

論國軍執行非戰爭軍事行動之研究——以災害防救為例

作者 國防大學陸軍指參學院軍事理論組上校教官 張簡哲準

提 要

- 一、就廣義國土安全防衛之精神，國軍須因應「非傳統安全」，建立執行「非戰爭軍事行動」之能力，以強化緊急應變與災害救援專業能量。
- 二、無論平時或戰時應結合各級政府與民間組織，針對已發生的危機狀況，完成人力、物力及戰力的綜合整備，以利支援緊急狀況。
- 三、救災已成為國軍「中心任務」之一，如何提升救災成效，可研議將防災與救災相關專業課程納入教育訓練體系，實施專業化訓練。
- 四、國軍對救災角色已從「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」，故對政策面與執行面的窒礙因素，都須從積極性的面向思維策進，方能在執行非戰爭軍事行動，能夠徹底發揮整體效能。

關鍵詞：非傳統安全、非戰爭軍事行動、災害防救、中心任務

前 言

安全地不受威脅生存下去，是每個國家所共同追求的最高目標，但人類居住在地球上，除人為所製造的災害外，實際上都得隨時面臨各種無法預知大自然反撲的考驗，諸如地震、颱風、水災、跨境傳染病等威脅，在大環境無外敵武裝侵略的

徵候狀況下，「非傳統安全」之外問題，來自天然災害的應付，儼然已成為國土安全防衛上最重要的課題。我國如此，世界各先進國家亦然。

在美蘇冷戰關係緩和下，世界各國紛紛投入「非傳統安全」事務，伺機共同解決天然（人為）災變，或藉機躋身對話平臺，參與國際事務。國軍自921大地震運



用有組織的人力、物力投入災難救援後，政府對國軍災害防救的信任度與人民的依賴度，就個體認知而言，已成為災害防救機制的最後確保線，例如莫拉克颱風所造成的「八八水災」、國三高速公路「走山事件」、「凡那比風災」等。就國土防衛，維護國家安全廣義精神層面，國軍必須因應「非傳統安全」，建立執行「非戰爭軍事行動」任務之能力，以強化緊急應變、危害控制與事件救援的專業能量¹。況且國軍已遵循政府政策，將救災列為國軍「中心任務」之一，對災害防救的角色從「協助」的立場，轉換為「主動、協調執行」，並且納為戰備整備與演訓重點，積極的預劃作為，期能藉配套措施來提升災害防救與整備的能力。國軍既與國際型之「非傳統安全」事務議題接軌，有能力與責任執行「非戰爭軍事行動」²，因此，在執行任務時更須追求過程完美與整體成效。故本研究旨在以非戰爭軍事行動的本質與精神，探討國軍在執行災害防救時所面對的問題現象，如何從窒礙因素中，尋找合理可行之方向，提供未來國軍

在接受任務時參酌精進。

非戰爭軍事行動相關概念澄清

一、非戰爭軍事行動之環境背景

冷戰結束，使全球各地區大規模軍事衝突的可能性大大降低，多數先進國家因而相繼裁減軍隊，近年來國際社會在全球化（globalization）發展推波助瀾下，跨國性的交流與活動更趨密切，國際間明顯重視經濟發展與合作，秉持爭取國家利益為主要考量的原則，儘量朝向多邊合作，以避免軍事對抗或訴諸武力來解決爭端；如美俄兩國雖長期在國際安全議題上有所攻防，但雙方在戰略性武器裁減條約（New Start Treaty）基礎上，於2010年仍達成進一步裁減核武共識³。

美國於2010年8月底自伊拉克完全撤軍，期望在短時間內結束戰局，預定於2011年7月自阿富汗撤軍⁴，並持續深化與日本、印度、歐盟、東協等國家及區域組織交流合作，與中共、俄羅斯加強互信及對全球安全事務的合作協商⁵，積極介入與處理「非傳統安全」⁶之事務。尤其在

1 《中華民國九十八年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，民國98年5月），頁20。

2 近年來國軍大部分任務都在從事非戰爭軍事行動，如聯合演訓、武力展示、軍備管制、軍事協調，國家建設支援、災害防救及反恐行動等。《國軍聯合作戰要綱（草案）》（臺北：國防部，民國96年12月），頁1-2-9。

3 美國總統歐巴馬與俄羅斯總統麥維德夫於2010年4月8日在捷克簽署「新戰略武器裁減條約」（New Start Treaty），取代1991年簽署，將於2009年底到期的美蘇「第一階段戰略武器裁減條約」（START-I），美俄兩國歷經將近一年的談判，終能簽署「新戰略武器裁減條約」，為兩國20年來規模最大的限武協議，也為兩國關係開啟新頁。王麗娟，〈20年來規模最大美俄限核達成協議〉《聯合報》，民國99年4月9日，第17版。

4 程詣証，〈美國總統歐巴馬國情咨文之研析〉《戰略安全研析》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民國99年3月），頁23。

5、6 於下頁。

1991年之後，歷年的《國防報告》、《四年防務評論》等戰略報告裡面，均將「非傳統安全」問題納入國家安全戰略範疇⁷。

進一步詮釋，21世紀在相對和平、穩定的國際安全環境下，全球安全情勢處於一個較穩定與均衡的國際政治結構，朝向雙邊與多邊合作、互利的趨勢發展，在傳統性國家安全威脅與純軍事武裝衝突行動漸漸減少或消失下，取而代之的是來源多元化、不確定性高的非傳統性威脅，包括金融危機、能源危機、全球氣候暖化與環境污染、傳染性疾病、跨國性犯罪、恐怖主義活動等人為災害，以及地震、颶（颶）風、水災等天然災害。

二、非戰爭軍事行動之意涵與範圍

（一）非戰爭軍事行動之意涵

此一概念，最早出現於美軍1991年出版的《美國武裝部隊的聯合作戰》中的非戰爭行動（Operations Other Than War,

OOTW），認為非戰爭行動包括除戰爭以外所有運用軍事力量的行為⁸。亦以軍事力量遂行的任務，而當非戰爭軍事行動無法有效達成任務時，便有可能轉變為大規模且持續的戰爭行動，另非戰爭軍事行動亦包括與戰爭性質相同的行動，極具政治敏感性，常運用聯合作戰模式，整合軍事、非軍事、官方或非政府組織、跨國合作等力量，支援文人機構及促進和平維護公民權益，並且執行阻止戰爭發生、解決衝突等任務⁹。基於當前國際情勢，直接以震懾式的傳統武力干預政治事務，必然受到國際輿論的壓力，因此，大都以「人道救援」方式，取代傳統武力，藉由軍事維和及災難救援之管道，植入政治勢力¹⁰。諸如涉及一國經濟、政治、社會與跨領域之普遍性安全事務¹¹，以及環境安全與生態安全等人類所必須面對的威脅，均屬該領域之意涵，也是行動之目標¹²；尤其美國對人道救援行動都已將其納入非戰

