



軍隊支援災害防救之探討：

國軍官兵應有的認知

空軍上校 王俊南

提 要

- 一、針對國軍在「八八水災」初期的救災作為，部分媒體報導指出，救災雖已列入國軍任務之一，但總體上不受重視，甚至有人認為過於重視救災會影響正常的戰備任務，以致被動面對災情。
- 二、本文旨在從軍事倫理的觀點，論述軍隊支援災害防救的正當性，及國軍支援災害防救的必要性，期使深化國軍官兵對支援災害防救任務的正確認知。
- 三、軍隊支援災害防救的正當性在於：(一)符合軍隊設立的宗旨，(二)符合軍事倫理的規範，(三)符合時代發展的趨勢。國軍支援災害防救的必要性在於：(一)遵行外在的國家法令與政策，(二)發揚內在的軍人武德與信念，(三)提升國軍專業的角色與功能。
- 四、現代民主國家專業軍人的軍事倫理，可說是：「人民的威脅在哪裡，軍人就要到哪裡去消除威脅。」軍隊如不能迅速有效的支援災害防救，透過媒體傳播渲染，只會激發民怨；反之，如果能展現快速應變能力，就會獲取人民發自內心的敬重與支持。

關鍵詞：軍事倫理、災害防救、非傳統安全、非戰爭軍事行動

前 言

以作用的主體（軍隊與軍人）而言，「軍事倫理」（Military Ethics）即「軍事組織及其成員應有的信念與行為的規範」，主要內容係由若干正式的法規與非正式的信念所形成的一組典則，其作用在形塑軍隊及

軍人應有的價值系統與行為模式，其目的乃期使軍人能藉此培養正當的倫理觀念，瞭解自己的角色分際，表現出合乎組織與社會期待的行為。就消極面（他律）來說，其作用的價值在於可以發揮防制軍人不當行為的功効；就積極面（自律）來說，則有助於軍隊「保國衛民」使命的達成，獲取人民的信賴



與支持^①。

民國98年8月，莫拉克（Morakot）颱風侵台肇生「八八水災」，瞬間豪雨造成水淹南台灣，導致災情十分慘重。關於此次國軍支援救災的過程，初期普遍的輿論是認為反應太慢，及第一時間的投入太少；部分媒體甚至指責國軍態度消極被動，未發揮「軍愛民」的精神去盡力支援救災。有的媒體報導說，救災早雖已列入國軍任務之一，但總體上不受重視，國軍未能體察國際趨勢和民眾的切身需要，總以為救災是副業，甚至認為過於重視救災會影響正常的戰備任務^②，以致被動面對災情。例如，當時《中國時報》即有下列兩篇報導提出批評與建議：

「八八水災」證明了一件事，那就是，軍方從來只是把救災當成突發性的應變事項，沒有把救災當成自己的工作之一。各級部隊訓練事項中，從未納入救災、防災等課目，也從未安排與警、消聯合救災演習。在軍事採購項目中，也缺乏救災相關設備如大型直升機等。……由於不把救災當本務，所以國軍對災情皆採「不告不理」的被動反應

模式。……為什麼國防部對救災被動？因為軍方傳統思維認為救災與作戰訓練無關^③。

八八水災重創南台灣，國軍反應不及，又諉過辯解，洪水過後雖努力救災，形象已一落千丈。今後國軍要挽回民眾的信心，除了強化「非戰爭軍事行動」的能力，看不出有第二條路可走，而這一切的作為，必須從思維認知、任務賦予、準則教令、救災演訓到籌購機具做起，進行一次通盤性部署。否則，軍隊平時不能救災應援，戰時民眾又如何寄望它能保國衛民^④？

媒體上述的批評，經國防部對外澄清說明，並以實際行動證實國軍全力動員支援救災後，媒體正面報導逐漸增多，不但消除了民怨，更轉變「社會觀感」，獲得國人的讚揚及災民的感謝。同年10月，總統馬英九先生出席「國軍八八水災災害防救有功官兵表揚大會」致詞強調：「救災不是視同作戰，救災就是作戰。」期許國軍同胞們要了解「執干戈以衛社稷」的意義，就是要保家衛國帶給人民安全感^⑤。國防部長高華柱先生也在民國99年4月國軍「漢光26號」演習

註① 廣義的軍事倫理則包含所有與軍事活動相關者（如政治領袖、民意代表、社會公民等）應有的信念與行為的規範。王俊南編著，《軍事倫理的規範與實踐》（桃園：國防大學，民國98年10月），頁1。

註② 個人於課堂教學與國軍學員研討相關議題時亦發現，雖然多數學員認同國軍應該「苦民所苦」，在不影響戰備訓練狀況下，盡力支援救災；然而，亦有部分學員提出不同意見，認為戰備訓練才是國軍的核心本務工作，尤其在國軍組織大幅精簡後，部隊致力戰訓本務實已無餘力支援救災，若防衛兵力用於支援救災，則將削弱國軍的戰力，恐讓敵人有可趁之機，嚴重影響國防安全。

註③ 梁文傑，〈台灣應有軍隊救災條例〉，《中時電子報》，民國98年8月21日，〈<http://forums.chinatimes.com/report/88typhoon/Comments98082104.htm>〉。

註④ 〈社論：國軍早該將災害防救列為「中心任務」了〉，《中國時報》，民國98年8月26日，版2。

註⑤ 〈馬總統：救災就是作戰 帶給人民安全感〉，《軍事新聞網》，民國98年10月16日，〈<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rttype=1&id=107694>〉。

前夕，於「精神戰力週」精神講話時特別強調，遵奉總統的指示，「災害防救」已列為國軍中心任務之一，期許全軍官兵內化「與民眾在一起」的信念，形塑忠於國家、忠於職責的優質形象，進而贏得國人尊重與支持^⑥。

有鑑於此，本文擬從軍事倫理的觀點，簡介軍事倫理與災害防救的概念後，論述軍隊支援災害防救的正當性，及國軍支援災害防救的必要性，期使深化國軍官兵對支援災害防救任務的正確認知，進而身體力行，確保國人的安全福祉，鞏固國軍在民眾心目中「仁義之師」的形象與地位。

