

國軍因應災害防救的組織鏈結與制度創新之研析

海軍上尉 錢尹鑫

提 要：

- 一、在20世紀後期，全球暖化導致氣候不斷快速變遷，為因應非傳統安全威脅的職能上，各國政府均面臨重大考驗，聯合國跨政府氣候變遷小組指出，21世紀極端的變遷氣候，可能不斷創新災損紀錄且更難預測災難動向，各國政府舊有的傳統救災模式將遭遇極大的挑戰。世界各國在國土安全的防衛上，軍事組織除了例行性的工作之外，亦把重大災害的救援工作列為軍事組織核心任務，前瞻未來，現代化的軍隊必須具備執行非戰爭軍事行動的能力，才能協助政府快速穩定社會，進而維護國家安全。
- 二、我國地理環境特殊，天然資源不多，但是天然災害卻不少，每年風災水患侵擾，嚴重威脅國人身家財產安全，為有效因應氣候變遷所導致的重大災害，災害防救必須建構一套有效的反應機制，國軍具備強大能量，若能加以妥善運用，恰可彌補各級政府救災之不足，必能達到相當程度的減災與救援效用。

關鍵詞：非傳統安全威脅、非戰爭軍事行動、制度創新、災害防救

壹、前言

隨著傳統疆界的瓦解，這時代是政治、軍事、經濟、環境、資源、資訊、交通、文化、生態等的全球化，由於國家安全概念的延伸，固有的傳統威脅雖然是國家之間主要的安全威脅，但新興的非傳統的威脅，亦因其複合特性而更受矚目。我國地處亞熱帶季風氣候區，又位於歐亞板塊與菲律賓板塊交接的環太平洋地震帶，常有地震、颱風，水

災發生。各種災害威脅不斷，政府為保護人民生命及財產安全，動用軍隊從事非戰爭軍事行動。

軍隊的職能從傳統的戰備整備延伸至災害防救，換句話說，現代的軍隊需要更多的人力、設備、訓練、預算來應對非傳統安全威脅。這些非軍事行動的作為，不論在其形式與工作內容上，都與軍隊的指揮管制、情報蒐集、作戰訓練、後勤補給與動員整備各項制度有關，因此，探討國軍與災害防救在

實務上之作為，除了可以使我國軍事組織各項事務能與國際接軌外，也可激起組織內部制度創新之願望，進而發揮更大的職能空間。

貳、問題範疇與概念架構

一、國軍因應災害防救之問題範疇

(一) 論述災害防救需要軍隊協助執行之趨勢

依國家發展的角度，對國家內部而言，貧窮、疾病相互複合，人民沒工作、吃不飽、生活無法得到良善的照顧，社會脆弱性(Social Vulnerability)¹引發其潛藏已久的社會問題，再加上國家治理機能疲弱，無法採取有效的緊急應對政策進而平息民怨，自然演變成政治危機。例如：在2011年的阿拉伯之春(The Arab Spring)，突尼西亞的一把野火靠著臉書(Facebook)串連，由北非燒到中东，長期執政的政治強人逐一垮台，國家隨之陷入動亂、內戰，而民眾迄今仍未有穩定的生活環境。

社會脆弱性也是國家對於當前社會問題的觀察標的與擬定政策的依據，正因社會有其脆弱性，所以，更需國家以善良治理(Good Governance)來填補這個缺口，善良治理有八個主要特點包括：民眾參與(Participation)、良好的法治(Good Rules of Law)、有效和高效率的政策(Effective and Efficient Policies)、政策透明度(Transparency)、政府良好的回應力(Responsive-

ness)、社會的公平(Social Equity)與包容(Inclusiveness)、形塑公眾意識(Public Consciousness)與問責制(Accountability)。它是確保政府施政錯誤的最小化，並且在社會脆弱性的決策中，考慮少數人的意見與聲音，這也是順應當前和未來社會的需要²。而軍隊正是實踐國土安全政策與善良治理的重要工具。

我國地理環境在天然災害不斷侵襲下，傳統的警政與消防單位已不足以因應屢破紀錄的異常災害，因此，國軍部隊亦成為災害防救的主力之一，然軍事組織人員精簡、組織裁併而戰備訓練又未曾減少的狀況下，若單純只靠軍隊來從事災害防救的工作，勢必影響戰訓本務進而削弱國防實力。災害何時來我們無法預知，只能在平常時期做好減災的準備，如何妥善運用龐大的社會資源與國軍戰力，就成了目前最為急迫的課題。國軍官兵來自於社會，對於自身、家人安全及財產的守護更是當仁不讓，若能將此能量配合既有的制度加以綜合運用，除了能減少社會脆弱性之外，也是直接維護社會安定的方法。