5 《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，民國98年10月），頁37。

6 「非傳統安全」指的是與其他一個或多個國家相互作用，而對本國的生存與發展構成重大威脅，且是非軍事、政治、外交衝突所引起的其他領域的安全問題，如何運用軍事力量來保衛國家的領土主權。李偉、符春華，《全球戰略大格局——新世紀中國的國際環境》（北京：時事出版社，2000年12月），頁488。

7 梅孜，《美國國家安全戰略報告彙編》（北京：時事出版社，1994年3月），頁43。

8 張煒，〈美軍非戰爭軍事行動理論的興起和中止〉《中國軍事科學》（北京：軍事科學出版社，2008年12月），頁33。

9 國防部聯演中心譯印，《美國聯戰準則J.P3.07：非戰爭軍事行動》（臺北：國防部，民國95年9月），頁9。

10 趙忠傑，《人道救援行動中軍事部門與非政府組織「夥伴關係」之研究》（臺北：政治大學政治系碩士論文，民國97年6月），頁89。

11 陸忠偉，《非傳統安全》（北京：時事出版社，2003年11月），頁3。

12 Barry Buzan, Ole Waver & Jaap de Wilde, (1998), *Seurist—A New Framework for Analysis*, (London: Lynne Rienner Publishers), p.71.



爭軍事行動準則，不論是涉及國家利益，或是軍事的戰略、戰術運用上，早已在這方面做了鋪陳與準備¹³。

(二)非戰爭軍事行動之範圍

非戰爭軍事行動因各國國情與地域而有所差異。如非洲較關切難民與種族屠殺等安全問題；東、南亞地區則著重恐怖主義、海盜、天災與傳染病等安全問題；北美則偏重恐怖主義與非法軍火、毒品走私等安全問題；日本與中國大陸，則重視天然災害中震災與水災等安全問題¹⁴。國軍對於執行非戰爭軍事行動時須著重支援其他部會機構，以回應國內危機、緊急突發狀況；當執行非戰爭軍事行動時對政治考量較為敏感，且受嚴格的規則與國家目標所制約，期間軍事行動通常扮演支援的角色¹⁵。執行行動範圍包括¹⁶：

(一)支援內政部協處群眾騷暴、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。

(二)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。

(三)保護政府機構、國家重要資源、海外國民、僑商（民）之安全及必要之撤離行動。同時協助政府機構緝私、毒品查緝與槍砲管制事宜。

綜合上述，非戰爭軍事行動為全球經歷冷戰之後，在積極的非傳統安全思維趨勢下，以取代傳統安全的產物。儘管非戰爭軍事行動之意涵與範圍各國殊異，但只要涉及非傳統安全事務，影響其國家安全或直接、間接危及人民生命財產保障時，都會積極的介入處理，以使政情趨於穩定，社會步入正軌。

國軍執行災害防救定位與動員機制之功能

一、災害防救法源依據

國軍的定位從恪遵憲法規定，捍衛國家領土完整，維護人民生命與財產安全，到執行災害防救，係基於保障人民福祉的職責，在國家政策指導下，以「不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系及不超過國軍支援能力」為前提，主動將災難救援納入「國土安全防衛」任務之一，加強社會服務工作，以建立民眾對國軍的信賴，推動全民國防政策¹⁷。主要災害防救法源依據為《國防法》、《災防法》、《申請國軍支援災害處理辦法》及《國軍協助災害防救辦法》等。其中《災防法》第34條透過行政院修正，賦予國軍應不待申請，主動掌握災情救災，確立國軍主動支援救災機制後¹⁸，更明確國軍「支援災害防救」

13 Pters, Guy B, With a Little Help From Our Friend: Public—Private Partnerships. as Institutions and Instrument. (Hound—mills: Macmillan Press., 1997), p.110.

14 同註11，頁33。

15 《聯合作戰——作戰教則（草案）》（臺北：國防部，民國98年4月），頁5-46。

16 同上註。

17 張大強，〈國軍「災害救援」之政策分析——以「八八水災」為例〉《非傳統安全重大災害救援行動》（桃園：國防大學，民國99年11月），頁142。

18 〈災防法翻修，國軍將主動救災〉《中國時報》，民國98年9月22日，A11版。

表一 國軍執行災害防救法源相關依據一覽表

法 源 依 據	規 範 內 容
國 防 法	第2條：中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，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28條：行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。
災 防 法	第34條：直轄市、縣（市）政府及中央受害業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍投入救援行動。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。」
申請國軍支援災害處理辦法	第2條：第一項同災防法第34條。同條第4項：國軍支援災害處理時，接受災害應變中心指揮官指揮；且申請機關應於災害現場指定人員，與國軍支援部隊協調有關災害處理事宜。
國軍協助災害防救辦法	第6條：國軍協助災害防救，由中央災害防救業務主管機關向國防部提出申請；地方由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所向所在直轄市、縣（市）後備指揮部轉各作戰區提出申請。但發生重大災害時，國軍應主動派遣兵力協助災害防救。

資料來源：本研究綜合整理¹⁹

的地位角色。主要法源如表一。

二、我國動員機制

動員機制主在規劃國家遇上外力入侵或是重大災害等緊急危難發生，透過動員手段，集中可以支援的力量，便可弭平危機，解決重大災害的發生。主要法源為《全民防衛動員準備法》，以該法第3條為例，即規定動員任務，應在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，並配合災害防救規定支援災害防救。而在動員實施階段統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。