軍事倫理與災害防救的概念

一、軍事倫理的概念

(一)倫理

「倫理」一詞，一般都將它視為是「人與人相處應遵守的原則，也就是我們做人處世的道理^⑦。」我國《辭海》對倫理一詞的解釋為：人類道德的原理，舊說為倫類之理，亦即指「倫常」而言，所以倫理乃指人倫的常道。提及倫理，我國傳統儒家的「人倫」（五倫）：君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友等相互關係的道理，實即一種人與人之間互動的關係；若將此人倫的內容擴及至軍隊，可從「上對下的關係」、「下對上

的關係」、「平行的關係」、「友軍間的關係」、「軍民間的關係」等面向來觀察。

就西方觀點而言，倫理（ethic）一字源自希臘ethikose（道德）和thos（品格），涵蓋個人或群體所持的行為價值和規範；著眼於道德上的善惡、是非，主在分析、批判和發展規範的標準，以處理各種道德上的議題。換言之，西方對於倫理一詞，認為是社會上的一切規範、慣例、典章及制度，說明人類行為的性質、標準、良心及其基礎，對人類行為規範進行價值判斷^⑧。

綜整來說，倫理就是以人類的行為傾向為準則，探討人類行為的目的，用以擬定人類行為的標準，應用於指導、規範人類的行為，其目的在教人善度生活，在「思、言、行」上都符合倫理的法則，終至使生活有意義、生命有價值，而其作用在以良知道德善惡的價值判準來規範人們的行為，使其透過自由意志的選擇，去積極（自律）地「行善」或消極（他律）地「避惡」，以維持良好的人際關係及穩定的社會秩序^⑨。簡言之，倫理主要就是指人與人之間互動應有的規範；惟各行各業與每個人所處的角色不同，對於彼此間的規範，也就隨著不同的職業或角色，而有不同的倫理規範。

(二)軍事倫理

「軍事倫理」可說是伴隨戰爭與軍事

註⑥ 〈國軍99年精神戰力週部長精神講話〉，《青年日報》，民國99年4月19日，版2。

註⑦ 孫震，《企業倫理與企業社會責任》（台北：天下文化，民國98年3月），頁26。

註⑧ Roger Homan, The Ethics of Social Research (Harlow: Longman, 1991), p.1.

註⑨ 鄔昆如，《倫理學》（台北：五南圖書，民國92年3月），頁292-300。

組織活動而生的產物，故其思想自古即有，此於東、西方社會相關文獻的記載中皆可發現，例如，我國先秦諸子及歷代兵家的思想、西方的基督教義、阿拉伯人的聖戰觀念等，皆可發現軍事倫理思想的脈絡；當代軍事倫理的研究，則由於軍事專業化的發展，在西方社會歐美民主國家逐漸受到重視¹⁰。分析若干西方學者的研究文獻發現，軍事倫理有以下幾種不同的界定：

1. 杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 於所著《軍人與國家》(The Soldier and the State) 一書中，將軍人的價值、態度和觀點界定為一種軍事倫理，並分從基本價值觀和見解、國家的軍事政策、軍隊對國家的關係等三方面，來闡釋「專業的軍事倫理」(Professional military ethic)¹¹。

2. 佛遜 (Nicholas Fotion) 與艾佛史壯 (Gerard Elfstrom) 在合著《軍事倫理學：平時與戰時的指針》(Military Ethics: Guidelines for Peace and War) 一書中認為，軍事倫理在釐清由於動用武裝力量所衍生的道德問題，解釋這些問題彼此間的關係，並試圖解析其間的頭緒¹²。

3. 哈特爾 (Anthony E. Hartle) 在所著《軍事決策中的道德議題》(Moral Issues in Military Decision Making) 一書中認為，軍事倫理係由若干法令、規定或傳統、慣例所形成的一組典則，用以統攝、指引軍隊成員的行為；它可能是正式訂頒的守則，亦可能是紀律、慣例等形塑行為的非正式規範所構成¹³。

4. 約瑟芬 (Keith Joseph) 在所著〈澳大利亞國防軍的當代倫理議題〉(Contemporary Ethical Issues within the Australian Defence Force) 一文中認為，軍事倫理係軍隊的應用倫理，它包含倫理思考與軍事實踐兩者¹⁴。

綜整上述觀點，本文認為，就軍事倫理作用的主體（軍隊與軍人）而言，「軍事倫理」即「軍事組織及其成員應有的信念與行為的規範」，主要內容係由若干正式的法規與非正式的信念所形成的一組典則，其作用在形塑軍隊及軍人應有的價值系統與行為模式，其目的乃期使軍人能藉此培養正當的倫理觀念，瞭解自己的角色份際，表現出合乎組織與社會期待的行為。

註¹⁰ 各國軍事倫理研究概況請參閱：詹哲裕，《軍事倫理學－軍事專業倫理的理念與培塑》，增訂版（台北：文景書局，民國96年8月），頁15-20。

註¹¹ Samuel P. Huntington, The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-military Relations (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957), pp.60-62.

註¹² Nicholas Fotion & Gerard Elfstrom, Military Ethics: Guidelines for Peace and War (Boston: Routledge & Kegan Paul, 1986), pp.1-5.

註¹³ Anthony E. Hartle, Moral Issues in Military Decision Making (Lawrence, Kansas: Kansas University Press, 1989), pp.53-56.

