



國軍救災心理作戰運用初探

摘要

撰稿／王信力

近年來天然災害對於人類的安全威脅不亞於戰爭，甚至於超出戰爭。僅2010年全球發生的天然災害共計950件，造成將近29萬5000人死亡、經濟損失高達千億美元；而2011年1至3月，分別在紐西蘭、日本、中國大陸、東南亞陸續發生大規模地震，亦造成重大死傷與財產損失。因此各國對於軍隊的運用，不再限縮於因應戰爭的威脅，而是更廣泛運用於因應天然災害的威脅，擴大軍隊執行非戰爭軍事行動的層面。「非戰爭軍事行動」為近年來各國運用軍隊在執行維和任務、低強度衝突、人道救援任務等因應「非傳統安全威脅」的軍事行動時所賦予的名稱。就軍事角度而言，「災害防救」正是典型的「非戰爭軍事行動（Military Operation Other Than War）」，這也是各國武裝力量在和平時期經常被賦與肆應綜合性安全威脅的重要任務。就心理作戰的視角審視「非戰爭軍事行動」雖不是作戰行為，但就其執行過程與方式而言，和遂行作戰任務的程序幾乎沒有差別，任務部隊同樣面臨來自「壓力源」的心理威脅與壓力，影響救災部隊的士氣；執行救災的官兵面對傷亡民眾往往造成心理震撼，特別是參與挖掘大體的官兵；長時間不眠不休的搶救工作與達成任務的使命感，亦讓官兵產生心理壓力，上述心理壓力均容易讓官兵產生「創傷後壓迫症候群」（PTSD）影響救災效率，必須給予適切的心理素質訓練方能在救災時發揮應有的效率。此外，心理作戰部隊亦可支援任務部隊化解民眾與輿論的敵意，並運用的宣傳功能與影響作用與民眾進行溝通。相關心戰作為必須要透過專業單位指導，方能達成安撫民眾與協助官兵抗壓的任務。為律定心理作運用於支援救災任務的程序步驟，相關作業規範應考量納入救災計畫中，方能夠發揮立即支援救災的功效。

關鍵字：非傳統安全、非戰爭軍事行動、政治作戰、心理作戰

壹、前言

現代的國防已不是單純的軍事行為，而是牽動整個國力、軍力、民力與精神力的綜合行為；而國家的安全威脅，不僅限於外部的軍事威脅，且應包括來自內部的天然與人為威脅，故建立全面性的安全觀念。「安全」一詞的定義，對於傳統思考模式與議題而言，意指「捍衛民族/主權國家免於遭受外來軍事威脅」，¹亦指釋放並捍衛人類福祉，免於遭受各種形式的潛在威脅或具體威脅。對安全概念的界定，大多以考量「誰的安全」、「安全的價值」、「威脅來源」、「實現方式」等方面來說明。簡言之，也就是藉由探討安全的主體、目標、威脅、手段的因素，來界定安全。² 2009年8月份一份美國的兵棋推演與情報研析結論顯示，全球暖化引發的氣候變遷帶來的危機將包括風災、洪水、乾旱、糧食短缺、水資源匱乏、人口大遷徙、傳染病大流行等。這些危機更可能給予國際恐怖主義可乘之機，甚至導致各國政府垮台、造成區域性局勢動盪，對地緣政治的衝擊不容小覷，³顯示「非傳統安全」

已成為各國國家安全擘畫人員關注的議題，亟思因應之道。⁴

「非傳統安全」的概念的提出是隨著安全意涵的擴大而提出，1972年美國麻省理工學院學者丹尼斯·米都斯在《增長的極限：羅馬俱樂部關於人類困境的報告》中，從人口增加、農業發展、自然資源、工業生產等方面闡述人類經濟發展給地球帶來毀滅性的災難。但由於冷戰時期國際社會關心的主要議題在於防止大規模軍事衝突與核子戰爭，致使該報告並未受到應有的重視。⁵直至冷戰結束後，安全議題開始從軍事議題擴及至以「人的安全」為核心的「非傳統安全」，且圍繞在環境安全、生態安全、經濟安全的範圍，戴維·包德溫（David Baldwin）稱之為國際安全的多層面研究。⁶事實上，天然災害對於人類的安全威脅不亞於戰爭，甚至於超出戰爭。僅2010年全球發生的天然災害共計950件，造成將近29萬5000人死亡、經濟損失高達千億美元。⁷而在2011年3月11日下午，日本發生芮氏規模達9級的大地震，並伴隨發生大海嘯，導致福島核電廠輻射外洩，造成全球陷入核災的恐慌。此次

- 1 克里斯多福·休斯（Christopher W. Hughes），《日本安全議題》，台北，國防部史政編譯室，2008年11月，頁15。
- 2 李陸平主編，《軍隊與非傳統安全》，北京，時事出版社，2009年10月，頁9。
- 3 「全球氣候恐釀危機 美示警」，中國時報，2009年8月10日，A8版。
- 4 美國五角大廈計畫在2009年二月發布的「四年期國防總檢報告」以及國務院新版「四年期外交暨發展總報告」，都將聚焦於全球氣候變化議題，論述其對國家安全與地緣政治的挑戰，顯示「非傳統安全」已成為各國國家安全擘畫人員關注的議題，亟思因應之道，參照「全球氣候恐釀危機 美示警」，中國時報。
- 5 李陸平主編，《軍隊與非傳統安全》，頁7。
- 6 David Baldwin “The Concept of Security”，Review of International security, No.1.1997。
- 7 全球再保險業界龍頭「慕尼黑再保險集團」（Munich Re）於2011年1月3日發表統計報告，指出2010年全球共計有950起天然災害，造成29萬5000餘人喪生與1千300億美元的經濟損失，是1980年該公司發佈此類統計後，天災與死亡人數第二高的一年。參照「去年天災近30萬人死 經損千億美元」，中國時報，2010年1月5日，A11版。



地震死亡人數高達1萬餘人，失蹤人數亦達1萬5千餘人，⁸日本政府公佈的經濟損失高達16兆至25兆日元（台幣約九兆元），其中尚不包含福島核電廠損壞的損失。⁹顯示在氣候變遷與地磁弱化的同時，全球天然災害的發生已有常態化的趨勢。面對全球天然災害常態化的現況，各國政府無不集思廣益，尋求解決全球暖化問題與強化防救災的措施，以確保國家的安全利益。

各國武裝部隊的成立，其目的與編組均在於執行國家的國防政策目標、防止外敵入侵以保衛國家之安全與維護國家的利益。但在「國家安全」涵義與內容日益擴大的全球化時代，軍隊執行維護國家安全的任務，已不再僅限於防止外敵入侵的軍事威脅，而是外延至因應「全方位安全威脅」的反應，更廣泛運用於因應綜合性安全的威脅，擴大軍事行動的層面。就軍事角度而言，「災害防救」正是典型的「非戰爭軍事行動（Military Operation Other Than War）」，這也是各國武裝力量在和平時期經常被賦與肆應綜合性安全威脅的重要任務。「非戰爭軍事行動」為近年來各國運用軍隊在執行維和任務、低強度衝突、人道救援任務等因應「非傳統安全」威脅的軍事行動時所賦予的名稱。