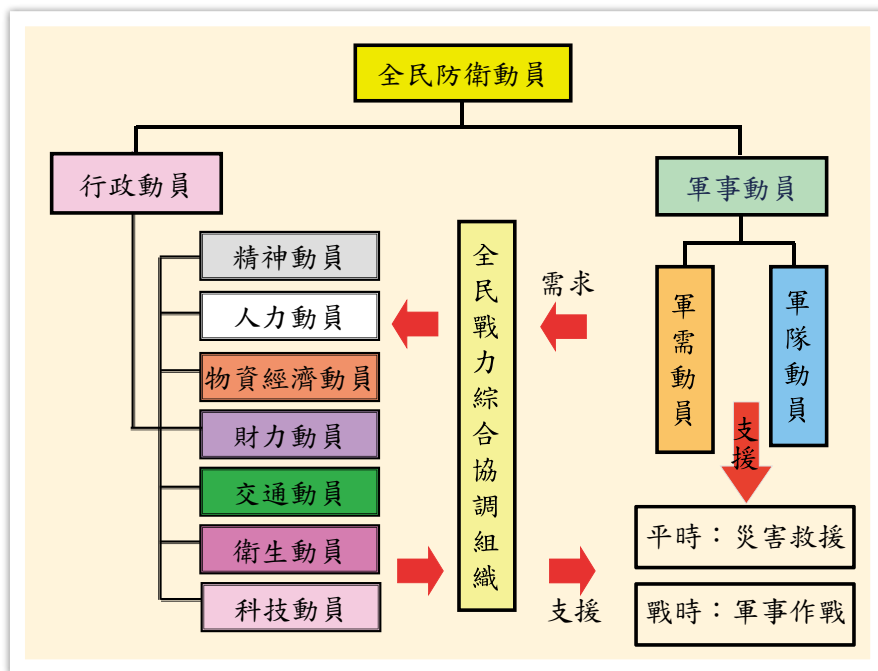
另《結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法》第5條規

定：「直轄市、縣（市）災害應變中心應協調相對層級全民防衛動員戰力綜合協調會報派員進駐，協調國軍支援災害處理事宜。」並強調戰時救災由作戰區全民防衛動員戰力綜合協調會報統籌調度。因此，無論是動員準備階段戰力的蓄積，以及實施階段的支援軍事作戰或緊急危難的投入，全民防衛動員戰力綜合協調會報是國軍的對口單位，在災害防救上，國軍扮演支援者的角色，只要平時各縣市政府透過「全民戰力綜合協調會報」之機制，即可協調國軍協助民間災害搶救的工作（如圖一）。

三、災害防救之應變機制

我國災防體制區分為中央、直轄市縣（市）政府及鄉（鎮市）公所三個層級，由中央至地方設置各級災害防救會報。依

19 〈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日通過修正，民國100年2月22日，<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=29944&ctNode=242&mp=1>



圖一 全民防衛動員機制示意圖

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

據《災防法》規定，當重大災害發生或有發生之虞，召集人得視災害之規模、性質成立中央災害應變中心（如圖二），其任務為加強災害防救措施，掌握各種災害情況，即時傳遞災情；並通報相關單位應變處理，進行災情蒐集、評估、處裡、彙整及報告事項。

國軍對於參與民間救災已有一貫的標準程序，當國內發生重大災害，行政院中央災害應變中心成立時，國軍則同步成

立各級「救災應變中心」（如圖三），以掌握災情，並有效的指揮管制各項救援任務執行²⁰。

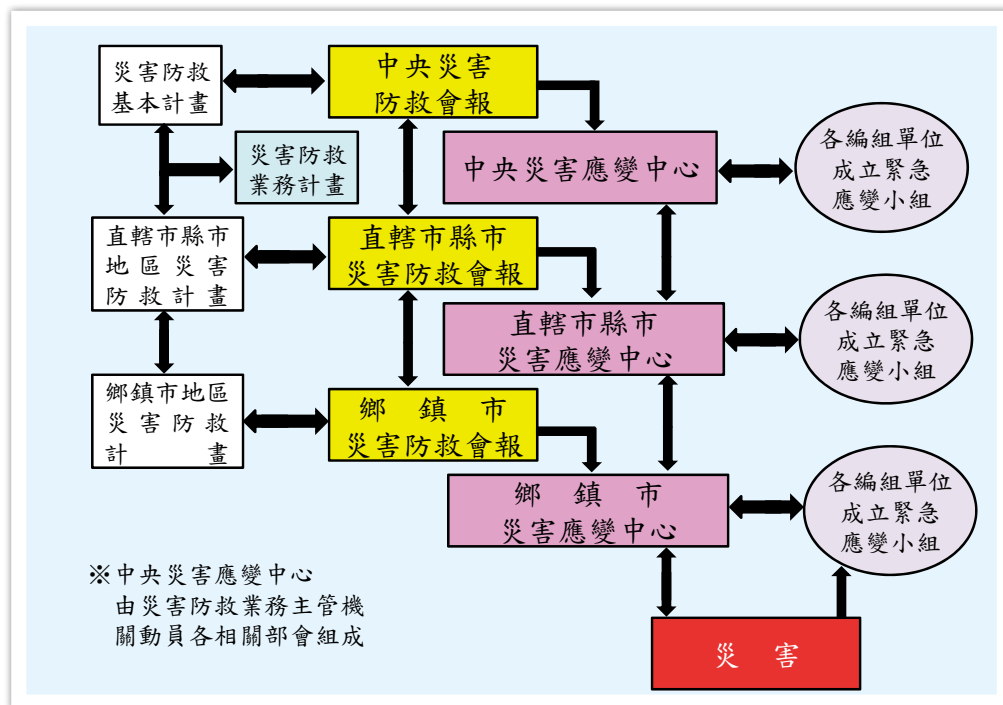
國軍執行災害防救之窒礙因素

國軍歷年來執行非戰爭軍事行動之災害防救，總是以貫徹國軍使命為最高原則，戮力達成任務，惟從政策面到執行面仍有許多窒礙因素，深值探究與改進，以符合民（軍）心期待。以下僅就法令依據、預算編列與支援、災害救援訓練、災情預測與情資掌握、心理創傷與新聞管制等六方面分述之。

一、法令依據

國軍在執行災害防救任務主要法源依據為《災害防救法》及《全民防衛動員準備法》等規範，調派兵力支援救災。在中央由災害防救業務主管機關向國防部申請；地方則由縣（市）政府向地區後備指揮部申請。就《災害防救法》第34條：「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。」對所謂「重大災害」標準界定，因軍事行動政治敏感度