(二) 發現與歸納災害防救組織之運作問題

依據歷年風災之經驗檢討我國災害防救機制的缺失，不難發現政府機關與軍事組織之間的多重問題。首先，制度結構性困境，災害來臨時，首重時效性，各級政府發現災情，無力處理時逐級回報，動用軍隊時，常

註1：Social vulnerability refers to the inability of people, organizations, and societies to withstand adverse impacts from multiple stressors to which they are exposed. "Social Vulnerability," Wikipedia. At: http://en.wikipedia.org/wiki/Social_vulnerability. (Assessed 2011/8/4)

註2：Yap Kioe Sheng, "What is Good Governance," United Nations Economic and Social Commission. At: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf> (Accessed 2011/8/4)

因繁瑣作業程序再加以軍隊準備時間而影響作業時效，造成不可挽回的遺憾。其次，軍種缺乏平時跨部協調與資源共享，組織未見其情報交流與資源分享，反倒是各自為政分散資源。此外，長期人力資源匱乏，維持效率能力不足，各級部隊因為各單位缺員、受訓及調職等因素，執行多重工作人力負荷過重影響工作成效至鉅，對於減災、備災之經營無法維持高效能的行政工作。

(三) 研究政策制定與基層回應之實務關聯

災害救援工作若只依靠警、消體系與其他民間團體，必然不足以立即處理，其實，部門之間的府際合作(Intergovernmental Cooperation)³可以藉由簡單的制度與規則建構的過程來塑建合作的框架與彼此行動的報酬。政策制定與執行回應力之實務問題，在學術界已經有可行的理論探討與政策應用成功之經驗。其之所以具有值得參考應用之價值，乃在於指引出為什麼原本將產生負功能(Negative Function)之實務問題，卻反轉過來產生反功能(Dysfunction)或衍生長程的潛在功能(Latent Function)。本研究之旨趣將探討政策制定與執行回應力之實務問題，包括負功能、反功能兩者的機轉現象。

二、國軍處理災害防救之概念架構

(一) 分析災防組織跨部門整合之必然性

政府的善良治理就像是一面鏡子，完全地反應社會民眾的期待或責難，國軍的政治作戰恰可做為善良治理的重要環節。狹義的

政治作戰意旨除直接以軍事或武力加諸於敵人的戰鬥行為，而廣義的政治作戰乃是影響目標對象心理或改變其行為的手段或方式。因此，以廣義的政治作戰而言，其不但是政府達成國家政策的重要工具，更是遂行與反應廣大群眾意志的根基。國軍政治作戰為政府善良治理的一環，透過善良治理的實踐便可瞭解現行政策的不足之處，而不足之處亦可利用政治作戰來做適當的補充。

災害防救可以做為達成政治作戰目標的途徑，透過災害救援的實質行動，改善民眾的對立心態與族群鬥爭，進而穩固國家安全減少社會動盪。以災害防救工作為例，救災工作若做不好，將會刺激敏感的族群議題、政黨支持問題與國家認同議題，為能有效執行災害防救工作，就需要跨部門之間的合作。概括而言，救災制度與一般制度結構相近，本身就存在正向與反向的雙重功能，當功能產生機轉(Mechanism)時，制度結構就可能朝正向發展，反之則為原地打轉，甚至逆退，若能打破既有的模式，朝向跨界治理的方向，必然為組織帶來莫大的進展。

(二) 尋求軍事組織制度創新的途徑

國軍為精簡人力推動「精實、精進、精粹案」等政策，致使常備部隊人力匱乏、行政工作繁雜，再加上演訓時間不足，自然成為國土安全防衛的重大缺口。災害防救不能只靠常備部隊，運用新訓部隊的戰力就是彌補此一缺口的良方。除了減少常備部隊的負擔之外，動用新訓部隊也是形塑公眾意識與

註3：Christine Wormuth, "The Next Catastrophe: Ready or Not?" The Washington Quarterly, Vol. 32, No. 1, January 2009, pp. 93-99.