「非戰爭軍事行動」最早是由美軍在1993

年提出，意指軍隊進行非戰爭性質的軍事行動，諸如救災、維和、人道救援、反恐行動、協助治安等，其目的在於人道援助或是維持和平。冷戰後美軍認為蘇聯解體後只有五成的機率發生大規模戰爭，所以將軍事任務聚焦於嚇阻戰爭、解決衝突、提昇和平及支援文人政府處理國內危機等事務。¹⁰進入二十一世紀，強化軍隊「非戰爭軍事行動」能力，更已成為當今各國致力軍事發展的共同趨勢，其中尤以災難救援工作最受到各國的重視。在全球氣候變遷與地震災害日趨頻繁的現代，天然災難救援行動已被視為軍隊應對「非傳統安全」的重要環節。其原因在於天然災害發生時或政府單位須立即投入大量人力、物力緊急處理，唯有軍隊具備「組織健全、動員迅速、投入快速」之特性，並擁有強大的後勤、補給、運輸、通信、醫療的能力與健全的指揮管制體系，可協助政府單位迅速執行救援任務。從救災角度來看，軍隊組織動員與後勤能力遠非其他團體可匹敵，已成為不可或缺的重要力量。¹¹就心理作戰的視角審視「非戰爭軍事行動」，此類軍事行為雖不是作戰，但就其執行過程與方式而言，和遂行作戰任務的程序幾乎沒有差別，¹²執行任務的部隊同樣面臨來自「壓力源」的心理威脅與壓力，必須要採取相對應的心戰作為，以確保任務之達成。

8 「眾多遺體難處理 日政府傷腦筋」，青年日報，2011年3月24日，6版。

9 「主導重建 日擬設經濟安定本部」，青年日報，2011年3月24日，6版。

10 「國軍全力支援國道清運 應變救災立典範」，青年日報，2010年5月6日，2版。

11 「軍隊投入人道救援 凸顯整合行動重要性」，青年日報，2010年1月27日，2版。

12 「國軍寓戰訓於民生 積極強化非戰爭軍事行動能力」，青年日報，2008年07月25日，2版。

貳、國軍執行災害防救任務之現況

隨著氣候變遷與地磁弱化、太陽活動等人類無法逆轉因素，讓颱風、強雨、地震、火山爆發等天災不斷的發生，全球似乎進入天然災害的高峰期。由於氣候變遷與地震將可能會為人類帶來不可預知的災難，馬英九總統於參加歐盟全球氣候變遷影像巡迴展時指出，台灣已成為全球暖化、氣候變遷造成災害的重要發生地區。¹³事實上，台灣地處太平洋地區，本身就是颱風的高發區，又位處環太平洋地震帶上，近百年來平均每年遭受三至四次颱風及一次災害性地震的侵襲。加上近年都市化範圍不斷擴大、經濟高度成長及社會快速變遷等因素，導致災害類型呈現多樣化及複雜化，一旦發生重大災害極易造成生命財產的嚴重損失，國軍在救援行動上自然扮演重要的關鍵角色。

基此，總統在2009年8月24日舉行國安會議時，特別指示國軍未來應將防災、救災納為中心任務，隨時捍衛國人的生命財產安全。¹⁴國防部在2009年10月間發布的《98年國防報告書》中，已將災害防救列為國軍的「中心任務」之一，對災害防救的角色由「接受申請、

支援」轉換為「主動、協調執行」，¹⁵將全面精進國軍在非戰爭軍事行動的能力，結合編裝任務，納為戰訓重點，強化整體部隊救災專業效能。另外國防部在2009年首度發表的「四年期國防總檢討」中指出，未來對於應變制變，面對多樣化的安全威脅，國軍將結合各部會情資，建立完整系統性的監控架構，藉情資整合、即時預警與早期因應等作為，並建議國軍應建立「防災制變部隊」，以執行各種類型的「非戰爭軍事行動」，例如打擊恐怖主義、災害緊急應變、危害控制、災害救援與人道救援，¹⁶消弭危機於無形。

國軍為因應「非傳統安全」軍事任務的轉型，近年來在行政院指導下，積極在國家安全的總體戰略目標上，將貫徹「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」列為重要使命，希望在「掌握危機發展」、「迅速消弭威脅」著眼下，能夠把任務重點放在強化「穩定局面」、「掌握危機重心」與「統合應對作為」的能力方面，並且依循「四年期國防總檢討」之要求，在災難救援、反恐制變、遠洋護航（防範海盜）、生化威脅防衛及跨區疫情控制等威脅上善盡國軍的責任，以強化緊急應變、危害控制與事件後救援等專業能量。¹⁷我國學

13 「馬總統：台灣是氣候變遷重災區」，聯合報，2009年11月14日，A16版。

14 「總統出席國軍八八水災災害防救有功官兵表揚大會」，總統府新聞稿，2009年9月2日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=277；「總統視導金門國軍官兵部隊」，總統府新聞稿，2009年9月29日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=325。

15 「強化部隊救災專業能力 確保國土安全」，青年日報，2009年12月29日，2版。

16 《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，台北，國防部編印，2009年3月，頁44。

17 宋兆文，「持恆強化非戰爭軍事行動能力」，青年日報，2009年9月12日，7版。



者宋兆文指出，國軍面對未來各項傳統或非傳統的威脅，除戮力戰備整備、部隊訓練等事務外，其他諸如河川疏濬、外島排雷、國土復育，以及災害防救等與民眾安危息息相關的各項事務，皆是國軍責無旁貸的任務。¹⁸

近年來國軍秉持救災視同作戰的理念，總是在災害發生時即時投入救災的行列。民國88年9月21日發生的「921大地震」，造成2400餘人死亡、失蹤，11000多人受傷，直接財物損失逾新台幣3600億元，¹⁹國軍即時投入救災與迅速有效率的救災行動，成為當時穩定人心的最大力量。民國98年8月上旬「莫拉克颱風」風災肆虐南臺灣，釀成近年來最為慘重災情，破紀錄暴雨量造成不少鄉鎮嚴重水患及橋樑道路阻斷等災情，農漁畜牧業蒙受巨大損害，更有多處山區部落遭致土石流淹沒，共計近670人死亡或失蹤，26,000餘人被迫撤離家園，經濟損失估計超過146億元，國軍總共動員人力56萬多次投入救災、並支援各類型飛機5700多架次投入災區，協助撤離災民與運送物資，並協住災民收容與安置作業，協助民眾解決燃眉之急。

政府在歷經莫拉克風災之後，在防救災工作方針上有大幅的調整，災害防救法亦已修正，讓國軍能夠適時的投入救災，並協力地方

政府在災害發生前就先行撤離民眾來降低傷害。國防部在「八八水災」後，針對救災缺失研擬出一套周延的機制，以「超前部署、不待命令、全力投入」原則為指導，支援救災及大型災害防救，²⁰將救災列為國軍戰訓本務外的另一項中心任務，期能夠藉由全面精進災害防救等非戰爭軍事行動的能力，以因應未來各種類型災害的威脅。為貫徹「依法行政」的原則，國防部協調內政部增修災害防救法第卅四條文，納入國軍主動救災權責，並視需求得運用教育召集之後備軍人支援災害防救等事項，²¹都是國軍發揮主動精神的例證。

另外，國防部規劃國軍在颱風季節期間，將可能造成災害的地方依現有的作戰區劃分責任區，主動將機具、人力投入需要救援的地方，讓救災的時間可以縮短。²²針對縮短救災時間。馬英九總統亦曾要求國軍應與地方政府做好聯繫，對於土石流警戒區，在狀況發生之前，國軍就進駐防救災，在氣象局等相關單位發布颱風警報及土石流紅色警戒時，國軍就主動配合地方政府及時因應，以達到減災目標。²³此種救災思維在民國98年「芭瑪風災」來臨時發揮了即時救援的作用，國軍在颱風來臨前就已與地方政府保持聯繫，對宜蘭地區低窪地區及預判可能發生災情之位置，先期完成救災

18 宋兆文，「國軍戮力戰備 堅定守護家園」，青年日報，2011年1月10日，7版。

19 「行政院96年3月30日院授災防字第0969980002號函頒災害防救基本計畫」，中央災害防救會報，網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/uploadfile/series/200803032001.doc>。