20 「救災應變中心」運作，視各地區面臨緊急災害發生時，受災地區經由各地方政府災害應變中心透過國軍派駐的連絡官，緊急向作戰區提出兵力支援申請，國軍則依地區災情，掌握第一時間，不待指示、不待命令儘速投入救災工作，並由作戰區依災害地區狀況，完成支援兵力規劃，支援救災任務。以陸軍司令部為例，災害發生時，營級（含）以上單位應即成立災害救援指揮機構；災害救援機構未成立前，由戰情中心管制，災害應變中心成立後，統由災害應變中心接任，主動投入遂行災害救援任務。〈國防部陸軍司令部災害防救現行作業程序〉，頁5。



圖二 中央災害防救體系架構圖

資料來源：行政院災害防救委員會，「中央災害防救體系」，頁2。<http://tw.search.yahoo.com/search?p=%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E7%81%BD%E5%AE%B3%E9%98%B2%E6%95%91%E9%AB%94%E7%B3%BB&fr=yfp&ei=utf-8&v=0>

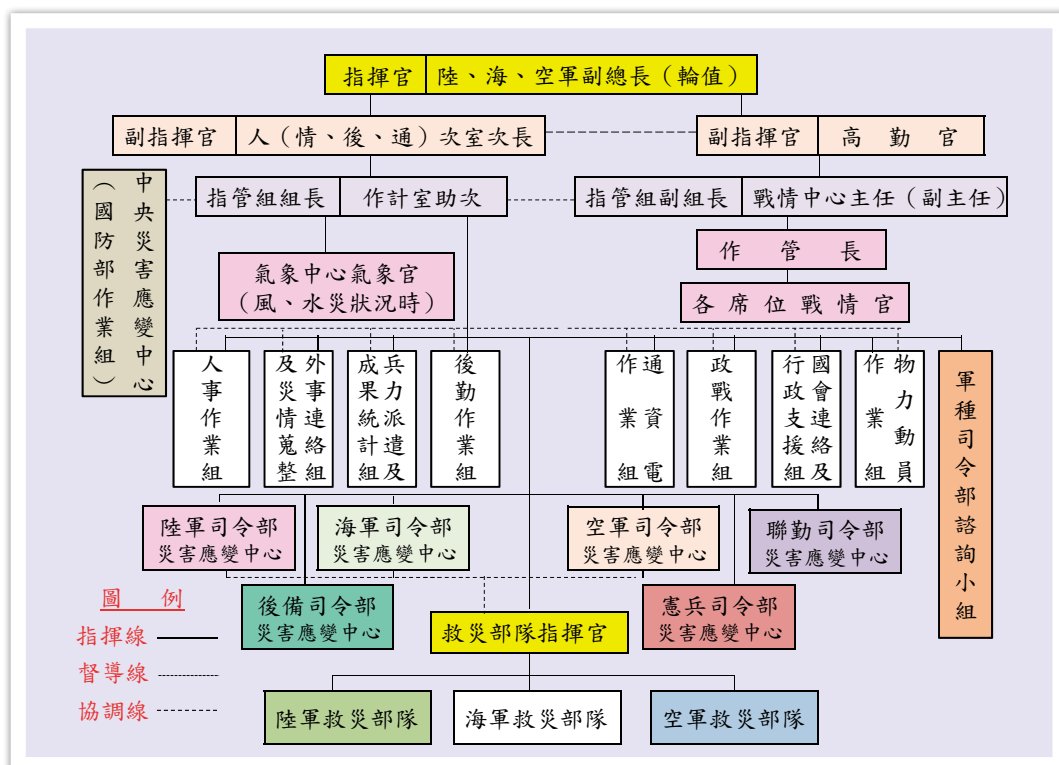
高，仍有待釐清需要。另外在緊急狀況下，《全民防衛動員準備法》律定國家發生戰爭或緊急災難時，動員的範圍及權責，亦即國家發生緊急災難時，不僅會實施「行政動員」，亦會執行「軍事動員」。惟「動員」權限屬於總統，動員令未下達前（或不下達），國軍的「行動依

據」與「兵力支援」，若顧慮政治敏感性牽絆，將形同零戰力，毫無人力、物力可供運用；況且中央災害應變中心作業要點所律定的14項重大災害，國防部均為「接受協調支援單位」²¹所謂「支援者」的角色，或所謂「接受申請、支援」的角色²²，而非主管單位，然一旦災害發生，

21 中央災害應變中心作業要點規範重大災害，如風災、水災、土石流等14項，均由行政院律定相關部會主管防治，所需經費預算亦編列其所屬機關，國防部未列其中，國軍目前救災行動乃依據災防法第34條4項：「直轄市、縣（市）政府及中央災害業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。因此，國軍只是接受協調支援單位」。民國90年8月27日發布，《申請國軍支援災害處理辦法》，http://88flood.www.gov.tw./files/law_dp/194.doc

22 《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，民國98年10月），頁178。

23 於下頁。



圖三 國防部災害應變中心編組體系圖

資料來源：《國防部災害應變中心作業規定附錄二》（臺北：國防部，民國99年5月），頁19。

國軍支援行動過早或太遲，都容易遭致議論²³，何況事涉申請程序適法性的問題，往往將延誤搶救的時機。

再以《全民防衛動員準備法》論之，若地方無能力實施災害救援時，則由縣

（市）政府向地區後備指揮部申請作戰區兵力支援。但綜觀現行各縣（市）後備指揮部雖為平時救災，戰時支援作戰之作業平臺，惟縣（市）後備指揮部（上校編階）隸屬後備體系，平戰時位階均低於

- 23 軍隊為軍事武裝之團體，主在確保國家與人民安全，維護領土的完整，若遭逢外患入侵，總統在考量國家安全下，如下達動員令，國軍軍事行動則依法有據，惟非戰爭軍事行動因觸及政治考量較為敏感，過早容易遭致議論，太晚則災害已發生，甚至擴張，造成生命與財產的損耗，都難掩人民對國軍的怨嘆。
- 24 各縣（市）後備指揮部為「全民戰力綜合協調組織」之一部，平時除辦理動員業務，策劃全民組訓，統一社調情蒐作業，配合國軍訓練演習外，戰時則依令轉換為協調中心，動員地區內民物力資源，支援各任務部隊；或納入作戰區指揮，擔任防衛作戰縱深守備部隊，以及兵員補充作業。從921震災、八八水災、國三號道走山事件至凡那比風災，國軍所派遣出去救災的兵力，皆為作戰區常備部隊之兵力，尚未動用後備司令部所屬新訓部隊、機關單位，或運用其機制動員民力支援救災，因此，以各縣（市）後備指揮部作為協調支援救災平臺，功能難以彰顯。

