裝備零附件更新、修護及戰備演訓需求，以及官兵基本生活設施等需求，將作業維持費移緩濟急作為救災經費，恐將嚴重影響裝備妥善率及戰訓本務工作，進而影響國家整體國防基礎，實不可不審慎斟酌考量。又揆以全球暖化造成的氣候變遷與環境破壞，近年來發生重大災害之範圍及強度均超出以往程度，對人類生存安全極具威脅性；尤以我國於88年921大地震與98年莫拉克風災，造成國土大量流失，房屋、道路及橋樑倒塌，均肇致人民生命及財產嚴重損害。隨著全球氣候變化加劇，類此重大災害將更頻繁，所產生的災害不亞於戰爭所造成

的結果。歷來國軍協助各級政府災害防救不遺餘力，均發揮重大功能，已為政府災害防救體系不可或缺的一環。惟無可否認，國軍救災機具及人力投入之成本亦相當龐鉅。在國防預算有限情況下，編列災害防救相關預算的確對其他建軍備戰相關建案造成排擠效應，亦將影響國家安全甚鉅。況且，國防部並未藉國軍救災名義，浮編相關預算，乃積極爭取依相關規定由受支援機關及地方政府負擔與分攤，並建請行政院及行政院主計總處支持於中央災害準備金匡列「國軍協助執行災害防救作業成本」以支應國軍救災經費支出。是以，行政院及行政院主計總處允應正視此問題之嚴重性，主動協助國防部運用中央災害準備金支應相關經費，俾避免排擠建軍備戰預算，進而危及國家安全及社會安定。

調查委員：黃煌雄