20 「國軍廣納意見 有效精進防災作為」，青年日報，2009年12月15日，3版。

21 「災防法修正三讀 救災組織常設化」，青年日報，2010年7月14日，1版。

22 施澤淵，「國軍厚植防災能量 確保國土安全」，青年日報，2009年9月24日。

23 「馬總統：落實災防法 災難發生立即啟動」，青年日報，2009年9月5日，2版。

兵力、機具及災民收容處，²⁴並提前協助民眾撤離高風險地區，讓宜蘭地區遭受風雨侵蝕的鄉鎮沒有任何人員發生傷亡。

民國99年一整年間天然災害仍然頻傳，國軍均能夠及時投入協助救援的工作。諸如4月份國道三號七堵路段發生走山事件，國軍在執行漢光26號演習的同時，第一時間派出人力、機具，迅速協助高工局完成土石清運完畢，同時完成演習與救災之任務，已展現國軍的在執行非戰爭軍事行動的動員能力與高效率。²⁵此外，10月間梅姬颱風外圍環流形成驚人的雨量，帶給宜蘭、蘇澳地區民眾重大災情，也造成蘇花公路嚴重坍方，損失了許多寶貴生命。災害發生後，第三作戰區整合了各作戰區部隊，立即派員前往救災。陸軍派出特戰營官兵實施地面搜索、海軍派遣獵雷艦、兩棲偵搜大隊及水下作業人員下海搜救、空軍也派出了RF-5偵照機及S-70C直升機配合實施全程救援，並且調派陸戰66旅、陸軍269旅、542旅、21砲指部以及十軍團化學兵部隊、機步200旅的官兵跨區增援，爭取救援時效，並儘速協助災區復原。²⁶

總計在民國99年的南修、萊羅克、莫蘭蒂、凡那比與梅姬風災等災害救援行動，以及

國道三號災變等重大災害救援16件及海難救援56件、空難救援2件、山難救援32件、一般災害救援13件，總計投入兵力13萬9000餘人次，各式車輛5400餘輛次，各式飛機523架次，艦（舟）艇455艘次。²⁷國軍的行動挽救許多人命，降低人民生命財產威脅，充分展現國軍與民同在的決心，亦彰顯國軍「向災區前進、與人民同在」的精神，也符合災害防救法修訂後，賦與國軍在災害防救工作上的責任。而針對日本311大地震與海嘯造成的核子事故的複合式災害型態，國防部規劃民國100年「萬安34號演習」亦將地震、海嘯、核災同時發生的複合式災害搶救列入演練項目，²⁸展現國軍投入各類型災害搶救的決心與能量。上述的災害搶救的成效，亦是國軍具備執行「非戰爭軍事行動」能力的例證。類似天災所導致之經濟及社會成本損失，勢將成為各國政府當前施政之重要挑戰，國軍亦是政府的一份子，理當在災害防救的工作上，善盡一己之心力。

參、心理作戰對於救災行動之支援

事實上，軍隊投入救災並非完全沒有面臨敵意與戰場壓力的問題。因為軍隊通常不見得

24 「強颱逼近國軍完成救災整備 主動投入救援」，青年日報，2009年10月2日，3版。

25 「國軍全力支持救災 直至任務完成」，青年日報，2010年4月29日，4版。

26 「國軍99年重要幹部研習會部長講話參考資料」，中華民國國防部，2010年11月10日，網址：<http://www.mil.tw/Lists/List6/DispForm.aspx?ID=89&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Eml%2Etw%2FPages%2FDefault%2Easpx>。

27 「國軍與民同在 深獲百姓肯定」，青年日報，2010年12月31日，網址：http://news.gpwb.mnd.mil.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=14820。

28 「萬安演習 複合式災害列入課目」，青年日報，2011年3月20日，3版。



是救災行動中的主要行為者，通常其接戰規則要比一般戰爭來的嚴謹，行動限制也較為繁瑣，²⁹也更容易遭受到批評，影響救災部隊的士氣。國軍在莫拉克風災飽受媒體指責未能主動投入救災、美軍在2010年海地震災救援任務中亦面臨多方質疑，例如救援速度過慢、³⁰管制機場等同佔領海地等，³¹影響美軍投入救援行動的正當性。日本311大地震發生後，福島核能發電廠事故的危機處理，亦讓各國質疑日本政府的應變能力，³²媒體並批露日本自衛隊一度拒絕進入福島核電廠救災，³³《漢和防務論月刊》亦批評日本防衛省延誤福島核災處理時機，導致災難性後果。³⁴由此可見，軍隊在投入救災時仍可能招致非議與責難，甚至必須面對民眾與媒體「救災不力」的批評。面對此一景況，心理作戰部隊可支援任務部隊化解民眾與輿論的敵意，並運用的宣傳功能與影響作用與民眾進行溝通。另外，軍隊並非專業救災單位，執行救災的官兵面對傷亡民眾往往造

成心理震撼，特別是參與挖掘大體的官兵；長時間不眠不休的搶救工作與達成任務的使命感，亦讓官兵產生心理壓力，上述心理壓力均容易讓官兵產生「創傷後壓迫症候群」（PTSD），影響救災的效率，必須給予適切的心理素質訓練方能在救災時發揮應有的效率。

一、心理作戰目標與場域的外延

任何國家權力工具的運用，特別是軍事工具，總是具有心理的面向。心理作戰可說是透過特別的說服與溝通技巧，影響他人之觀念、舉止、態度及行為，使其產生對我有利反應的軍事工具。國軍政治作戰之任務主要在「鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人」，³⁵「心理作戰」是政治作戰六戰中的主要項目，亦以此為目的。所謂「鞏固自己」是用心理建設的方法，結合民物力資源，掌握軍心，安定民心，以強化我心理防線。「結合群眾」是要結合民眾與武力，組織動員民、物力支援軍事作戰，

29 黃秋龍、趙忠傑，「非戰爭軍事行動與政治作戰」，第九屆國軍軍事社會科學學術研討會論文集，2006年，頁282。

30 雖然在海地救難中美軍已經快速部署，但美國國內部分人士仍認為未達預期，而這些意見也將美軍未能快速反應的癥結歸諸於軍隊與國務院，以及「美國國際開發總署」（USAID）之間的協調整合，但無論其所反映的是否為實情，在某種程度上也凸顯了救災過程中，國內各單位整合行動的重要性。參照「軍隊投入人道救援 凸顯整合行動重要性」，青年日報。

31 由於海地太子港機場只有一條跑道，空間嚴重不足，因此主導救援工作的美軍不得不單方管制，造成美國與法國口角。此外，美軍大量投入海地，在一些國家煽風點火下，被冠上「佔領」指控，使美國不得不澄清美軍任務在於提供支援，並非「取代」海地政府和聯合國的救災地位，參照「美國接管海地了嗎？」，中國時報，2010年1月20日，A11版。

32 「核危機升高 日本政府：錯估形勢」，蘋果日報，2011年3月19日，A1版。

33 「高華柱：國軍救核災 不進重災區」，中國時報，2011年3月22日，A5版。

34 加拿大《漢和防務評論月刊》主編平可夫批評日本防衛省在福島核電廠事故發生後延遲三天才行動，導致災難性的後果。並批評在福島核電廠事故中「幾乎沒有看到自衛隊核防部隊身影」，他的結論是福島核電廠事故演變至今，「自衛隊負有不可推卸的責任」。參照「日防衛省延誤時機 導致核災」，中國時報，2010年3月28日。

35 「國軍政治作戰要綱」，頁1-5。

以鞏固我戰爭面，反制敵對我實施心理戰。

「分化敵盟」是利用敵人同盟之間矛盾，以及敵方軍民之不滿現實的心理弱點，進行挑撥分化，擴大矛盾，使其產生意見分歧，相互分離，以削弱其戰力。「瓦解敵人」係針對敵人心理狀況，適時展開心戰攻勢，用以造成敵人心理壓力，進而擴大敵軍的恐懼、悲觀、頹喪情緒，使敵人失去心理平衡，以瓦解敵人。³⁶