註¹⁴ Keith Joseph, 〈Contemporary Ethical Issues within the Australian Defence Force〉，轉引自莫大華等編譯，《軍事倫理學譯文輯：理論與實務》（台北：國防大學政戰學院，民國97年12月），頁55。

軍事倫理的主要功能，在於可對軍人產生「他律」與「自律」的規範作用。對初入軍隊的新成員而言，軍事倫理是先以既定的「武德信念」、「誠律守則」、「法令規章」來律定軍人的行為舉止，並進而要求轉化為其個人內心的自覺與自律；簡言之，軍事倫理的規範首先講求對他律的實踐，再論及自律的體現。因此，軍事倫理規範的實踐價值，就消極面的不作為（避惡）而言，是可以達到避免「禍國殃民」惡行的作用，就積極面的作為（行善）而言，則可達到激勵「保國衛民」之目的¹⁵。

二、災害防救的概念

（一）災害

過去長久以來，「國家安全」的概念基本上是以軍事安全為核心，但從上一個世紀70年代、80年代以來，「綜合安全」的概念逐漸受到重視，「911恐怖攻擊事件」之後，此一趨勢更加明顯。除了軍事威脅方面的「傳統安全」議題以外，由於全球化效應帶來經濟、社會、人文與環境的巨大變遷，「非傳統安全」的重要性與日俱增；舉凡經濟、金融、能源、疫病、人口、資訊、國土保育，乃至於族群、認同…等議題，逐漸成為國家安全的新挑戰¹⁶。近期，尤以全球氣候變遷所造成的大規模自然災害，對整體人類生存的安全最具威脅性。

「氣候安全」(climate security)是指氣候變遷對人類生存的威脅，已提昇至國家甚至人類安全的程度，故必須以戰略的角度視之；最近的例子就是美國今年2月最新公布的《四年期國防總檢討》(Quadrennial Defense Review 2010)中特別納入了此一概念，稱氣候變遷是「不穩定的催化劑」，美軍必須考慮到未來氣候挑起衝突的可能性，及對因此出現的疾病擴散、大量人口遷移、資源稀少和環境災難等情況有所準備¹⁷。近年來，出於氣候變遷或者其他不可測自然力量引起的災害，其導致災情的強度有逐漸增加的趨勢，對人類生命財產造成日益巨大的損害；例如，2004年12月印尼蘇門答臘地震引發印度洋大海嘯、2005年8月卡崔娜颶風肆虐美國、2008年5月緬甸遭受嚴重風災與中國大陸四川地區發生強震、2009年8月莫拉克颱風侵襲我國等，均造成地形（貌）巨變與重大生命財產損失。因此，使得氣候安全越來越受到各國的重視，逐漸成為全球高度重視的最新安全議題¹⁸。

台灣地區位處於西太平洋颱風區及環太平洋地震帶上，處於歐亞與菲律賓板塊夾縫中，地層屬年輕尚不穩定之地質，境內山高水急，又位處於季風氣候帶裡，颱風、地震、豪雨、乾旱等天然災害發生率極高；且台灣地狹人稠，經濟快速發展，除了天然災

註¹⁵ 王俊南編著，前揭書，頁17-18。

註¹⁶ 國安會編，《國家安全報告》，修訂版（台北：國安會，民國97年3月），頁3-4。

註¹⁷ 〈社論：美軍戰略新思維 著重非傳統安全威脅〉，《青年日報》，民國99年2月12日，版2。

註¹⁸ 國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》，民國98年10月，頁33。

害之外，如毒性化學物質災害、火災、海洋污染災害、疫災等，也常造成人命與財產的重大損失。因此，有關災害之減災、整備、緊急應變措施及善後復原重建等，均須建立完整的機制，以保障國人的生命與財產安全¹⁹。有鑑於此，我國特於民國89年7月制定《災害防救法》以為因應。依據我國《災害防救法》第2條第1項條文的界定，「災害」指下列災難所造成之禍害²⁰：

1.風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。

2.火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、路上交通事故、森林火災、毒性化學物質等災害。

(二)災害防救

「災害防救」字面上常遭致誤解為災害之預「防」、「救」災，實際上，依據我國《災害防救法》第2條第2項條文的界定，災害防救係指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。一般而言，國際上對災害防救（災害管理）之作為大致區分為：減災（Mitigation）、整備（Preparedness）、應變（Response）、復原（Recovery）等四個階段，其內涵概要如下²¹：

1.減災（Mitigation）

主要是以持續性的行動，進行減低或消除各項災害可能對民眾生命財產所造成長期風險之各項對策。內容包括：都市災害防救計畫、建築結構物或交通設施或維生管線之強化對策、地震火災之防止、防洪水利設施之強化、山坡地管理對策等。

2.整備（Preparedness）

包括各類防救災計畫、訓練及演習等內容，以培養危機處理的能力，並為有效因應各項災害之不同階段防救的準備工作。具體內容包括：災害防救中心（含人力、設備）之規劃與備災、防救災相關單位之訓練與演習、市民防救災能力之提昇、民間（志工）團體之組織聯繫、物資器材儲備等。

3.應變（Response）

研擬災害緊急應變之各項措施，來達成保護民眾生命財產安全之目的。內容包括：災害緊急應變體系之運作、災害防救相關法規之適用規定、災情蒐集、通報、公布系統之建立與操作、區域相互援助系統之建立、緊急搶救、醫療體系之確立、警戒與交通管制、緊急輸送系統、疏散避難計畫與執行、災民應急安置對策、罹難者處置對策、廢棄物與環境清理對策等。

註¹⁹ 內政部消防署編印，《消防白皮書》（99年版），民國99年5月，頁23。

註²⁰ 《災害防救法》，《全國法規資料庫》，民國89年7月19日制定、99年1月27日修訂，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0120014>〉。

註²¹ 陳亮全、賴美如，〈地區防災計畫研擬之初探〉，《第四屆全國防災學術研討會》（台北：內政部消防署主辦，民國89年5月26日），頁2-7。我國當前災害管理重點工作請參閱：內政部消防署編印，前揭書，頁57-70。

4.復原 (Recovery)

針對災害造成的損失破壞狀況，而進行可促使個人、行政單位、產業等儘速正常作業之各項措施，並且作為下一階段減災對策之基礎。內容包括：復原重建體系之建立與計畫之研擬、災民生活安定及心理復建對策、住宅復原重建工作、都市基礎設施復原重建對策、產業復原與振興對策、復原重建財政金融措施等。