作戰區²⁴（作戰區隸屬陸軍司令，中將編階），連作戰區派遣兵力都得遵循軍種司令部、國防部指示，縣（市）後備指揮部又如何能在第一時間內協調得動作戰區去派遣兵力。可見法令與組織精神過於僵化，往往箝制救災的行動。

二、預算編列與支援

預算編列或資源分配不當，易生救災與復原工作的後遺症。以政府目前所編列的災害防救預算政策，都劃分給內政部消防署、農委會及各縣（市）政府等單位，其中如100年度「愛臺12項建設」預算計編列3,216.89億元²⁵（包括災害防救、防洪治水等項次），均未涵蓋國防部。國軍年度所獲撥之預算純屬以國防建軍備戰為主之經費，對災害防救項目從未框列在內；況且國防預算仍年年持續遞減中，已從96年度占政府當年歲出比率的18%，約2,930億元，下降至100年度的16%，約2,872億元²⁶。每當地區出現災害（難），國軍始終在受命後即投入最大的人力、物力，而這些當時所需的後勤支援，以及復原後裝備機具保養與維修都需要預算支持；然自921震災、八八水災、國三號道走山至凡那比風災，這些經費支出全都由

年度國防預算項下檢討支應，嚴重的排擠它項預算，連帶影響建軍備戰與軍心士氣，執行救災同時又衍生另一項困境。

三、災害救援訓練

傳統的軍事教育乃是把軍隊教育成一個合法的武裝團體，以武力來捍衛國家、保護人民的生命、財產與自由，然卻從未將軍人訓練成一位救難者，所以國軍在「專業救災能力」上就顯得較為缺乏²⁷。

「莫拉克颱風」所造成之「八八水災」為例，當時地面部隊對於救災可以說是毫無專業與經驗，如救災部隊於高雄縣新開部落趴地聞屍舉動，未能使用生命探測器，飽受外界批評²⁸。這些情形除被檢討為救災專業能力不足外，主要原因為國軍編組係因應防衛作戰需求，救災能量及訓練皆不足以因應大型天然災害的處理²⁹。受災戶等待救援與復原，以及人命關鍵的黃金72小時，即使救援部隊付出再多心力，往往侷限於救災人員的專業訓練，人民的期待與等待隨時間消失，在漸次堆積壓力抒發情緒同時，難免波及部隊救災的熱誠。

四、災情預測與情資掌握

情報是戰場的透視鏡，更是指揮官解開戰場迷霧的必要手段，欲掌握敵人行動

25 〈中央政府預算籌編重要相關事項—「愛臺12項建設」預算編列情形表〉，民國100年1月10日，<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/100/100btap/100陸.PDF>

26 〈中央政府總預算案籌編經過及主要內容〉，民國99年12月28日，<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/100/100btap/100>

27 陸軍聲，〈國軍防災救災—教育及訓練課程設計芻議〉《聯合後勤季刊》（桃園：後勤學校，民國99年8月），頁93。

28 〈趴地聞屍挨轟改探測雷達〉《自由時報電子報》，民國98年8月19日。<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/19/today-fo16.htm>

29 〈莫拉克颱風防救災應變檢討改進會議決議事項處理情形一覽表〉，民國98年10月8日查閱，<http://www.ttfd.gov.tw/ttfd/admin/Upload/20091008141501089724.doc>



尋求決戰，必先暢通情報，獲得正確訊息。而災害防救如同作戰，情報整備應置重點於「救災前」預測作業及「重要災害情報需求」，使指揮官能有效的掌握災害地區全般景況，以利下達決心，遂行救援任務³⁰。惟災害預測與災情掌握往往是災害防救最難以克服的工作之一，由於災區初期各項資訊來源總是混亂，往往因資訊不明在錯誤環境中救災，不僅救災部隊辛苦付出勞力，也徒然浪費救災寶貴時間³¹；「八八水災」災難發生之初，之所以沒受到注意，主要是災區警訊無法外傳，導致中央政府官員誤判，軍方被批評未能主動救援。若因無法預測與掌握動態的情勢發展，任何救援體制之運作，均將處於無用武之地³²；就算了解災情後，前線救災指揮官也必須評估風險，有責任避免救災官兵發生危險。

五、心理創傷

心理創傷是一種隱性疾病，容易造成負面的判斷與價值觀念。一般人遭遇重大災變，對壓力經驗的反應會出現：「正常

的壓力反應」、「適應障礙症」、「急性壓力障礙症」與「創傷後壓力症候群」等四種症狀，尤以後三種後遺症容易連帶影響個人情感失序、身體機能失控、認知產生偏差，以及人際關係出現障礙等，對個人成長影響深遠³³。如921震災時，國軍投入龐大兵力協助救援，執行任務期間雖深獲社會各界好評與肯定，惟仍出現諸多心理失衡情形，如在思考方面，有13.2%受訪者感到孤獨而改變認知，近40%的人則有害怕的感覺，36.6%的受訪者更表示有心情鬱卒或情緒不佳的情形³⁴。

第二次美伊戰爭，美軍實戰經驗顯示，因心理因素不良而導致之傷亡率約有17%，而英軍亦發現，因戰初心理抗壓不足，而導致的傷亡比例甚至高於實際戰鬥中死亡人數³⁵。又如經過汶川大地震後，從驚人的數據統計中發現，前3季全中國大陸共有131萬對夫妻決定勞燕分飛，在31個省市中，四川成為中國離婚率最高的省份，婚姻專家認為，震災使人對婚姻存在價值改變看法，結婚與離婚比率形成為

30 韓岡明、蔡和順，〈美軍「戰場情報準備」運用天然災害防治之研究〉《國防雜誌》（桃園：國防大學，民國99年12月），頁101～102。文中「指揮官重要災害情報需求」（原指揮官重要情報需求）係指凡有關情資為指揮官迫切需要，用以對戰場景況全般掌握，幫助其下達決心，以支持部隊特定行動方案達成者。

