



題目：國軍未來救災面臨挑戰與因應策略之研析

作者簡介：戴有財少校為預官 47 期畢業、步校正規班 339 期畢業現任本校發展室研究教官。

提要：

- 1、菲律賓今年十月份就有四個颱風（凱莎娜、芭瑪、盧碧、米瑞內）肆虐，民不聊生，其中凱莎娜、芭瑪就肆虐半個多月死亡約 900 多人，若這幾個颱風登陸位置北移一點，就會重創台灣，未來類似這種情形是不無可能的。
- 2、今年 8 月 8 日莫拉克颱風降雨量嚴重地區，將近有三千公釐，災情重創南台灣，災民首當其衝身家性命、財產損失無數（據官方統計災難罹難人員約 376 人失蹤 254 人）。
- 3、國軍是國家整體救災機制中最重要的一環，未來將扮演具關鍵性的角色，國軍將面對艱鉅的挑戰與困難，國軍將妥採各項因應對策，展現親民愛民義舉與救災行動，掌握災情發展，主動積極配合地方政府需要實施救災。

壹、前言：

近年來人類對氣候急遽且異常變遷，因工業發達致排放大量廢氣而產升溫室效應，自產業革命開始到 20 世紀末，大氣中的二氧化碳含量增加 30% 同時甲烷量增加了兩倍¹台灣位於太平洋與大陸交界位置上極易受創；本島又位於地震活動頻繁地帶，強震發生頻律及造成災害常令人非常震撼，尤其最近月 8 日莫拉克颱風降雨量嚴重地區，將近有三千公釐，差一點破了降雨量的世

界紀錄，災情重創南台灣，災民首當其衝身家性命、財產損失無數（據官方統計災難罹難人員約 376 人失蹤 254 人），政府宣布 8 月 22 日至 8 月 24 日全國降半旗以示哀悼，政府救災體系運作遭到重大責難，國軍亦屬國家救災體系中最重要的一環，在救災兵力初期投入時亦遭到許多批評，因此國軍是未來的救災實際執行單位，將面臨空前的挑戰，10 月份芭瑪颱風雖未直接侵襲台灣本島，但政府動員救災速度之快、動員幅度之大，為未來救災定下一個良好模式，國軍未來仍有精益求精空間，應深自惕勵達到消弭災禍於無形之要求，解救困苦於初期之標準，茲將個人對國軍未來救災之研析與看法概述如後：

貳、重大災難肇因與影響：

一、重大災難種類與肇因：

（一）、全球氣候快速變遷：

1896 年瑞典化學家及諾貝爾獎得主阿倫尼烏斯已預測，人類工業污染在大氣中累積的二氧化碳將增暖全球大氣，過去一世紀 1906-2005 年全球升溫 0.74 度 C；但過去 50 年，每 10 年便增暖 0.13 度 C，直到 1970 年代末期，科學家才掌握地球快速暖化的證據並對世界發出警訊；近年各種天災異象頻繁地在世界各發生，夏季熱浪襲人、冬季嚴寒破表、長期乾旱但隨之而來又是暴雨洪澇、強烈地震、大沙塵暴、熱帶風暴造成土石流毀路滅村²，兩極冰溶快速海

附註 2 蘋果日報 2009 年 10 月 20 日 A17 版

平面上升，斐濟科學家能恩警告受到全球暖化威脅，太平洋氣候變遷圓桌會議專家指出：在 2100 年前許多太平洋島嶼國家，就會因海平面上升 1 公尺而淹沒；而台灣就屬太平洋外圍島國，屆時本島海岸西部低窪地區雲林、嘉義、台南、屏東亦將遭海水淹沒，科學家的預告在速度上只可能加快不可能趨緩，爾後像莫拉克風災重創南台灣的災情每年都有機會發生因此因此面臨之水患次數將難以評估。

（二）、地震災情：

本島位於地震活動頻繁地區，而且台灣本島地下斷層數量多，因此每年地殼活動能量釋放，地震發生時對於居民百姓造成重大恐懼，³ 投地區發生百年罕見的芮氏規模 7.3 級大地震，造成二千一百六十五人罹難、三十五人失蹤、八千七百三十四人受傷、一百零一人受困的慘劇（民國 88 年 9 月 29 日統計數字），消息傳出舉世震撼。

（三）、重大人為意外災害：

台灣本島海難、空難、重大陸上交通意外、工業災害意外頻傳，例如：某家航空公司在桃園縣大園鄉發生重大空難、外國輪船墾丁外海擱淺重油外洩污染墾丁公園美麗海岸生態、高速公路連環大車禍及森林大火等人為意外災害。