軍隊支援災害防救的正當性

一、符合軍隊設立的宗旨

軍事組織（泛稱軍隊）是社會結構體系中合法的武裝團體，佔據相當重要的地位。軍隊是國家主權的重要象徵之一，也是政府在面臨國內外明顯或潛在威脅的主要保衛者；同時，由於軍隊具有高度威望、重大職責和完成職責所需的物質資源，故具有舉足輕重的影響力，不但是武力的管理者和使用者，更對國家安全、社會安定與政治發展有決定性的影響²²。從西方民主國家「文武關係」(civil-military relations)權威學者的文獻中，不論是杭廷頓(Samuel P. Huntington)主張的「軍事專業主義」(military professionalism)²³，或是簡諾維茨(Morris Janowitz)強調的

「專業軍人」(professional soldier)²⁴，抑或是拉斯威爾(Harold D. Lasswell)所提的「衛戍國家」(the garrison state)²⁵，這些論述都在強調軍隊對於國家安全、社會安定與民主政治發展的重要性。

人類所建構的任何組織，基本上設立的目的大都是以保障和增進組織成員的福祉為目標。以社會學的「結構功能論」(structural functionalism)觀點來說，社會是一個整合的體系，這個體系是由眾多分歧和關聯的結構組合而成，並從功能的角度出發來探討社會的結構，解釋社會的現象。此派學者主張將社會視為一個有組織的結構體，在此結構體中的各個組織（部門）各司所職、各具功能，彼此的運作與所產生的功能並不互相衝突排斥；相反的，存於其間的關係是和諧的，彼此既分工而又合作地操作，目的在使整個體系能夠保持其均衡穩定，得以存續與發展²⁶。

簡言之，社會上的任何組織都要具備其「存在的價值與功能」，否則將無法存在於社會結構體系之中。軍隊既為社會結構體系中重要的一環，當然須具備其重大且不可取代的存在價值與功能；一般而言，各國政府之所以設立軍隊的主要目的，不外乎以其強

註²² 洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》（台北：五南圖書，民國91年9月），頁1。

註²³ Samuel P. Huntington, op. cit.

註²⁴ Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1960)。

註²⁵ Harold D. Lasswell, "The Garrison State," *American Journal of Sociology*, vol.46, 1941, pp.455-468.

註²⁶ 洪謙德，〈結構功能論的法律社會學—帕森思法律觀的析評〉，《國家發展研究》，第1卷第1期，民國90年12月，頁147-148。



大的力量來「保國衛民」。而在民主政治的社會中，因強調主權在民的精神，政府公部門除重視人民政治權利的基本保障外，更須積極關注民意的取向及需求，發揮「為民服務」的精神，使人民的安全與福祉能夠充分被滿足，這樣才稱得上是一個稱職的民主政府，也唯有如此，方能得到人民堅定不移的擁護。

就民主國家來說，軍隊為政府公部門之一，軍人是武職的公務人員，其設立的主要宗旨在「保家衛國」、「服務人民」，故除了當外敵侵略時挺身保衛國家安全外，另當國內發生重大災害對人民生命財產造成危害時，軍隊當然亦應以其強大的軍事力量來支援災害防救，發揮其組織職能，以符合軍隊設立的宗旨。

二、符合軍事倫理的規範

軍隊是社會特殊的專業組織，因擁有大量具殺傷性武器之合法武裝力量，故其成員特別須要經過嚴格的教育及訓練，使其具備良好的軍事專業素養。現代對於專業的認知，並非單指職業，也不同于專家，而是專業表現，是比以往更高的專業知識、技能和道德觀念，對於具備職務角色所需的全部能力外，對自己工作要懷抱理想與榮譽感，要不停的努力、要有不輕易動搖的自信、能貫徹的信念，甚至先見能力、構思能力、議論能力與矛盾適應能力等²⁷。故「軍事專業」意指，除了具備軍事職務角色所需的全部

知識能力與技能外，更要具有高度的道德、榮譽、信念等軍事倫理的涵養；即使在變遷的環境中，仍能堅持軍事倫理所規範的價值信念，這才是真正的軍事專業。換言之，軍事倫理就是軍事專業的價值觀（俗稱職業道德），軍事專業技能必須結合軍事倫理規範，方能確保軍隊「保國衛民」專業效能的發揮。

就民主國家而言，軍隊是維護國家社會安定及人民福祉的關鍵力量，軍隊能否善盡此一職責，實有賴於軍事倫理的落實，因為軍事倫理不但具有法令規章的外控制約作用，也具有軍人個人道德與軍隊組織文化的內控引導作用²⁸。依據前述軍事倫理的界定，就規範的性質而言，軍事倫理的規範可大致區分為強制性的客觀權威規範（他律）、自主性的主觀義務規範（自律）等兩種類型；如就規範的形式而言，則可區分為外部的倫理控制（法規）、內部的倫理控制（道德）等兩種類型（軍事倫理規範內容比較詳見下列附表）。

由於民主政治強調主權在民的理念與價值，軍隊乃是接受人民委託的代理人，因此，要具備以人民為首要考量的基準，故民主國家的軍事倫理規範強調必須「愛民助民」。以往統治者為維繫其政權之不墜，常以「秋毫無犯」、「愛民紀律」，來做為獲取民心與支持的軍民關係規範；現今民主時代，人民已成為主權的主體，軍民關係係建

註²⁷ 大前研一，《專業—你的唯一生存之道》（台北：天下遠見，民國98年3月），頁12。

註²⁸ 王先正，〈軍隊倫理的規範與實踐〉，王俊南編，前揭書，頁55-56。

軍事倫理規範比較表

形式	外在力量的強制約束 (外部倫理控制)	個人內心的自我要求 (內部倫理控制)
內容	軍紀營規、法律條令、戰爭公約	軍人誓詞、武德信念、誠律守則
性質	強制性、客觀性、權威性的規範 (他律)	自主性、主觀性、義務性的規範 (自律)
作用	具體地以法規來規範軍人的行為	抽象地以道德來規範軍人的行為
目的	消極的作為－監督防弊 (避惡)	積極的作為－保國衛民 (行善)