總政戰局編印的「國軍政治作戰六戰之研究」對於心理戰的描述有下幾種：六戰心理作戰是運用心理學的原理，以人類的心理為戰場，有計畫的運用諸般手段或工作，從精神上去影響目標對象的心理與態度，以達成作戰任務或宣揚國家政策的方法或策略；³⁷心理作戰是用以屈服敵人情緒，影響敵人情緒，促其心理變化，導致敵人歸向我方，是無形最有效的戰法；³⁸心理作戰亦是攻心的作為，以目標對象的心理為戰場、以智慧為武器、以情報為依據，從精神意志去主導、轉化或鞏固目標對象的心理與行為，使有利於我之作戰。³⁹另外後備司令部心戰手冊對心理作戰定義的描述為「國軍心理作戰係以人為目標對象，在國家戰略指導下，以心戰任務為中心，持續研析、計

畫、執行、評估，創造與運用有利狀況，以影響及爭取心戰目標對象，改變並引導其採取有利於我作戰任務及國家政策之手段」。⁴⁰美軍將心理作戰界定為「一種有計畫的行動，旨在向外國目標對象傳遞選定的資訊與標的物，以影響其情感、動機、客觀推理過程，最後影響外國政府、組織、群體，與個人的行為」。⁴¹美軍對心戰之定義「對某些事物或依個人的積極或消極性了解與行動，並具有促使個人或團體採取或意圖採取某些行為的取向」。⁴²由以上單位對心理作戰的描述，可以瞭解心理作戰是「藉由說服與溝通的手段，影響目標群眾的心理狀態，使之產生對我有利之反應，以達成軍事目標的一種作戰手段」。

不論是在和平時期或是衝突時期，心理作戰都是以傳達能產生效用的資訊、用以告知與影響為主要的目的。一旦能夠適切運用，心理作戰便能夠藉由降低敵對部隊的作戰意、士氣，來拯救友好或敵對部隊的性命。心理作戰同樣能夠鼓舞積極的行動，以及在敵人各個階級中製造異議與不滿，最後引導敵人投降。美軍認為心理戰的目標對象乃是「具有相同傾向的人民團體」。目標對象區分為團體群組、類

36 「後備司令部心戰手冊」，後備司令部編印，2008年11月，頁1-1。

37 胡瑞舟「政治作戰六戰之研究」，《國軍政治作戰六戰之研究》，國防部總政治作戰局編印，2001年12月，頁133。

38 沈忠邦「政治作戰六戰之研究」，《國軍政治作戰六戰之研究》，國防部總政治作戰局編印，2001年12月，頁183。

39 「心理戰分析論述見解獨到」，青年日報，2009年6月5日，7版。

40 「後備司令部心戰手冊」，後備司令部編印，2008年11月，頁1-1。

41 「美軍聯合心理作戰準則系列：心理作戰是軍事武力倍增器」，青年日報（2007年10月28日），2010年5月25日下載，網址：http://news.gpww.mnd.mil.tw/newsgpww_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=28599。

42 《美軍第四心戰群作業能力手冊》，國防部總政治作戰局譯印，2000年5月，頁265。



別與及集合體三種。心戰作為須能順利傳達到目標對象，並對目標對象產生有效之影響。⁴³

值得一提的是，由政戰學院黃筱薌教授主編的「國軍政治作戰學」一書指出，國軍近年來心理作戰的途徑朝多元化發展，由於科技發展與資訊傳播技術的發達，心理作戰已不再侷限於散發心戰傳單、廣播宣傳、耳語分化等傳統模式，而是擴及運網路資訊、手機、電子媒體等做為心戰媒介來進行。而心理戰的內涵亦朝多樣化發展，作戰對象不再限於軍事人員，作戰空間不再侷限於戰場。⁴⁴也就是說，所有可能威脅軍隊安全的對象與環境，都可能成為心理作戰的目標與場域，為心理作戰支援救災行動立下理論的基礎。

二、心理威脅對救災行動的影響

軍隊在非戰爭軍事行動中與作戰行動中面對的心理威脅與壓力雖不同，然而其差異性僅在於來源的不同而已。軍事作戰的威脅來自於敵軍之兵、火力；非戰爭軍事行動的心理威脅來自於非武裝團體、災難民的敵意及天然災害的破壞力等。執行作戰任務官兵心理壓力的來源在於危疑、震撼、大量同胞傷亡與本身面對死亡的情境；執行非戰爭軍事行動的官兵除了在支援執行反恐制變、打擊犯罪任務時面對與作戰情境相同的心理壓力外，在執行災害搶救的人道救援任務時，還必須要面對重大災難造成的悲傷、死亡等情境，若未能妥善因應，將

影響救災行動的整體成效。

（一）心理威脅影響救災行動的安全

以執行天然災害搶救任務之軍隊面臨的威脅為例，官兵所面對的心理威脅並非來自於強大的敵軍兵、火力，而是對於天然災害的巨大破壞力、環境的陌生、重大傷亡場景的悲傷氛圍、搶救不中斷與時間急迫性的壓力、輿論與媒體的監督，甚至是受創災民在災後因恐懼、悲傷、飢餓的不理性行為。另一方面，掠奪物資的武裝暴民亦對投入救災的部隊產生安全威脅與武力運用的問題。以我國友邦海地在2010年1月12日發生強烈地震為例。由於災情慘重造成空中及陸上的交通混亂，當地治安陷入混亂，使各國的救援人力及物資不易進入，讓災情持續擴大。當地的無政府狀態讓情勢失控，首都太子港的居民因為糧食與飲水的短缺變成暴民而四處掠奪，⁴⁵各國的救援單位必須在武裝部隊的戒護下能執行救災任務，影響救援工作的進度。⁴⁶

另外在2010年2月27日智利強震中，有五十萬居民受困，面臨斷水斷電、缺乏醫療資源的情境。驚恐與憤怒讓飢渴的災民成為暴民，導致治安迅速惡化，連消防隊都遭洗劫，醫療診所也被掠奪，情況全面失序。⁴⁷檢討其原因均是在重大天然災害發生之後，因物資匱乏、無水無電引發災民的憤怒，讓原本驚惶失措的災民，因飢餓、無助與面對災後的「無政府狀態」

43 《美軍第四心戰群作業能力手冊》頁266。

44 黃筱薌主編，「國軍政治作戰學」，台北，黎明文化事業，2010年2月出版，頁58。

45 「地震第七天 災民還在找水、找食物 搶匪橫行霸道 太子港宣布宵禁」，聯合報，2010年1月19日，A7版。

46 「災民變暴民 我搜救任務喊卡」，中國時報，2010年1月20日，A11版。

47 「智利震災擴大 首度向國際求援」，青年日報，2010年3月3日，5版。

之產生的憤怒，轉變為求生存而掠奪物資的暴民，凸顯出重大災害地區容易因物資缺乏、災民安置、醫療不足等問題所導致社會失秩，甚至是武裝暴力與掠奪行為，均可能對救災部隊產生威脅，影響救災工作的遂行。

事實上，軍隊在面臨災民與暴民的情境下所產生的心理威脅與壓力不亞於戰場的景況。軍隊若欲控制災區情勢、穩定救災官兵心緒，應採用適切的心戰作為支援搶救任務。國軍「聯合作戰—心理作戰教則」第01002條「聯合作戰心理作戰範圍與要求」已指出，聯合作戰心理作戰的範圍，涵蓋了軍事行動與非戰爭軍事行動，透過心理作戰戰力的整建與運用，創造有利的環境，依鞏固自己、團結群眾、瓦解敵人之原則，支援達成國軍作戰之使命，可說明心戰作為與非戰爭軍事行動的關聯性。