31 同註27，頁97。

32 汪毓璋，〈國軍災害防救能力之探討〉《國防大學陸軍學院99年第三季學術研討會論文集》（桃園：國防大學，民國99年9月），頁49。

33 引自李富裕，〈防衛作戰軍墓勤務作業之研究〉《國防大學陸軍指參學院論文》（桃園：國防大學，民國96年7月），頁27。

34 潘經偉，〈創傷壓力管理初探〉《航特部學術半年刊》（臺南：陸航特戰司令部，民國92年9月），頁41。

35 張中勇，〈心理訓練運用於憲兵反恐課程規劃與問題初探〉《憲兵半年刊》（臺北：憲兵司令部，民國94年6月），頁78。

3.3：1³⁶。

國軍長期投入救災與協助災區復原工作，在任務執行中和執行後，均甚少深入研析類似問題，但受難者與救災者同入災變情境，感同身受，況且救災現場領導幹部大多為國軍基層與中階層的菁英，類似現象若未能有效地防範與管制，致生隱性問題，日後則容易影響部隊領導與管理，以及幹部的家庭生活。

六、新聞管制

專業理性的媒體報導是災防士氣的活水，凝聚全民災防意識的支柱。當我國出現大量新聞臺開始，各家搶獨家報導，衝高收視率，使新聞素質即走向誇張、低落；從災難發生，媒體就以其敏銳性搶報災區狀況，未能就專業角度對各項問題探討分析，更常模糊問題的焦點；何況社會情緒在媒體爆料操作下，撕裂政府與人民的信賴關係，使得投入第一線辛苦的國軍官兵士氣受到不該有的重大打擊³⁷。如莫拉克颱風，就有學者與媒體評論，國軍動員救災速度、部署和能力太差³⁸、救援指揮系統混亂、災害防救事權並未釐清、救災組織人員編制不足、災害預警及通報系

統未臻健全等，以致於災害防治工作無法落實，災後救援行動難符民眾期望，尤其大地震或大淹水等巨災發生時，多出現救援工作陷入混亂的情形³⁹。而且指揮官缺乏第一手災情資訊，在不知災情為何，不知災區在那裡，更別提如何救災；甚至有些指揮官即便擁有災情資訊，仍不知如何救災⁴⁰。前國防部長陳肇敏先生就在國軍「莫拉克颱風」所衍生之「八八水災」救援過程中，屢遭媒體不實負面報導而被迫辭職。像諸般有欠公允的報導，如未能即時導正，主動澄清事實，提供正確訊息，都將連帶影響官兵救災士氣。

未來努力方向與建議

國軍多年來在執行非戰爭軍事行動任務時，尤其在災害防救方面，深獲政府與國人的依賴與信任，但在過程中仍面臨許多窒礙問題有待努力修正，期使國軍自接受任務至完成任務更臻圓滿。建議如下：

一、完備相關法令，使任務明確化

修訂欠完善與模糊之法令⁴¹，使國軍在救災位階、行動準據都有法令依循，是當前最重要的課題。若忽視其根本問題，

36 〈川震搖醒怨偶四川離婚率最高〉《中國時報》，民國99年11月8日，第13版。

37 喬金鷗，〈從非傳統安全軍事行動看八八水災國軍救災〉《中國戰略學刊》（臺北：中華戰略學會，民國99年3月），頁177～178。

38 同註32，頁45。

39 裴晉國，〈從颱風災害問題探討我國災害防救機制之革新〉《國政評論》（臺北：國家政策研究基金會），民國100年1月10日，<http://www.npf.org.tw/post/1/4761>

40 楊永年，〈首長如何扮好救災角色〉《聯合報》，民國98年10月5日，A15版。

41 國軍參與災害救援前提：「當國家、社會遭遇重大災害（難），超出主管機關或地方政府處理能力時，在不影響戰備、不破壞國軍指揮體系、不超過國軍支援能力範圍」始派遣的原則。《中華民國九十七年國防報告書》（臺北：國防部，民國97年5月），頁106～107。其中何謂「重大災害」並未明確定義，以及在不影響戰備、不破壞國軍指揮體系……，與國軍平時任務之建軍備戰和戰備整備角色，相互矛盾。



未明確律定法令來做為遵循之規範，對整體災害防救體系而言，在無法擺脫忙與亂的環境，所帶來的仍是下一次災害原因的形成⁴²。如對「重大災害」應再界定明確標準，使國軍師出有名；《民防法》對災防工作的詮釋與《災防法》精神仍具差異性，若要求軍方協助災防工作，仍須透過業管內政部協調國防部始可辦理。從921震災、八八水災、凡那比風災等災害救援觀察，國軍已累積許多救災經驗，其關鍵在於使用兵力集中、機動力快、服從性與專業性高等特性，故從接受到完成任務，均能在計畫管制下如期完成。若能再參照民國94年日本阪神震災後所修改的《防衛省防災業務計畫》權責下授精神⁴³，將「不待命令救援」全權下授作戰區指揮官負責，在「先救援、再報備」前提下，必能更加有效掌握救援時間點，避免因組織倫理須強調逐級回報、層層節制，或受災害有其區域性限制下，而影響行動成效。再則為防範巨型天災發生，考量國軍備戰

與救災雙重任務，建議適時配合修（增）法，將災害防救法第34條第5項「國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救」，修訂兵役法第37條內容，增訂「災害防救召集」，有效地將廣儲之後備軍人納入災害防救體系實施運作。畢竟，國軍組織完整，裝備先進，動員迅速，無疑是搶救災變不可替代的最佳考量與途徑⁴⁴。

二、增列災害防救預算，提升行動成效

後勤是補給和運動科學，其品質的表現，不僅能夠而且也決定戰略機會是否成為真正的機會；在第一、二次世界大戰中，德國在作戰方面再卓越，都無法彌補戰略能力的欠缺與後勤大量的短缺。因此，後勤不是戰略機會唯一的決定因素，但絕對是最重要的決定因素⁴⁵。其中執行非戰爭軍事行動災害防救所需經費與預算就是後勤支援要素之一，後勤能量決定了軍事行動的整體成效。冷戰後，裁軍是世界先進國家當前趨勢，但以日本為例，其