附註三：全球氣候變遷國軍未來之挑戰國軍氣象中心

二、重大災難造成影響：

（一）、重創災區人民生命財產：

現今百姓聞災色變重大天災雖無可避免，但夾雜重大人為因素，其破壞力將更加嚴重，對人民生命財產影響及對災區家庭完整性破壞殆盡，其性國人印象及災民心靈將烙下不可磨滅的記憶。

（二）、災區重大建設損毀殆盡：

地震、水災及水災造成的土石流將對鐵、公路上橋樑、隧道、路面等造成嚴重破壞，除影響災民進出，更影響救災與民生物資，災區電廠、電信、自來水等公共設施均影響無數人員生活起居及造成長遠性的不便。

（三）、災後社會問題叢生難解：

災後家庭破碎子女養育、教育社會問題嚴重，災難造成的疾病醫療問題更是短時間無法有效解決的，尤其是災民及救災人心理復健問題，都需要有計畫、有步驟逐步推動與解決。

（四）、嚴重衝擊政府財政狀況：

災區搶救機械、車輛、救災物資、災民安置、罹難人員撫卹、受傷人員救助、受災戶房舍拆遷及重建、鐵、公路修復、農漁牧業災損補助、工商業受創復原貸款、學校校園災後復原工作及其他林林總

總都需要政府投注大量金額，實施復原工作推動，對國家整體財政狀況將會有一定之影響。

參、國軍在救災時扮演角色與定位：

政府於民國 89 年 7 月 19 日核定災害防救法公佈施行，依據本法第 28 條(災害應變中心之指揮權及運作處所)：各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合；第 29 條各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、後備軍人組織、民防團體、社區災害防救團體及民間災害防救自願組織執行救災工作。

一、國軍救災部隊在國家整體救災體系中之角色：

災害防救法第 34 條：鄉（鎮、市）公所無法因應災害處理時，縣、市政府應主動派員協助，或依鄉（鎮、市）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。直轄市（縣、市）政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關，應主動派員協助或依直轄市（縣、市）政府之請求，指派協調人員提供支援協助。前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣（市）政府定之。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，其辦法由內政部會同有關部會定之。

由災害防救法相關條文內容與精神，國軍在災害防救時所處定位是等待各級政府依需要提出申請，扮演角色是主動完成災害先期整備工作，其出發救災時間、地點與執行救災要項則是被動的。

二、國軍部隊救災任務與民眾發生重大災難時應有的態度：

國軍遇民眾發生重大災難，應主動積極實施救助，親民愛民是國軍責無旁貸的天職；但是大規模的災難發生時，需要調動部隊，實施全面性、專業性、時效性的救援工作，國軍必須有先期整備時間（任務調整、任務整備、部隊調動、救災任務分配、與各級政府之相關協調事宜）方能有效執行救援工作；國軍若依據災害防救法內容要求則顯的被動、消極，國軍對於民眾救援工作，應以軍人最神聖核心價值觀，就是保國衛民，保護人民的性命與財產，故應有的態度就是主動、積極、適時、有效、以親民愛民、人溺己溺、人飢己飢的胸懷，救民於水火之中。

三、國軍救災部隊與地方政府之關係：

國軍救災部隊在執行救災任務時，其指揮管制體系是循班、排、連、營、旅、作戰區之體系，與各級地方政府編組之災害應變中心之間的關係架構係屬協調關係，災害應變中心提出災難救援需求申請，透過彼此派遣之聯絡官，將需求轉達作戰區災難救援指揮機構，國軍救災部隊權衡全

般任務及及任務部隊救災能力考量，派遣適宜任務執行之救援部隊，擔任災害救援工作。

肆、社會對國軍救災的期待與觀感：

一般民眾是不知道政府有一部專門對付災害防救的災害防救法，就算部分群眾知道但也很少有人會去認真研究災害防救法的內容與其意涵，只知道當發生災難時要打 119 找消防隊協助處理，但面臨大規模天災人禍缺水、沒電、對外通訊又中斷陷入孤立無援的時候，一般群眾最期待的就是國軍部隊的出現，因為國軍部隊的出現一定是一個團體，看到小部隊出現就知道隨後而來必定是大量援軍、有救難機具、物資、醫療、安置等全面性的照顧。

反之，若重大災難發生時不在第一時間見到國軍在災難現場救災，群眾的苦難慘狀出現在電視畫面時，而沒有適當的救難機構或人員進入災區時，民眾、媒體、社會大眾的心理反應一定是從急迫、焦慮、恐慌、責備、憤怒及群起活動，尤其是親人陷入性命垂危等待救援卻等無救援部隊，甚至因此而喪生，將會因天災而遭受到的意外，轉化為憤怒發洩在救難機構上，而產生一輩子的不諒解與恨意，因此救難最重要是即時、有效讓災民感受到救難人員、團體、部隊是和他們在一起的，他們不是孤獨的。