就心理作戰而言，敵軍威脅評估之目的，在使指揮官瞭解作戰區內當前及潛在之敵宣傳作為，預判並反制或預防敵心戰攻勢直接指向我軍部隊與地區群眾。⁴⁸ 心戰威脅評估之目的，係將敵我雙方心理狀態，作合理而有系統之推斷，以判定何種心戰行動做能獲得效過，據以提出適當之心戰主題與手段之建議，以提供指揮官參考。軍隊在執行「非戰爭軍事行動」與面對戰爭行動的威脅來源並不相同，戰

爭行動的威脅主要來自於具有敵意與配備高強度殺傷力武器、具有完整編組，且有完整後勤支援的團體，人數可透過情報蒐整獲得，非戰爭軍事行動中的威脅，來自於非對稱武裝團體、可能具有非正規編組、缺乏物資的支援、人數無法切確掌握（從數人到數萬人）。雖然威脅的來源不同，對於軍隊的安全威脅有相同的意涵，如軍隊執行反恐行動時，面臨的心理威脅幾乎與戰爭行動一般，甚至官兵必須要面對高於戰爭的心理壓力，其來源在於狀況不明，難以策訂具體的反制計畫，導致於軍隊戰鬥人員容易陷於高度的危疑震撼之中。

（二）心理壓力影響救災行動的效率

天然災害往往造成重大傷亡，倖存者面對生離死別，家園毀損的傷痛，很多災民都出現通宵失眠、食不下嚥、焦慮暴躁、終日恐慌、悲傷憤怒等情形。⁴⁹ 包含救災的官兵亦出現類似狀況。這種狀況稱之為「創傷後壓迫症候群」（PTDS）。軍隊並非專業救災單位，官兵對於傷亡民眾的搶救往往造成心理震撼，而長時間不眠不休的搶救工作即達成任務的使命感亦讓官兵產生心理壓力，特別是參與挖掘罹難民眾遺體的官兵，容易因現場的景況產生「創傷後壓迫症候群」（PTSD），⁵⁰ 影響救災的效率。

「創傷後壓迫症候群」患者通常會深陷恐

48 「後備司令部心戰手冊」，頁2-5。

49 學者指出悲傷必須要經過一定的階段才能慢慢平復，Kubler Ross將瀕死的心理區分為五階段，分別為「否認」、「憤怒」、「討價還價」、「沮喪」、「接受」；Rando則將悲傷反應分為三個階段：「逃避」、「對抗」、「重新建立」。主張此一理論的學者指出，人們必須要走完悲傷階段才能復原。參照尉遲淦《生死學概論》，台北，五南出版社，2001年11月二版，頁120。此外，後備動員管理學校政戰主任劉慶祥博士指出，投入救災的官兵必須要明白悲傷的階段，才能在面對災後倖存的家屬時，以同理心理解家屬堅持救援不中斷的無理要求與莫名的忿怒，並安撫家屬情緒，協助其走過悲傷。

50 據媒體指出，國軍於2010年4月支援國道三號土石崩落災害搶救時，一名工兵弟兄面對殘破的遺骸，曾有嚇得當場嘔吐的症狀，參照「挖屍見慘狀 小兵嚇到吐」，蘋果日報，2010年4月29日，A2版。



懼、驚慌之中，卻又自覺無能無助改變事實，於是就會出現焦慮、易怒、麻木、疏離、不斷浮現出創傷事件、或是逃避創傷回憶，另外也會出現身體自律神經失調症狀，如果不能及時治療，適時疏導，長期下來就可能惡化成憂鬱症、焦慮症或酒精藥物濫用。依據「九二一」災後一項災民臨床評估報告，除了災民之外，救災人員出現「創傷後壓迫症候群」的比率也相當高，甚至有百分之一點一的救災人員，出現自殺意念。⁵¹

有經驗的救災人員雖然比一般人更能承受各種壓力，但當他們在第一線面對救災工作時，由於目睹過多的死亡及破壞、工作時間過長及工作時間緊迫等，也很容易產生壓力疲乏的現象。這些現象導致救援人員很快就因疲乏失去體力及意願，出現嘔吐、下背痛、頭暈、頭痛、肌肉痠痛等症狀，影響任務之遂行與戰力之持續。究其原因是許多救災的官兵，從未面對傷亡的情境，驟然投入災區，面臨比戰爭還要淒慘的大自然災難，整天與屍體、屍塊為伴，還要肩負許多挖掘、搬運的艱巨任務，難免會出現焦慮、憂鬱、夢魘等症狀，必須適時給與支持與輔導才能撫平心理傷痕。

此種情形中共解放軍亦有相同經驗，根據共軍媒體報導，從唐山地震到汶川地震，從長江抗洪搶險到2008年初南方抗擊雨雪冰凍災害，共軍官兵在搶險救災的環境下，一直經

歷著意志品質的考驗，尤其2008年四川大地震的救災行動中，年輕的官兵面對死亡和無奈等不曾面對的場景，心靈的煎熬以及其他心理問題，考驗著官兵的意志，因此解放軍開始重視非戰爭軍事行動的心理訓練。⁵²足見不論任何國家的軍隊在投入救災之時，都必須要將心理壓力的調適視為影響救災效率的重要因素。

三、心理作戰支援救災行動的探討

軍隊執行「非戰爭軍事行動」時必須釐清「心戰目標」，進行針對目標進行威脅評估，律定對應威脅之心戰措施與心防措施。在心戰措施方面針對有組織的武裝恐怖份子、犯罪或是無組織的暴民，所採取的心戰作為可必照作戰行動採取威嚇性心戰、招降性心戰為主。但針對天然災害的受災民眾轉化之無組織的暴民時，所採取的心戰手段則應以指引性、勸導性、介紹性心戰為主，以化解民眾不安情緒，排除救災行動之障礙。在心防措施方面則應針對災民進行心防的建立，避免不安情緒的擴大，並對任務部隊進行心防教育，建立心理強度，避免創傷症候群的發生。

（一）運用心戰措施化解威脅與敵意：

早期的非戰爭軍事行動主要係以人道救援為主，心理作戰的支援亦對人道救援任務產生效益。1991年4月波灣戰爭末期，美國總統布希指示針對在伊拉克北方及土耳其東南部的庫德族難民，發動一項名為「提供安適」大規

51 「正視災後心理重建 協助受創者出走陰霾」，青年日報，2009年8月24日，2版。

52 「汶川震災啟蒙共軍軍事心理訓練」，青年日報，2008年7月19日，5版。

模的人道救援任務。⁵³「提供安適」行動的心戰計劃包括難民營健康衛生協助與指導、製發安全行為通行證、研發重要用語的語言卡等，協助聯合特遣部隊人員與救援行動中的當地人民溝通。在任務最高時期，心戰特遣部隊擴大到調用七十八位官兵以支援不同的地區及單位。在整個行動中，心戰單位對任務成敗都具有關鍵性的影響，這些單位發展並且執行心戰計劃，以傳單、海報、宣傳摺頁及擴音器廣播等方式，來提供與難民有關之資訊，在最初任務階段是製作傳單，以提供有關空投物資之訊息。而印製解說立即可食用食物內容及準備方式、解釋美國產品，諸如嬰兒配方奶粉的翻譯宣傳摺頁等等。

「提供安適」行動聯合部隊初期的指揮官約翰·夏利卡維立指出「我相信我們在這次行動中所取得之成功，大都應歸因於成功的整合了心理作戰(PSYOPs)，來支援整體的人道救援任務。超過五百萬份的心戰文宣品被分送到北伊拉克及土耳其東南部來支援整個行動的目標及任務，心理作戰實在是不折不扣的能力倍增器」。⁵⁴由以上美軍執行人道救援的心戰措施，瞭解到心戰的功效不僅只是在軍事行動中可協助戰力的發揮，在非戰爭軍事行動中亦可支援軍隊採用安撫、指示、宣傳等心戰