42 油朝鵬，〈縣市政府災害救援體系與國軍功能及角色的探討〉《國防雜誌》，民國98年12月，頁18～30。

43 日本緊急災害防救自衛隊法第83條，明訂以下3種狀況下，得派遣自衛隊支援救災。一、在都道府縣知事（縣、市長）、海上保安廳長官（海巡署）、管區海上保安本部長及空港（機場）事務所長要求下；二、在事態特別緊急下，可不待前述人員要求，由防衛省長官下令派遣；三、在防衛省的設施或周邊發生火災時，得不待上述人員要求或防衛長官下令，直接由部隊長派遣部隊救災。張國城，〈從九二一震災檢討國軍危機處理動員機制〉《財團法人陳隆志新世紀文教基金會》，民國100年1月17日，[http://www.taiwanncf.org.tw/ch01/public_show.asp?title=06.%B1q%A4E%A4G%A4@%BE_%A8a%C0%CB%B0Q%B0%EA%ADx%A6M%BE%F7%B3B%B2z%B0%CA%AD%FB%BE%F7%A8%EE%A1\]%B1i%B0%EA%AB%B0%A1^](http://www.taiwanncf.org.tw/ch01/public_show.asp?title=06.%B1q%A4E%A4G%A4@%BE_%A8a%C0%CB%B0Q%B0%EA%ADx%A6M%BE%F7%B3B%B2z%B0%CA%AD%FB%BE%F7%A8%EE%A1]%B1i%B0%EA%AB%B0%A1^)

44 吳傳國，〈從「非傳統安全」面向探討國軍救災任務〉《非傳統安全重大災害救援行動》（桃園：國防大學，民國99年11月），頁39。

45 柯林·葛瑞（Colin S. Gray）《作戰論談——戰爭、和平與戰略的四十則箴言》（臺北：國防部史政編譯室，民國99年12月），頁180～185。

自衛隊總兵力從1995年16萬人，至2004年仍維持15.5萬人，但到2010年還是保持15.4萬人的兵力⁴⁶，其戰略著眼除防範外國武力入侵外，同時在預防天然災害發生時，即時兵力的投入⁴⁷。當自衛隊在執行國土防衛與災害防救雙重任務時，其預算經費亦同時編列在內⁴⁸，使得自衛隊在執行救災前、中、後過程中均能順利遂行任務。故國軍亦可參照日本自衛隊精神，爭取先期年度預算（若年度內無災害實施救援時，再繳回預算），避免如當前作法，俟災害復原後再提出申請，但歷年來卻都是面臨無法兌現的窘境，這樣在執行軍事行動過程中，除容易排擠它項國防經費的運用外，同時隱約著影響軍心士氣與權益，實非上策作法。

三、強化教育訓練，完善救援任務

三軍統帥馬總統英九先生指示：救災為國軍「中心任務」，日後各單位可不待命令主動協助救災，採「超前部署、預置兵力、隨時防救」的原則，支援重大災害防救⁴⁹。如何提升救災成效，除依國防部及軍種司令部《災害防救現行作業程序》實施作業外，可研議將防災與救災相關專業課程納入教育訓練體系，尤其是地震、颱風與水災所衍生之災害。美國國民兵參與2005年的卡崔那颶風災害救援、日本自衛隊參與1995年阪神大地震救援，以及中共公安與武警參與2008年汶川大地震救援，其救援成效之所以受到舉世的關注，關鍵在於救援部隊平時的訓練規劃，在救災過程中獲得了印證⁵⁰。因此，國軍亦可參照上述國家的作法與法令基礎，結合救災經驗，據以發展準則教令，將防災與救

46 〈日本防衛計畫大綱慎防中共動向〉《青年日報》，民國99年12月8日，第五版。

47 1995年日本阪神大地震，自衛隊即依據《日本自衛隊法》第83條規定，重大災害發生時，無須透過首相發布……自衛隊視必要「勿待請求」即可投入救災工作，當時就動員自衛隊1萬3千多人投入救災工作。王銘福，〈我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究〉《國立中央大學土木工程研究所碩士論文》（桃園：國立中央大學，民國97年1月），頁41。

48 日本自衛隊於1945年7月1日依據「和平憲法」第九條規定所建立，自衛隊由海上、陸上、航空自衛隊三軍所組成，由其防衛省所統籌管轄；自衛隊除防衛日本國土安全外，亦擔任救災任務，因此，日本自衛隊軍費預算僅居於美國、中國、法國、英國、俄羅斯及德國之後，為世界第七位。引自陸軍聲，〈國軍災害防救——教育與訓練課程芻議〉《聯合後勤季刊》（桃園：後勤學校，民國99年8月），頁94。

49 〈總統：防災重於救災、預置兵力〉《中央社》，民國99年6月24日，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100526/5/26doc>

50 分別引自國防部聯合作戰演訓中心，《美軍聯戰準則JP3.0》（臺北：國防部，民國95年7月），頁137。敘述美軍「非戰爭軍事行動」負責包含軍備管制、反恐行動……人道（災難）救援等任務。小川雄二郎（日本防災救災專家）於民國99年6月9日親蒞我國國防大學實施專題解演，會中敘述日本只要一發生巨型天災，自衛隊就會迅速投入救災行列。葛芝金，《國防教育概論》（上海：華東師範大學，2001年9月），頁270。敘述中共除規範「軍隊參加搶險救災條例」之行動外，另在「民防法」內明訂有關防震抗震預防與應急處置，軍隊的救災搶險條例，也明確律定軍隊的行動與任務。因此，基於上述，美國、日本與中共，各國都將其防災與救災訓練課程納入平時訓練，以因應災難發生時能夠儘速投入搶救作業。



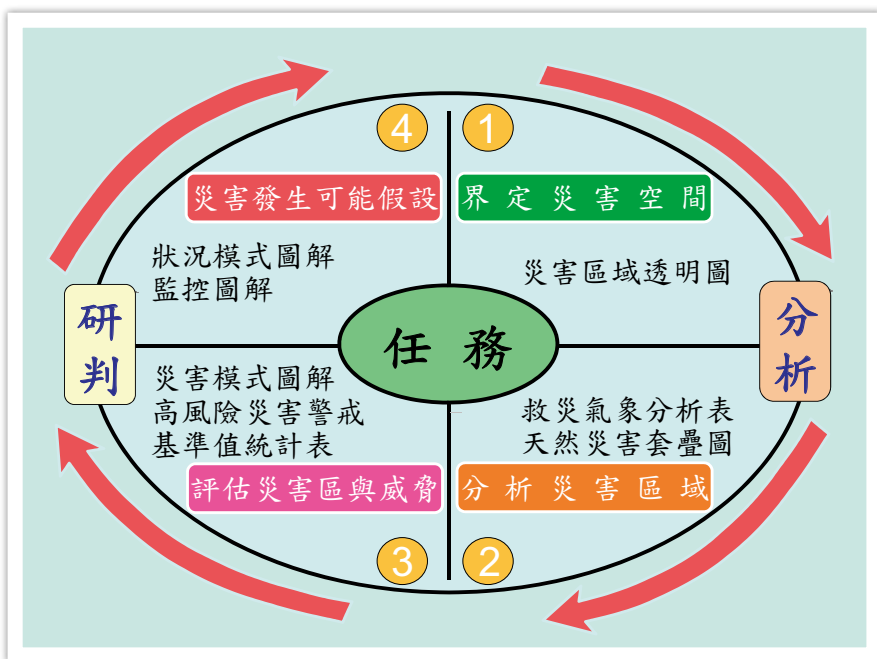
災相關專業技能導入全民國防教育和部隊訓練計畫，國軍幹部則進一步配合軍事院校之基礎、正規、深造教育，施予不同授課內容，或藉由送訓機制與消防或地區搜救機構交流觀摩，以磨合救災共識，再藉演習、兵棋推演與部隊操演等多元訓練管道實施演訓，期能藉此模式提升災難救援時的整體成效。