資料來源：王俊南編著，《軍事倫理的規範與實踐》（桃園：國防大學，民國98年10月），頁13。

立在委託代理的關係上，軍隊受人民所託代理其主權的實現，去執行保國衛民的職責，成為民主國家軍隊的核心使命。然而，代理理論中委託人由於資訊不對稱、人性的自利、有限的理性及風險的規避等，可能會面臨到代理人的道德危害，或誤選代理人而承擔風險²⁹；為使軍隊能忠誠的服務人民，避免軍隊做出危害人民的情事，或是逃避保護人民的責任，故民主國家的軍事倫理強調，軍隊應發揮「軍愛民」的精神，盡力為人民提供服務。

況且，軍隊組成分子來自社會民間，故當國內發生重大災害對人民生命財產造成危害時，基於積極面向軍事倫理的規範，軍隊亦應發揮「苦民所苦」、「人溺己溺」的精神，盡其所能的為人民提供救助，方稱得上是一支具備軍事倫理的「仁義之師」。

三、符合時代發展的趨勢

依據原政府組織分工的規劃，軍隊職

司國家安全防衛，係透過部隊訓練與裝備強化，堅守國土防線，擊敗任何外來的侵犯行動，因此，就任務性質而言，向來較偏重外部威脅（「傳統安全」）的防範，而非國內安全事務；然而，隨著全球化趨勢持續的影響，「非傳統安全」議題（諸如遠洋護航、生化威脅防護、跨區疫情控制及重大災難救援等）之重要性日漸升高³⁰，面對這些新形態的安全威脅，軍隊執行任務的思維與機制勢必也須隨之精進調整。簡言之，傳統安全加上非傳統安全，構成了「綜合性安全」，促使軍隊角色與功能朝向多元化發展；現代專業軍人的責任與使命大約可分成兩大類，一種是免除國家遭受敵人入侵的傳統性安全威脅，另一則是免除人民遭受到包括天然災害、恐怖攻擊等非傳統性安全威脅。

現今世界各國面對非傳統安全的威脅不斷升高，尤其在地球氣候變遷後，自然災害對國家安全、人民福祉的影響已愈發嚴重，

註²⁹ 王先正，《論我國軍人的「政治中立」－政黨輪替之檢驗》（台北：國防大學政治作戰學院政治學系博士論文，民國97年6月），頁97-100。

註³⁰ 國防部編印，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，民國98年3月，頁20。

軍隊因具備強大的軍事力量，可快速且有效地支援災害防救，故軍隊參與緊急應變的任務，已成為當代各國的發展趨勢。換言之，鑑於天然災害已日益嚴重威脅國土安全，因此，災害防救已成為各國軍隊的任務之一，對災害防救任務的強調與重視，也是當今世界各國軍事發展的共同趨勢之一，各國軍隊莫不提出新的因應戰略，並進行組織及兵力結構的轉型³¹。

近年來的實例顯示，自然災害這種非傳統性安全威脅發生的機率，已遠大於國與國戰爭傳統安全威脅發生的機率，所以現在的軍隊應該建立一個廣義的國土防禦概念－軍隊不只要能防衛敵人侵略（戰時能作戰），也要能應付天然災害（平時能救災）。例如，美軍便在《美軍士兵非戰爭軍事行動手冊》中，明確律定美軍必須完成包括「災難預警與監控能力訓練」、「災難救援能力訓練」、「災區重建與管理訓練」等「非戰爭軍事行動」（MOOTW）訓練，並且藉由法律條文的規範，賦與軍隊協助國內重大災防的神聖使命與義務，以期提昇軍隊非戰爭軍事行動的「能戰度」³²。日本在《自衛隊法》中則明定「災害派遣」為自衛隊的軍事

任務之一，故平時即有相關的整備與訓練，因此，當日本國內發生地震時，自衛隊都能主動快速地參與救助，從事如急救患者的輸送、災區治安維護等任務；其他像核能災變、國際新型傳染病的因應等不同類型的災難，日本自衛隊也都有一套嚴謹的作業規範與對策³³。

就連非民主國家的共軍也是視救災為己任，這項任務不但寫進歷年中共的《國防白皮書》，2005年6月更制定《軍隊參加搶險救災條例》，以法律規定：「執行國家賦予的搶險救災任務是軍隊的重要使命」、「各級人民政府和軍事機關應當按照本條例的規定，做好軍隊參加搶險救災的組織、指揮、協調、保障等工作。」（第2條條文）並具體規定軍隊參加搶險救災主要擔負下列任務：（一）解救、轉移或者疏散受困人員；（二）保護重要目標安全；（三）搶救、運送重要物資；（四）參加道路（橋樑、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；（五）排除或者控制其他危重險情、災情。必要時，軍隊可以協助地方人民政府開展災後重建等工作。（第3條條文）³⁴

註³¹ 例如，國軍為了提升並精進災害防救與整備的能力，即配合主管機關研修相關法規，並透過兵棋推演、救災專業教育訓練及籌購救災裝備等作為，以強化國軍整體救災能量。詳請參閱：國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》，頁178；〈社論：聞聲救苦為民服務 國軍無私扮演人民守護〉，《軍事新聞網》，民國99年2月23日，〈http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=9&nid=136878〉。

註³² 呂炯昌，〈美致力「制氣象權」掌握未來戰場優勢〉，《青年日報》，民國98年9月27日，第3版。

註³³ 呂炯昌，〈談氣象戰與氣候變遷〉，《尖端科技》，民國98年10月號，頁35。

國軍支援災害防救的必要性

一、遵行外在的國家法令與政策

民主國家的憲法蘊含了該國的立國精神與原則，是各項法律的根源，故軍人及軍隊遵行國家憲法的規定，也可說就是對軍事倫理的具體實踐；反之，如有法令明顯違反憲法規範與精神者，即危害人民權利與違背民主政治，民主國家的軍人要有道德勇氣拒絕服從這種違憲的法令³⁵。軍事倫理規範所講求的文武關係，主要的重點雖在於「文人統治」，然蘊含其中的核心價值，實際是民主政治中的「主權在民」，是對人民權利的尊重與維護。