措施，協助影響目標地區內目標民眾的心理狀況，擴大行動的效果，避免無謂的衝突與排除行動的阻礙等，讓軍隊的得到安全保障與行動自由。因此，軍隊執行「非戰爭軍事行動」時的威脅來源，並非武裝的軍事人員，在執行心戰作為時，必須釐清「心戰目標」，進行針對目標進行威脅評估，律定對應威脅之手段。

非戰爭軍事行動的心戰作為依其目標之不同，可區分為威嚇性心戰、指引性、勸導性、介紹性心戰為主。針對有組織的武裝恐怖份子、犯罪或是無組織的暴民，所採取的心戰作為可必照作戰行動採取威嚇性心戰為主。但針對天然災害的受災民眾轉化之無組織的暴民時，所採取的心戰手段則應以指引性、勸導性、介紹性心戰為主，以化解民眾不安情緒，排除救災行動之障礙。「威嚇性心戰」以強調軍隊武力的強大、執行任務的意志力與針對犯罪性為的斥責的心戰作法，目的在於對心戰目標給予心理威懾，壓迫其放棄武力對抗為主，並配合招降性心戰內容，說明安置措施與安全保證，造成其內部的分裂與意志力的破壞。「指示性心戰」是透過心戰作為引導目標群眾到達任務部隊所望地區的心戰作為，其目的在於引導、協助目標群眾避開任務部隊的運動路線，前往安全地區，減少民眾對於部隊執行援

53 1991年波斯灣戰爭即將結束之前，庫德族人對伊拉克海珊政權發動了一次反抗行動，可惜功敗垂成。在庫德族為爭取自由的嘗試被鎮壓後，因恐遭到伊拉克軍隊之報復，於是他們便逃入土耳其與伊拉克邊境的山區裡去，然而由於撤退匆促，庫德族人面臨著飢荒，暴露野外，飲用受污染的水源，和波斯灣戰爭所留下的未爆彈等種種死亡之威脅。難民的人數最高多達七十五萬人，其死亡率則高達每天在每萬人當中就有四人死亡。在美國的主導之下，聯合國以及許多聯盟國家及組織共同攜手合作來結束這場人類的苦難。參照「支援提供安適作戰之心理作戰」，國防部總政戰局，國軍政戰資訊服務網，下載日期：2010年11月3日，參照網址http://www.gpwd.mnd.mil.tw/onweb.jsp?webno=33333337;0&webitem_no=2137。

54 「支援提供安適作戰之心理作戰」，國軍政戰資訊服務網。



助任務的干擾、阻礙與威脅，並降低任務部隊的負擔。「勸導性心戰」旨在於對於民眾進行勸導或說服的心戰措施，諸如勸導民眾先期撤往疏散地區，說明政府對災民的安置措施等。「介紹性心戰」係針對任務部隊的組成、任務的內容與藉以釋放友善與正當性訊息的心戰措施。心戰主題主要將任務部隊執行任務法律依據進行介紹，以提高任務在目標群眾心中的正當性，以降低目標群眾的敵意。

(二) 運用心防措施穩定軍心、民心

心理作戰是作戰「方法」的運用，心理訓練是官兵「心態」的訓練。心理訓練主要是使官兵在心理、身理都能適應戰爭的挑戰。心理訓練 (mental training)，是現代化國家專業訓練的一環，是一種使官兵「心理狀態」能適應平時的嚴格軍事訓練，戰時的慘酷戰爭狀態訓練。美國、英國、以色列、俄羅斯及中共等，都有專業的心理訓練。綜合世界各國心理訓練目標，可歸納為：「提升個人自信心、增進團隊凝聚力、克服戰場恐懼力」等三個目標，依據現有資料顯示，心理訓練可以提升官兵軍事訓練的成果、減少心理受傷人員的比例。⁵⁵軍隊執行反恐行動、協助打擊犯罪、支援救災任務之前，應給予適切的心防措施，實施精神動員，給予任務簡報，適切的訓練，士氣的鼓舞，並實施心理抗壓訓練，讓官兵在執行任務時，有足夠的心理強度可以面對威脅。另外借鑑海地震災與莫拉克風災的經驗，軍隊執行救災任務，應適時運用心戰作為安撫災區民眾的

心防，以提高救災之效率。非戰爭軍事行動的心戰目標與一般作戰的心戰目標不同，必須針對目標群眾撰擬適切的心戰文宣、喊話稿，制訂災民收容地點之說明、引導的地圖等心戰物品，適切的協助救災部隊安撫、勸導、引導民眾，避免因災區的無政府狀態引發民眾的不安而產生動亂，影響救災部隊的安全與效率。

肆、建構國軍救災行動中的心戰作為

檢視國軍現行心戰作業相關準則，僅國軍「心理作戰教則」規定聯合作戰心理作戰範圍涵蓋「戰爭軍事行動與非戰爭軍事行動」，並無特別針對執行「非戰爭軍事行動」之心戰作為擬定具體作為。本文將針對非戰爭軍事行動的心理特性，提供心戰構想與具體作法之策進作為，以提供相關單位參考。

一、建立支援救災行動的心戰構想

考量軍隊因應非傳統威脅與非戰爭軍事行動任務需要，心理作戰訓練應以提昇戰術性心戰作為能力、鞏固部隊心防，協力執行任務為主，以應國家安全需求，規劃構想分述如下：

(一) 積極心戰整備，提高救災效率：

國軍執行非戰爭軍事行動必須充分瞭解當前形勢，配合各項反恐、救災之演訓時機，實施威脅情勢之研究，以瞭解心理作戰的目標與重點。國防部應建立研究成果之資料庫，並掌握心戰資源整合，落實心戰機制，有效支援「非戰爭軍事行動」之遂行。並賦予心戰專部

55 「國軍心理素質訓練課程教材」，國防部總政治作戰局編印，2007年12月，頁116。

隊研究有關非戰爭軍事行動的具體心戰支援能量之任務，適時支援各作戰區執行救災任務的心戰、心防措施，以專業的心戰作為協助任務部隊穩定軍心、安定社會，以提高救災的效率。

(二) 強化心理訓練，凝聚堅強意志：

「創傷後壓迫症候群」通常發生在經歷戰爭、天災、車禍、親人驟然死亡等災難折磨之後。國防部應賡續發展官兵作戰意志評量模式與系統，並規劃將軍隊執行反恐行動、人道救援之心理訓練制度。戰場抗壓訓練除應結合新兵訓練與部隊駐、基地訓練外，並透過演訓模擬災害搶救景況施訓，強化官兵心理素質，達到「提升個人自信心、增進團隊凝聚力、克服戰場恐懼力」等三個目標，避免官兵在執行非戰爭軍事行動時產生適應不良、恐懼、逃避等「創傷壓力症候群」的病徵。

(三) 增進國防共識，強化防災認知：

我國為推動全民國防教育，特別制定了《全民國防教育法》，以增進全民之國防知識及建立全民防衛國家意識。實施之後對建立健全國防發展、確保國家安全之共識，已有一定成效。基於建立災害防救觀念須由下而上，建立社區防災意識，達到「保家、保鄉、保產」

之效能，實與全民國防教育之旨趣相符，應將「災害防救」納入全民國防教育內容之中，以健全全民心防。⁵⁶並整合各轄屬單位及社會資源，透過各種教育管道及辦理相關活動，強化「全民總體防衛」與「全民防災」之共識，使全民在心理上認同國軍、支持國軍參與反恐、救災等非戰爭軍事行動，以建立民眾的心防。