四、運用戰場情報準備與整合預警機制， 掌握災情之預測與處理

運用軍事「戰場情報整備」思維模式投入災害防救，可在災害前正確研判可能發生災害的區域，以及瞭解各項天然潛在因素，有效協助救災指揮官「知天」、「知地」與「知災」，迅速完成各項救援整備工作⁵¹。只要透過界定災害空間、分析災害區域、評估災害區與威脅、災害發生可能假設等四項步驟進行分析，將災情狀況更加透明化，提供先期、即時與客觀災情情報⁵²（如圖四）。

若將戰場情報準備作業精神，運用於天然災害防治時，除可具體顯示救援區域各項天氣、地形與

災情狀況外，並能同時完成環境分析與威脅評估等工作，進而預測可能發生假設，與模擬災害來襲景況，使救災指揮官正確掌握各項災害資訊與需求，使得災害區域更加透明化、具體化與真實感；另本作業模式亦可於救災前、中，在所需災害情資逐步獲得後，仍可反覆檢討與策訂防制作為，並且在完成全面性驗證與分析後，更能掌握後續災害可能威脅，進而策訂各項救災部隊應變作為⁵³（如圖五）。因此，



圖四 災害防救預測作業程序示意圖

資料來源：《戰場情報準備作業教範第二版》（桃園：陸軍司令部，民國98年4月），頁1-2；及韓岡明、蔡和順，〈美軍「戰場情報準備」運用天然災害防治之研究〉《國防雜誌》（桃園：國防大學，民國99年12月），頁86。

51 同註30，頁84。

52 〈戰場情報準備作業教範第二版〉（桃園：陸軍司令部，民國98年4月），頁1-2。依據「戰場情報準備」作業程序，界定戰場空間、分析作戰地區、評估敵軍威脅、研判敵可能行動等步驟實施修正，其精神在於「救災」如同作戰，「災情」如「敵情」，能預測災情，掌握災情，便能有效防災救災。

53 同30，頁88。

為使國軍能有效執行非戰爭軍事行動之災害防救任務，明確掌握「去哪救（預置兵力）、救什麼」，以降低災區民眾損害及國土的完整，以天然災害之「戰場情報準備」方式思維作業，除可彌補現行災害預測與災情資訊的不足之處，亦可提供救災部隊實質救援資訊，足能提升任務執行的成效性。

除運用上述手段掌握災情之預測外，另可整合預警機制，在全民防衛動員體系下，藉由全民戰力綜合協調組織，整合地區總力，當災害發生時，地方災害應變中心指揮官，透過「全民防衛動員準備業務會報」、「災害防救會報」及「戰力綜合協調會報」之聯合機制來運作，統一調度轄內警、消、民防等組織執行救災任務，並由各縣、市後備指揮部連絡官進入災害應變中心，協助申請國軍兵力及徵（租）用汽車、船、機具支援救災事宜，有效提升整體救災之總能。

五、掌握心理創傷，實施災後輔導

實施針對性的災後心理輔導與復健，是恢復軍事行動後部隊士氣與整體戰力的雙重保障。拿破崙說：「戰爭致勝因素，士氣占四分之三，人力占四分之一」。西方軍事思想認為士氣會影響一個部隊的戰力（combat readiness）、戰場效能（combat field effectiveness）及有利於對抗戰鬥壓力⁵⁴，為軍事組織評定戰力的重要指標，更是影響實際執行任務勝敗的重

要關鍵。因為「士氣」這個問題，無論古今中外的名將和兵學家，莫不視之為軍隊的命脈，它不僅是戰爭最大的潛力，而且它是決定一切軍事行動勝敗的主要因素⁵⁵。災變後，任務部隊可從國軍心輔機制、地區醫療體系、民間專業輔導機構（專家）和宗教團體等四個面向著手，針對支援救災官兵實施團體與個別之心理輔導，或透過三級輔導機制，藉早期預防，全面關懷行動，對心理情緒受影響的官兵，即時給予精神撫慰，或協助轉介輔導，藉積極的追蹤管制，確保行動後士氣的維護。

六、強化與媒體溝通，展現國軍救援成效

合理規劃媒體隨同部隊採訪作法，提供採訪管道，滿足國人「知」的權利與需求，以營造有利的報導環境，是強化與媒體溝通效能的作法之一⁵⁶。畢竟媒體主導群眾「知」的訊息，正面或負面的報導，同時加重了原來就具有軍事行動的政治敏感性。基於平時已建立的基礎，國軍投入救災初始，就應比平時更強化與媒體建立溝通聯繫管道，主動提供正確資料、訊息，以主導新聞議題走向，展現國軍救援成效；同時應再參酌以往經驗，將媒體溝通工作納入災害管理計畫中，擬定新聞應變原則與制定媒體報導規範，以建立危機應變之新聞標準作業程序，強化與媒體之協調溝通效能⁵⁷。對負面之新聞報導，則透過即時澄清，以正視聽，使新聞不隔日

54 顏志龍，〈軍隊士氣之研究與測量工具之發展〉《應用心理研究》（臺北：五南圖書出版公司，民國88年1月），頁187。

55 向生平，〈線性軍心士氣影響下序列攻擊最佳化模式〉《國防大學國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文》（臺北：國防大學國防管理學院，民國94年6月），頁3～4。

56 《國軍災害防救危機事件新聞處理作法》（臺北：國防部，民國99年1月），頁11。

57 於下頁。