國軍救災意涵上是廣義的，不單是救百姓，還要救企業、工業等國家生存

發展的命脈，因此國軍身負重任將在未來任務賦予將救災納入正式要求項目。

伍、未來國軍投入救災面臨的挑戰：

未來國軍投入救災已是常軌化，由於地球溫室效應氣候變化更加無常，人類破壞環境進而影響到居住地的安全，而災難發生時機、種類、範圍、破壞程度都對社會人心造成嚴重衝擊，而國軍歷經數次兵力簡併，致員額日減，可以調動兵力更加有限，未來救災工作將更具挑戰性面臨狀況概述如下：

一、民眾要求國軍投入救災的時效性、全面性、持續性將更加嚴格：

民眾發生災難最重要是即時通報，但重大災難通常訊息無法通報，造成災情確切位置、受創程度無法有效得知，致災情日趨惡化，相對之下救災部隊到達後，民眾的需求將更加深化、全面性與持續性，對救災部隊效率要求也會更加嚴格，才會發生莫拉克風災後，高雄縣拉瑪夏鄉小林村慘遭滅村，倖存村民對於親人遭土石流掩埋，大家要求要看到遺體，致發生救災部隊，爬在地上靠鼻子嗅覺聞遺體的味道，以決定怪手開挖的位置，最後無成效致無疾而終，這些做為就是為了彌平群眾怨氣，在無奈的狀況下，所採取的不科學且無效率作為。

二、國軍投入救災面臨災情多樣化、複雜化及不預期變化：

大地震、重大風、水災、土石流等災情原救災任務是單純的，但因溝通、協調、延宕、效率或其他種種原因，將會造成單純問題複雜化、單一問題多樣化、例如救災部隊紀律、效率、意外及不預期的問題，每天都充滿變數，因此多樣化的變數使部隊疲於奔命，並對救災部隊士氣產生嚴重影響。

三、國軍救災部隊不斷面臨退補啣訓救災經驗傳承問題：

現今國軍部隊士兵、士官服役類別是義務役與志願役混合另部分基層少尉軍官是預備軍官，這些基層士官兵通常是執行任務的主力，需面臨升遷退補的問題，致救災經驗傳承容易中斷，國軍未來救災工作應納入教育訓練的體系之中，使全體官兵都有受過救災基礎訓練及人員基本及救護常識，以強化部隊未來救災能量，未來兵員退伍後更能將此經驗儲值於社會各層面或團體之中，以強化國家整體救災力量。

陸、國軍未來救災因應策略及未來精進作法：

一、國軍未來救災應有的新思維、新概念：

國軍隊於救災應有明確的認知，救災就是愛民，要以如臨深淵、如履薄冰的態度來面對救災工作，更要以身己溺、人己飢的感受來對待受困災民，因此未來國軍救災已成為中心任務之一，雖然國軍屬於國家整體救災能量的一環，但是國軍在救災工作上的重要性，是其他單位或團

體所無法取代的，因此未來救災新觀念是要化被動為主動，要主動搜集各項預報資料，分析災情可能發生位置、災情發生可能類型及相關衍生災情，以先期研討各種可能發生狀況，明確規範不同災害狀況下搶救對象與重點，並結合各級政府整體救災機制及資源實施救災災情搶救推演，建立部隊救災現行作業程序，災情可能發生之徵候明確時，則立即與地方政府保持聯繫以保持資訊新穎及資源獲得無誤，並派遣適當兵力進入預備救災位置，以防範災情發生或擴大，

二、國軍救災必須因災情嚴重性保持彈性調度兵力：

災情分區、分類、分級最為重要，救災最重要就是人民的性命能存活無虞，傷者能即刻脫困就醫，再者就是國家重要民生有關資源、物資、設備、廠庫；救災指揮部高階連絡官先期進入地方政府，協調各類型災害位置及受災程度以決定派遣專業部隊或一般部隊，立即重新建立國軍救災兵力運用實施計畫，以求有效結合地方政府，獲得必要後勤支援能量以落實救災部隊執行成效。

三、國軍部隊需建立救災教育訓練正常流路：

地震的預測困難度較高，但是風災與水災或土石流所衍生出來的災情，其時間、位置較易先期作成較正確的判斷，且能夠在年度內作成災情搶救詳細分類與統計，在依據相關類別作成課程設計，並編纂教案正式納

入授課範圍，讓本部官兵軍能習得正確認知與相關之事與技能；另在師資整備上可邀集有豐富救災經驗幹部或請內政部消防署相關專長人員授課或請營區附近大學有關氣象、水土保持、土木工程專長人員實施授課；授課時間可在每年的 5-6 月份颱風季節來臨前完訓，讓部隊能夠在完成準備的狀況下實施救災。