(四) 善用資訊網絡，提升心戰功效：

美軍於科索沃戰爭後由國防科學委員會特別小組針對作戰期間心戰缺失，提出許多具體建議，該報告的結論為：「如何將資訊與心戰戰力結合，運用傳播媒介迅速傳送正確資訊給目標群眾，達到說服、影響、轉化的目的，為心戰的關鍵」。⁵⁷現代資訊科技已為商業行為及軍事行動帶來根本的改變，在心理戰方面，高科技時代的心理戰已不能只是停留在留置心戰傳單、實施心戰喊話、散發戰場快報以及戰前精神動員與心防。應善用偵測網路、資訊網路、非致命性心戰資訊傳散網路建構「網狀化心理戰」⁵⁸，並在各方的配合下精準傳播心戰訊息，以吸引、說服、影響、轉化目標對象，以利非戰爭軍事行動達成。軍隊在執行救災任務時，同樣可利用心戰作為在災害發生的前、中、後運用資訊傳散網路協助將災害防救的相

56 有關《全民國防教育法》，請參閱法務部全國法規資料庫網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0080014>。「99年度全民國防在職巡迴宣教3月起跑」，青年日報，2010年1月25日，網址：http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=120649。

57 熊旭成，「美軍「網狀化心理戰」之發展與啟示」，青年日報，2008年10月8日，7版。

58 「網狀化心理戰」是一種具備『資訊優勢』的心理作戰概念，藉由鏈結偵測網路、資訊網格、非致命性心戰資訊傳散網路成為網狀，並在『公共事務』、『民事作戰』、『公眾外交』的配合下傳播心戰訊息，來倍增心戰戰力，以達成情資共享、加快指管速度、提高心戰效能，用以吸引、說服、影響、轉化目標對象，摧破敵作戰意志並爭取國際支持，達成所望心戰目標，以增加作戰安全，支援軍事作戰的心理戰模式。參照熊旭成「美軍「網狀化心理戰」之發展與啟示」，青年日報，2008年10月8日，7版。



關資訊傳播，包括平傳播災害防救訊息、教育民眾離災防災的觀念、即時勸導民眾撤離、提供收容地點資訊等；災害發生期間協助激勵救災部隊士氣、警告不肖份子趁火打劫、安撫災區民眾、協助搜尋網路求救資訊等；⁵⁹在災害搶救後運用資訊平台掌握民眾情緒、蒐整新聞資訊進行分析研判，提供政策單位參考改進並導正錯誤資訊等。

二、建立支援救災行動的心戰專業能量

軍隊執行救災行動之中，除以必要的武裝力量協助援助地區維持秩序、穩定局勢外，更應採取適切的心戰、心防措施，協助任務部隊執行威嚇失控暴民、宣慰受災地區、安撫災民情緒作為之行動準據，發揮政戰支援「非戰爭軍事行動」之功效，方不致產生暴亂之情形，延誤軍隊救災之時效。為安定受災地區民眾情緒、強化救災官兵心防，國軍政戰工作之心戰工作應可適時提供支援執行救災任務時之心戰、心防工作，以達到安定軍心、安撫災民、威嚇暴民之功效，以達成「提高救災效率」、「維護部隊安全」、「安定災區民心」之三重任務。惟此一任務，僅依賴執行任務部隊的政戰人力恐有不足之虞，國軍現有心戰專業部隊為政戰總隊之心戰大隊，其任務為遂行國軍心理作戰（反敵心戰）、心戰戰法研發與執行，戰術性心戰作為及作戰區心戰資源運用之建

議。⁶⁰心戰大隊所屬戰術中隊可採配屬方式支援各作戰區遂行戰場心戰文宣任務。心戰戰術中隊具備的能力足以支援作戰區執行各項任務，應將「非戰爭軍事行動」的心戰能力納入規劃，結合各項非戰爭軍事行動的任務需求，採計畫性作為擬定心戰品與文宣資料，並運用網路資源與強大的傳播功能，強化民眾災防教育、協助宣導防災觀念，並籲請民眾支持國軍執行任務，遇有大規模災難時，協助運用諸般心戰手段安撫地區民眾，鼓舞民心士氣，協助災民疏導安置，並對產生暴亂地區進行威懾性與制壓性心戰作為，以協助憲警單位穩定目標地區社會秩序。

三、救災計畫納入心戰作為規範程序步驟

非戰爭軍事行動的心戰目標與一般作戰的心戰目標不同，必須針對目標群眾撰擬適切的心戰文宣、喊話稿，制訂災民收容地點之說明、引導的地圖等心戰物品，適切的協助救災部隊安撫、勸導、引導民眾，避免因災區的無政府狀態引發民眾的不安而產生動亂，影響救災部隊的安全與效率。海地地震由於災情慘重造成空中及陸上的交通混亂，當地治安陷入混亂，使各國的救援人力及物資不易進入，首都太子港的居民因為糧食與飲水的短缺變成暴民而四處掠奪，⁶¹智利強震中，有50萬居民受困，面臨斷水斷電、缺乏醫療資源的情境。驚恐與

59 近年來Facebook 等社交網站成為在災害發生時資訊交流重要的平台，每當災害發生時，許多的受災網友透過社交網路求援、或是運用手機、數位相機等社設備傳送災區景況成為災區地第一手資訊，救災單位若能夠即時掌握，可提高救災的效率。新聞亦指出美國紐約市應急辦公室(Office of Emergency Management)在社交網站FaceBook設立網頁，並在網上辦公室辦公。參照「市災辦推出FaceBook辦公室」，大紀元新聞網，2009年6月21日，網址：<http://www.epochtime.com/b5/9/6/21/n2565214.htm>。

60 《國軍政治作戰專業部隊(單位)指揮與運用教則(草案)》，國防部編印，2006年3月，頁2-3。

61 「地震第七天 災民還在找水、找食物 搶匪橫行霸道 太子港宣布宵禁」，聯合報，2010年1月19日，A7版。

憤怒讓飢渴的災民成為暴民，導致治安迅速惡化，情況全面失序，原因均是因物資匱乏、無水無電引發災民的憤怒，讓原本驚惶失措的災民，因飢餓、無助與面對災後的「無政府狀態」之失序情形產生的憤怒，轉變為求生存而掠奪物資的暴民，凸顯出重大災害地區容易因物資缺乏、災民安置、醫療不足等問題所導致社會失秩，甚至是武裝暴力與掠奪行為，均可能對救災部隊產生威脅，影響救災工作的遂行。國軍部隊於擬定防救災計畫中，應考量此一情境，將災民心防措施納入計畫考量，讓執行救災的部隊適時運用心戰作為安撫災區民眾與鞏固救災部隊的心防，以提高救災之效率。

四、強化官兵心理素質訓練提升救災效率

心理訓練是官兵「心態」的訓練，主要是使官兵在心理、身理都能適應戰爭的挑戰，適應戰時的慘酷戰爭狀態的訓練。心理訓練可以提升官兵軍事訓練的成果、減少心理受傷人員的比例，⁶²因此在面對救災時的恐怖與悲傷景況、搶救工作的心理壓力，應透過強化官兵心理素質訓練的方式來協助不對達成救災的使命。

（一）強化心理抗壓訓練提升救災效率

非戰爭軍事行動中的壓力與恐懼與戰爭所引起的恐懼相同，都會使官兵的思維模式發生變化，導致視覺與聽覺的反射中樞產生遲疑或判斷錯誤的狀況，因此，必須要強化心理抗壓能力，才能在充滿危機與震撼的行動中，發

揮所能，達成任務。要提昇官兵執行任務的能力，首先要能克服恐懼與壓力，對此，國軍先後規劃「心理素質訓練」、「合理冒險訓練」及「戰場心理抗壓訓練」等訓練方式，強化官兵心理建設。⁶³面對未來戰爭趨勢，官兵心理抗壓訓練不容忽視，尤其透過有系統、有目標及有組織的訓練課程，將增進官兵心理抗壓能力，面對變化多端的戰爭環境，將能提前適應戰場，提昇戰鬥意志力。北測中心裁判官柳義望少校表示，親身經歷過戰場抗壓訓練館的官兵，比一般官兵較能在槍林彈雨中，臨機應變，提高作戰生存率。同時，透過高科技的模擬，部隊訓練將不再受天候、場地、彈藥等因素限制，均能依計畫、按期反覆加強訓練，達成訓練目標。⁶⁴救災是國軍執行「非戰爭軍事行動」的主要內容，亦應針對救災景況設計相關之心理抗壓課程，使官兵在平時就有機會體認執行災難救援的心理壓力，以建立心理防線，避免在執行任務時受到衝擊。