我國《憲法》137條規定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」此條文中的「保衛國家安全」，因應時代變遷，應廣義詮釋為包含對外國家安全防護與對內國土安全防護，國軍支援國內災害防救就是屬於對國土安全防護的任務，故有其執行的必要性；而條文中的「維護世界和平」，現今則除遵循聯合國集體安全決議出兵共同制裁侵略外，亦擴大至協助國際社會維持穩定的秩序，故國軍執行國際人道

救援任務亦有其必要性。另《憲法》第138條規定：「全國陸海空軍，需超出個人地域及黨派關係，効忠國家，愛護人民³⁶。」此條文中的「愛護人民」即強調國軍要「以民為主」、「為民服務」，故當國內發生重大災難導致人民生命財產遭受危害時，國軍自應全力支援災害防救，以減輕人民所受的傷害。

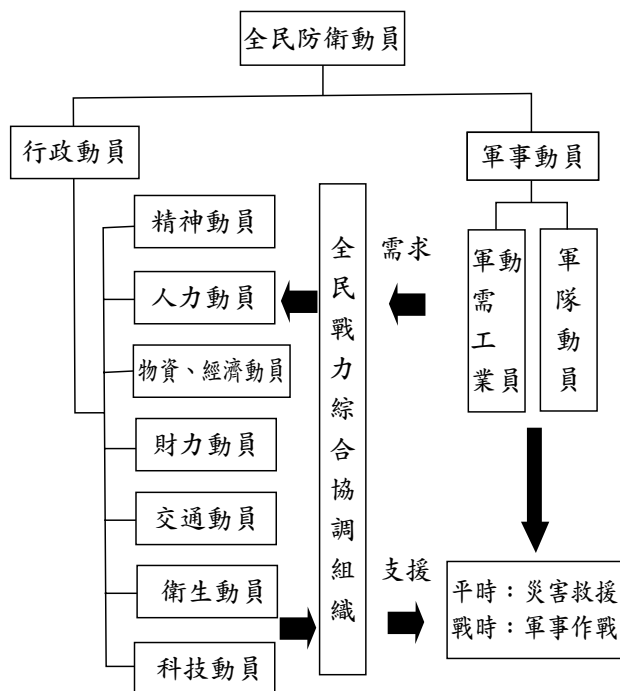
我國其他法令中，更有明確相關的規範。例如，立法院「國防及外交委員會」於民國99年5月初審通過的《國防法修正草案》中，第2、3、14條條文配合《災害防救法修正草案》，在國防武力的目的、國防範圍及軍隊指揮事項中，明確賦予國軍執行災害防救的法源依據。第2條條文修正為：「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。」第3條條文修正為：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、執行災害防救及與國防有關之政治、社會、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」第14條文中則增列「十一、災害防救之執行。」之條款內容³⁷。

註³⁴ 中華人民共和國國務院第436號令，《軍隊參加搶險救災條例》，《人民網》，2005年6月7日公布，7月1日施行，〈<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/3483144.html>〉。

註³⁵ 在民主國家所有法律體系中，憲法之位階最高，效力最強，法律次之，命令又次之。故我國《憲法》第171條條文即規定：「法律與憲法抵觸者無效。」172條條文也規定：「命令與憲法或法律抵觸者無效。」

註³⁶ 〈中華民國憲法〉，《全國法規資料庫》，民國36年1月1日公布、36年12月25日施行，〈<http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1A0000001>〉。

另外，《全民防衛動員準備法》第3條第1項條文亦明定：「動員準備階段結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救³⁸。」（我國全民防衛動員機制詳見下列附圖）《災害防救法》第34條第4項條文原已律定：「直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管



我國全民防衛動員機制圖

資料來源：國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》，民國98年10月，頁172。

機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。」然鑑於「八八水災」的缺失檢討，行政院院會特於民國98年11月通過的《災害防救法修正草案》³⁹中，增訂：「但發生重大災害時，國軍部隊應不待申請，主動協助災害防救。」（該法修正案已於次【民99】年7月經立法院臨時會三讀通過）⁴⁰由上述可見，國軍支援國內重大災害防救，保障人民的安全福祉，不但是應為之事，也是非為不可之事（依法行政）。

國軍為政府公部門之一，官兵是武職的公務人員，除須「依法行政」外，尚須貫徹推行上級合法的政策指示與命令。「八八水災」發生後，馬總統有鑑於《災害防救法》對國軍支援災害防救的限制，已公開宣示將推動修法，將國軍由原來被動接受申請支援，修訂為國軍可視災情主動協調支援災害防救，馬總統並明確指示國軍官兵：「救災就是作戰」，要求國軍須將災害防救列為主要任務之一。因此，國防部於同年10月公布《98年國防報告書》中，即將災害防救整備納入建軍備戰課題。報告書中明確指出，依循馬總統「救災納入國軍核心任務之一」的指導，未來將藉「整合預警機制」、「預置兵力部署」、「研修法令規定」、「發展準

註³⁷ 〈立院初審國防法 國軍需協助救災〉，《中廣網站》，民國99年5月27日，〈http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?id=1&id2=1&nid=244368〉。

註³⁸ 《全民防衛動員準備法》，《國防法規資料庫》，民國90年11月14日公布，〈<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=A007000013>〉。

註³⁹ 〈災害防救法部分條文修正草案〉，《行政院全球資訊網》，民國98年11月24日，〈<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=64479&ctNode=2294&mp=1>〉。