四、結合國家防災體系審慎使用救災資源：

國軍部隊救災執行救災任務絕不能陷入單打獨鬥，須依災害防救法第 3 條各種災害之防救，以下列機關為中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作：

(一)、風災、震災、重大火災、爆炸災害：內政部

(二)、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部

(三)、寒害、土石流災害：行政院農業委員會

(四)、空難、海難及路上交通事故：交通部

(五)、毒性化學物質災害：行政院環境保護署

(六)、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

依據災害防救法明瞭不同類型災害其權責管制單位，再依據中央災

害防救會報之指導，及地方縣市政府災害防救會提出之需要及即可提供之救災資源，實施災害救援任務執行，方能達成即時有效之目的。

五、明確律定各不同任務救災部隊指揮管制權責：

部隊執行救災任務視同作戰任務般重要，因此其執行任務程序、時機、要領、指揮、管制、協調、分配、執行、成效考核等均需明確規範，讓任務與權責相符，使各部隊均能依據能力有效執行救災工作。

捌、部隊救災相關配套作法：

一、要以新聞媒體需求角度慎選發言人：

國軍線今對外發言都是透過國防部軍事發言人，各作戰區以下部隊層級則是由政戰主任代表發言，但所顯現的都是陽剛性的外型，軍事化的術語，雖能適時發佈資訊但不適擔任化妝師的角色，且與新聞媒體間之融洽度也有待考驗，不妨朝民間形象優良的主播，於重要性發言的時候扮演發言人的角色，在視覺上是一種突破，而且能與現今新聞文化背景結合，易創造更高的社會接受度，及對國軍形象正面報導次數也會增加，不啻是對國軍救災正面鼓勵與優良形象建立最好媒介。

二、對外發言內容、發言時間要符合社會期待：

現今有線電視新聞台新聞內容 24 小時反覆播出，新聞內容若是對國軍形

象有損的負面報導每一小時播出一次，一個新聞台一天就要播出 24 次，近 10

個新聞台合計一天就可能要播出 200 多次，這將對國軍形象造成的影響是深遠的，對部隊士氣挫折是非常大的，無形之中亦抵銷了國軍救災的正面意義；因此未來救災要慎選發言人、對發言內容亦要嚴格過濾不要造成負面影響，在發言時機上要掌握主動，主動提供正確資訊給新聞記者，讓記者每天都有新聞稿發佈。

三、救災部隊軍令、軍容、軍紀要嚴格審慎合理：

國軍救災部隊在執行救災任務時，是將部隊完全暴露在國人面前，接受檢驗無論是軍令的下達、命令服從、救災效率、裝備妥善、軍容禮節、服裝儀容、軍紀要求都是群眾或媒體觀察對象，曾有某部隊士官晚上夜宴，遭媒體披露雖屬個人行為，但是卻冠以國軍部隊名義來承擔這件事，損傷的是國軍形象，救災要塑建國軍愛民義舉，靠的是一點一滴慢慢建立，但是在損毀力量上卻是全天候在國人面前傳播，力量是非常大，損毀的程度是非常嚴重的；因此國軍未來應知病知恥、明恥教戰訓練成為一個專業的部隊，有紀律、有士氣、有能力保國為民，讓國人引以為傲的堅強勁旅，在國際間讓全世界知道國軍是一支有戰力，能執行任何作戰任務的部隊，這才是國軍未來應該努力的方向。

玖、結語：

二十一世紀工商業活動發達，金融海嘯重創世界各國經濟發展，造成重創消費市場，但世界各國無不加碼投入金融及消費市場，目前看來似乎似有起色，但是地球能源大量消耗，污染加劇，世界各國針對溫室效應召開的國際會議達成「京都協議」有關節能減碳的規範，對於有關減碳要求順位，都放在經濟發展後面，有句話是「冰凍三尺非一日之寒」但現今冰雪溶解速度卻是驚人的；未來國人面臨的重大災害將是頻繁的；以今年十月份為例就有四個颱風（凱莎娜、芭瑪、盧碧、米瑞內）肆虐菲律賓民不聊生⁴，其中凱莎娜、芭瑪就肆虐半個多月死亡 900 多人，若這幾個颱風登陸位置稍微向北移一點，就會重創台灣，因此未來國軍救災將是常態的，而面臨的挑戰將是複雜多變的，國軍需以不規避的態度正面面對這些挑戰，配合國家整體救災政策及法令規範，妥採因應計畫與積極作為，做好各項防範作為與救災準備工作，一旦災難來臨，能以第一時間展開救災活動，以發揮工作效率救民於水火之中，方不負軍人之天職，勇於達成各項任務。

附註 4：98 年 11 月 2 日聯合報 A13 版。