（二）實施任務簡提升官兵心理素質強度

有鑒於921地震時、72水災、莫拉克風災參與救災官兵產生的災難事件衝擊產生的「創傷後壓力疾病」的症狀，各級部隊必須要在執行救災任務前實施官兵的「心防教育」，避免官兵受到救災地區悲傷與恐懼的氣氛、災區民眾情緒的感染、威脅所影響，延誤救災的黃金時間。各級部隊應在投入災區前完成「勤前教育」，利用「任務簡報」的方式，對參與救援官

62 「國軍心理素質訓練課程教材」，國防部總政治作戰局編印，2007年12月，頁116。

63 「克服戰場恐懼 提前經歷震撼實況」，青年日報，2010年4月14日，3版。

64 「心理抗壓訓練提昇戰鬥意志力」，青年日報，2010年5月12日，3版。



兵實施心防教育，讓所屬官兵在心理上作好準備，以降低參與救援任務官兵受上災難事件的衝擊與影響。⁶⁵藉由「任務簡報」可讓官兵瞭解任務內容的重要性與急迫性、可能面對的災難景況、面對安全威脅的處理程序、各項後勤支援的能量、安全地區與疏散路線，讓官兵在較高的心理強度與具備安全的訊息下投入災區，可減緩災難景況與災民情緒對於官兵產生的影響。

五、利用演訓驗證救災行動心戰作為

現代戰爭已無前、後方之分，更無平、戰時之別，尤其國軍在戰時的主要任務除軍事作戰外，亦能在行有餘力之際，遂行如民防救護、災損應變與後備應援等非戰鬥任務。國防部更將災害防救訓練項目，分別納入「萬安演習」、「漢光演習」兵棋推演研討及年度重大演訓流路，並主動配合地方政府災害防救演練，期透過國軍戰略、戰術教育之施訓，使未來在實際執行救災任務時，國軍戰情體制的運作能與中央及地方政府災害應變中心進行更緊密的結合。從我國每年「萬安演習」所進行相關緊急應變機制的演練，以及歷次重大天然災害時，國軍各部隊均能迅速出動救災可以印證，這套軍民防救運作機制已能發揮預期功能，並且逐步落實，真正做到平時掌握人、物力動員資源；災變時提供適切援助，以達資源共享；戰時則能夠有效支援軍事行動，奠定防

衛作戰先勝基礎等目標。⁶⁶為驗證心理作戰支援非戰爭軍事行動的效益，國軍在規劃「萬安演習」、「漢光演習」及參與各項地方政府災防演練時，應將「心理作戰支援災害搶救」納入演練項目，建構心戰支援救災行動的能量與經驗，方能夠在實際執行任務時發揮心戰的效益，達成強化官兵心防、維護部隊安全與穩定災區民眾心理情緒，提升救災效率之使命。

伍、結語

美國學者史蒂芬·法瑞斯（Stephan Fairs）以非洲越演越烈的種族衝突為例提出警告，說明因全球暖化造成的糧食短缺、水資源不足一但與政治問題相結合，將可能引發地緣衝突的災難。⁶⁷由此可知全球暖化形成的極端氣候帶來的天然災害與地緣政治的變化，已成為各國國家安全威脅的主要來源之一，必須要以國家安全戰略的高度來面對。國際社會如果再不降低對石化燃料的依賴，從而減抑溫室氣體排放，在未來一系列的全球性環境、社會甚至是軍事危機，將可能接踵而至。美國「紐約時報」在2009年8月9日報導指出：「氣候變遷將成為未來數十年深遠的戰略挑戰，美國必須動用軍事力量處理暴風、乾旱、大批人口遷移和疫情的可能性遽增」，⁶⁸說明了氣候變遷與國家安全的關聯性。台灣地處天然災害發生的高頻區，必須更為審慎因應氣候變遷帶來的高頻區，必須更為審慎因應氣候變遷帶來的

65 「國軍重災難事件心理衛生工作實務」，國防部總政戰局編印，2004年11月，頁94-97。

66 「落實萬安演習，強化全民防衛動員戰力」，青年日報，2009年4月24日，2版。「國軍與災害防救體系結合，提昇援災效能」，青年日報，民國98年9月9日，2版。

67 傅季強譯，史蒂芬·法瑞斯「大遷移」，台北，天下雜誌出版社，2009年6月，頁18-44。

68 「紐時：美擬將氣候變遷列入戰略考量」，青年日報，2009年8月10日，5版。

「國家安全」威脅。現階段，國軍以未雨綢繆的態度提早做好各種災害防救準備，不僅能掌握救災時效，因應各種災變狀況，亦能透過專業與效率，建構完善的災防機制與國土安全網，確保國人生命、財產安全。未來國軍將秉持「主動而不主導」原則，投入救災工作，並期望能獲得自中央與地方政府的協助與能量，才能夠有效整合軍、民力量，達到「有效防災、迅速救援」的效益。⁶⁹

現代的戰爭與現代的國防，已不是單純的軍事行為，而是牽動整個國力、軍力、民力與精神力的綜合行為；而國家的安全威脅，不僅限於外部的軍事威脅，且應包括來自內部的天然與人為威脅。強化軍隊非戰爭軍事行動能力，更已成為當今各國致力軍事發展的共同趨勢，其中尤以災難救援工作最受到各國的重視，因為人道主義是國際普世核心價值，也是文明社會共同追求的理想。在全球氣候變遷與地震災害日趨頻繁的現代，天然災難救援行動已被視為軍隊應對「非傳統安全」的重要環節。任何國家權力工具的運用，特別是軍事工具，總是具有心理的面向。心理作戰可說是透過特別的說服與溝通技巧，以影響他人之觀念、舉止、態度及行為，以產生對我有利反應的軍事工具。早期的非戰爭軍事行動主要係以人道救援為主，心理作戰的支援亦對人道救援任務產生效益。藉由對美軍執行人道救援的心戰措施的探討，可瞭解到心戰的成效不僅只是在軍事行動中可協助戰力的發揮，在非戰爭軍

事行動中亦可支援軍隊採用安撫、指示、宣傳等心戰措施，協助影響目標地區內目標民眾的心理狀況，擴大行動的效果，避免無謂的衝突與排除行動的阻礙等，讓軍隊的得到安全保障與行動自由。

執行天然災害搶救任務之軍隊面臨天然災害的巨大破壞力、環境的陌生、重大傷亡場景的悲傷氛圍、搶救不中斷與時間急迫性的壓力、輿論與媒體的監督，甚至是受創災民在災後因恐懼、悲傷、飢餓的不理性行為。另一方面，掠奪物資的武裝暴民亦對投入救災的部隊產生安全威脅與武力運用的問題。未來國軍執行救災行動，除以必要的武裝力量協助援助地區維持秩序、穩定局勢外，更應採取適切的心戰、心防措施，運用心戰專業部隊或是單位心戰作為協助任務部隊執行威嚇失控暴民、宣慰受災地區、安撫災民情緒、強化救災官兵心防之工作，發揮政戰支援「非戰爭軍事行動」之功效，以達安定軍心、安撫災民、威嚇暴民之功效，達成「提高救災效率」、「維護部隊安全」、「安定災區民心」之三重任務。

作者簡介

王信力

淡江大學戰略研究所碩士
班97年班

現職後備動員管理學校學
務處長

69 「全民戰綜協調會報 展現動員能量」，青年日報，2009年12月24日，5版。