註⁴⁰ 〈災防法修正三讀 救災組織常設化〉，《青年日報》，民國99年7月14日，版1。

則教令」、「強化救災演訓」、「籌購救災機具」等作為，有效提升災防能量，維護國人生命財產安全⁴¹。

由上可見，我國現行的若干法令與政策，均有國軍支援災害防救的相關規定，因此，國軍官兵必須確實貫徹遵行。

二、發揚內在的軍人武德與信念

國家法令與政策是可以明確看到的外在軍事倫理規範，至於之外的軍事倫理規範，則存在於軍人內在的道德信念，故對軍事倫理規範的實踐，除遵行國家法令與政策外，也須依循內在的軍人武德與信念。所謂「善戰之師，亦是道德之師，軍人品德已成為影響21世紀戰場的關鍵力量⁴²。」此所強調的是，現代化的軍隊必須是注重軍事倫理的軍隊，而其基本的來源是軍人個人品德的涵養。軍人的美德是一種軍人的期許與道德修為，與做為一般人的道德規範不同，這是專業軍人所必須特別強調與重視的內在修養。軍人的道德信念代表著其個人應有的品格特質，這些特質來自於軍人個人道德修養所形成的品德，如果能夠凝聚成代表軍隊團體所珍惜及履行的價值觀，即可產生軍事倫理的內在制約與引導的作用，促成軍事倫理規範的有效實踐。

國軍軍人武德為「智、信、仁、勇、嚴」，是國軍自勉自成的重要修養德目。其中，「仁」的傳統涵義為：軍人之仁，就是愛國家、愛百姓、愛自己官兵的意思；而其時代涵義為：要為國家犧牲奉獻，為民眾紓困解難，為官兵熱忱服務，以愛國、犧牲、服務為本務⁴³。《曾胡治兵語錄》中〈仁愛〉篇曾云：「愛民為治兵第一要義，須日日三令五申，視為性命根本之事，無視為要結粉飾之文。」意指因為有人民才需要有政治的建構，有政治才需要有軍隊的建構，因此，軍隊若不能保民愛民，就稱不上是真正的軍隊⁴⁴。引申來說，國軍支援災害防救，不僅是愛民情操的發揚，也是秉持保國衛民職責所恢弘出的軍人武德，具備這種愛民助民的精神，才堪配稱「仁義之師」。

國軍基本信念為「國家、責任、榮譽」，其中，國軍「責任」之內涵，依《國防法》第5條中明確律定為：「中華民國陸海空軍，應服膺憲法，効忠國家，愛護人民，克盡職責，以確保國家安全⁴⁵。」基此標準，故我全體官兵當以「愛國家、愛百姓、不貪財、不怕死」的志節，戰時作戰保衛國家安全，平時救災保衛人民，善盡保國衛民的職責。此外，支援災害防救亦符合國軍

註⁴¹ 國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》，頁178-181。

註⁴² Paul Robinson著，黃淑芬譯，〈軍事道德訓練與培養〉（Ethic Training and Development in the Military），《國防譯粹》，第35卷第7期，民國97年7月，頁20。

註⁴³ 國防部令頒，《國軍強化「軍人武德」教育實施要點》，民國97年8月5日，頁1-2。

註⁴⁴ 蔣中正審訂，《曾胡治兵語錄》，第6版（台北：黎明文化，民國81年3月），頁130-131。

註⁴⁵ 《國防法》，《國防法規資料庫》，民國89年1月29日公布，97年8月6日修正，〈<http://law.mnd.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=A45 0000033>〉。

「為何而戰，為誰而戰」的信念，此信念強調國軍為國家之軍隊，効忠之對象為國家與全國人民，其內涵為：「為中華民國生存發展而戰，為台澎金馬百姓安全福祉而戰。」當國內發生重大災害時，勢必會影響國民的安全福祉，故此時國軍當然應該儘速支援災害防救，挺身「為百姓安全福祉而戰」⁴⁶。

除上述較抽象的倫理德目外，國軍尚有若干較具體的軍事倫理誠律守則，例如，《中華民國陸海空軍軍人讀訓》、《國軍教戰總則》、《陣中十誡》、《戰場四要》、《忠貞信條》、《愛民十大紀律》等，均有相關的規範。以國軍於集會結束時全體循聲朗誦的《軍人讀訓》為例，其中第3條訓詞即要求國軍官兵要：「敬愛袍澤，保護人民，不容有倨傲粗暴之行為。」此訓詞意指國軍官兵來自民間、鄉里，軍民有如一家，因此，就消極面而言，軍對民絕不容許有倨傲粗暴的行為；就積極面而言，為保護人民生命財產的安全，國軍對外必須努力捍衛國家安全，對內則應盡力支援災害防救，使人民百姓得以安居樂業⁴⁷。

三、提升國軍專業的角色與功能

進入21世紀後，強化軍隊「非戰爭軍事行動」能力，已成為當今各國致力發展的共同趨勢。就軍事角度而言，災害防救不但是一場典型的非戰爭軍事行動，更是各國武裝

力量在和平時期經常被賦與的重要任務；因為在救災過程中，往往也能藉此檢驗出部隊的應變能力與即時戰力，可說是形同一場準戰爭動員能力的考驗，故軍隊救災已從以往次要任務躍升為主要任務之一，間接促使軍事戰略發生根本變化。

換言之，隨著時代的快速變遷，各國除了重視軍隊「硬實力」外，也開始重視軍隊的「軟實力」，也就是透過非戰爭軍事行動，將軍隊任務從戰鬥轉向救援、建設與服務等人道任務，透過軍事資源的人道運用，達成國家戰略目標。這種強調軍隊軟實力的新思維，可區分內外兩種對象，對外而言，消極目標在削弱敵方力量、爭取敵國民心，也就是「孫子兵法」所言：「攻城為下，攻心為上」及「不戰而屈人之兵」的道理；積極目標在透過提高感召力，擴大國家的影響力。將硬實力與軟實力加以統籌調和，即可展現出軍隊的「巧實力」；國軍支援災害防救，就巧實力角度而言，一方面可迅速穩定災區人心，另一方面也可縮短災區重建時程，未來更可以提供友邦救災經驗與能力，發揮國際性的影響力，提升國軍的角色與功能，贏得世人與國人的敬重⁴⁸。

因此，國防部已配合行政院院會於民國98年11月通過的《災害防救法修正草案》，在基隆、台中、高雄、花蓮成立四個應變部

註⁴⁶ 國防部令頒，《國軍對「軍人信念」應有的認知》，民國98年8月24日，頁3。

註⁴⁷ 《中華民國陸海空軍軍人讀訓釋義》(修訂稿)，《國防部政戰資訊服務網》，民國96年10月1日，〈http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=333333335&webitem_no=18〉。

註⁴⁸ 〈走過震災與水患 體認國軍救災救民的神聖使命〉，《軍事新聞網》，民國98年9月14日，〈http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=9&nid=105381〉。

隊，以因應爾後重大災害防救任務之遂行；同年12月，結合「漢光演習」模擬兵推，實施戰略執行單位災害防救兵棋推演，並於防汛期前，完成作戰區實兵演練，以驗證國軍災害防救計畫、整備及救災任務執行之周延與適切性⁴⁹；次（民99）年「萬安演習」綜合實作中，也針對縣市地區特性，採實兵演練及觀摩方式進行，以期能整合軍民力量，有效提昇國軍整體救災應變作業效能。上述多項周詳的整備作為，已展現出具體成效；例如，民國99年3月，高雄甲仙發生強震，國軍官兵17分鐘內快速出動進入災區救援；4月，國道三號發生走山事件，官兵全力協助清運土石；接下來，南部地區又有暴雨，國軍亦動員救災，確實發揮「超前部署、預置兵力、隨時防救」積極主動的精神。這些表現獲得來自國內民間、大眾傳媒、中央及地方政府的高度讚揚，在他們的心目中，國軍已不僅是國家安全的防衛者，也是天然災害的防救者。

此外，民國99年1月，我國友邦海地共和國(Republic of Haiti)發生嚴重震災，包括

我國在內的世界各國均感同身受，紛紛投入大量的救援人力與賑災物資，其中軍隊即為各國第一時間提供緊急援助的關鍵主力。我國特別派遣空軍439聯隊C-130H型運輸機執行「慈航任務」，代表政府執行賑災任務，一共飛行19,600多公里，這趟飛行是國軍建軍以來飛行距離與時數最長、最多的一次，沿途與美軍配合，充分驗證了國軍精實的戰力⁵⁰。國軍按時完成任務到達海地，順利將物品贈送給海地駐多明尼加大使，讓這位大使感動地說，海地人民會永遠記得台灣人民的愛心；另外，我國在海地的救災行動，包括紐約時報(The New York Times)、華爾街日報(The Wall Street Journal)、美國華盛頓郵報(The Washington Post)、時代(Time)雜誌、美國有線電視新聞網(CNN)、英國廣播公司(BBC)等多家主要國際媒體，對於我國政府單位及民間組織積極迅速參與國際救援行動，均給予高度肯定⁵¹。由此可見，國軍亦有能力執行國際人道救援任務，協助政府人道外交政策的推行，有效爭取國際社會對我國的支持，凸顯出國軍多元化的重要角色與功

註⁴⁹ 例如，國軍第二作戰區即於6月23日在七七高地及花蓮溪出海口舉行「聯合搜救九九號操演」，此次操演國軍部隊投入1,600餘兵力，參演裝備包括空軍RF5E偵照機、S70C直升機、海軍濟陽級艦、大字號艦、中字號艦、陸航UH1H、TH67、CH47型機、空勤總隊B234型機、海巡艇、膠舟、生命探測儀及各型車機具，聯合演練地面及陸空、海空搜救，可以說是近年來規模最大、最完整、成功的災救演練，凸顯國軍執行整體搜救的強大能量與指管協調能力，博得各級長官的掌聲肯定。〈林鎮夷：國軍強大搜救能量是國人安全屏障〉，《青年日報》，民國99年6月24日，版3。

註⁵⁰ 〈我國C-130H運輸機完成運送援贈海地的救援物資〉，《外交部網站》，民國99年1月24日，〈<http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culitem=43228&mp=1>〉。

註⁵¹ 〈國際主要媒體正面報導台灣迅速馳援海地救災〉，《外交部網站》，民國99年1月28日，〈<http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culitem=43297&mp=1>〉。

能。

結語

綜上所述，軍隊支援災害防救的正當性在於：一、符合軍隊設立的宗旨，二、符合軍事倫理的規範，三、符合時代發展的趨勢。而國軍支援災害防救的必要性在於：一、遵行外在的國家法令與政策，二、發揚內在的軍人武德與信念，三、提升國軍專業的角色與功能。

鑑於全球氣候異常已對世人生活造成嚴重影響，我國亦無法置身此種天然巨變的災害之外，故國軍官兵應理解氣候變遷與國家安全的關聯，災害防救已成為國軍主要職責之一，並不存在支援災害防救會影響戰訓本務的矛盾，因為執行災害防救就等同執行作戰訓練，例如，災害防救過程中的人員與物資調動，不就是戰時動員的一環嗎？因此，國軍官兵應建立全方位國土安全防衛的觀念，並建構「平時能救災，戰時能作戰」的戰力。

就本文主題而言，現代民主國家專業軍

人的軍事倫理，可說是：「人民的威脅在哪裡，軍人就要到哪裡去消除威脅。」軍隊如果不能迅速有效的支援災害防救，透過媒體傳播渲染，只會激發民怨；反之，如果能展現快速應變能力，就可化危機為轉機。因此，呼籲國軍各級官兵皆能體認人民對於國軍的高度期待，以積極主動的態度，健全國軍支援災害防救的各項整備工作，強化各項災害防救應變作為與能力；一旦國內發生重大災害時，立即發揮愛民助民的精神，貫徹執行支援救災任務，讓災損降到最低，保障國人生命財產安全，恪盡國軍傳統保國衛民的天職，並彰顯國軍現代的多元價值與功能，獲取人民發自內心的敬重與支持。

作者簡介

王俊南上校，政戰學校76年班、政研所碩士81年班、空院87年班，現為國防大學「武裝衝突法」及「全民國防教育」講師、「軍事倫理研究」課程主編教官，任職於軍事共同教學中心社會科學組。



F-5F戰鬥機（照片提供：張詠翔）