國家認同的良好時機，透過國軍政治作戰工作，在思想上予以植根；在心理上予以歸屬，進而建立戰爭面。災害防救的組織鏈結，亦可為軍事組織的制度創新帶來新的契機，而制度創新乃在於既有組織的運用，只要作一些觀念的遞移，就有意想不到的成效，尋求制度創新的途徑在於提出更多知識理論與新穎情境(Novel Situation)。

知識理論並非個人好惡亦非短期的生命經驗，知識理論的珍貴在於它是諸多前人長期累積的經驗，具有邏輯的推演程序也符合事實的印證，它可以描述、解釋過去、現在，甚至預判未來，進而達到控制或判斷情勢的效果，所以它能針對問題給予適當的政策建議。而新穎情境是一種職能空間的轉換，也是一種制度的創新，整合軍事組織的能力、資源、情報甚至是合作關係，從而創造出更大的職能空間。在災害防救的課題上，政府機關能力的覺醒與民間組織的參與都是相當實用的力量，不但是軍隊執行救災工作的重要推手，更是民眾守護家園的體現。災害防救法第34條雖修訂為：國軍得依災害防救需求，運用應召之後備軍人支援災害防救，但當前作法只是將教召流路排定於汛期，後備軍人是否適用於災害救援工作，恐有待驗證，同時對於後備軍人的愛國教育不足，無法建立共同的心智結構，則容易心生怨懟。如果能妥善運用知識理論與新穎情境，適度鏈結政府機關、民間機構與軍事組織的力量，勢必能達到事半功倍的效果。

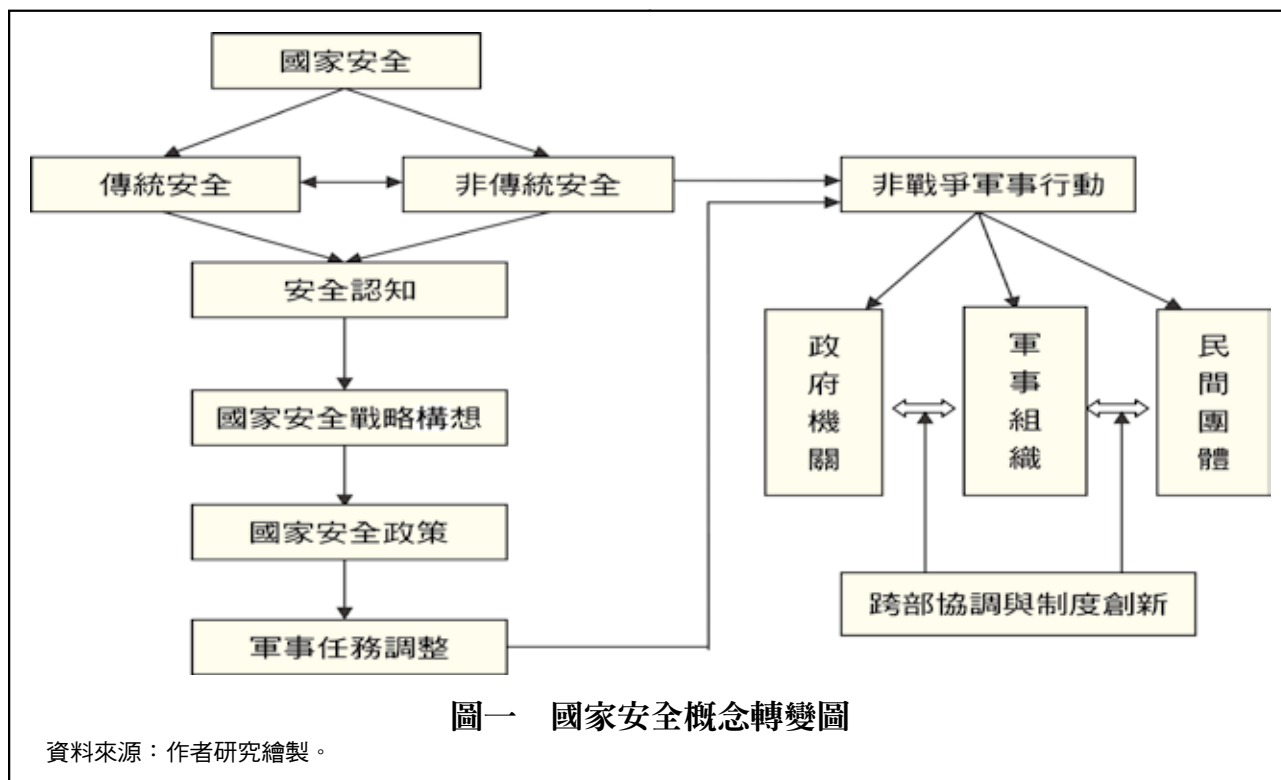
(三) 檢視國軍回應力與政策之應用

以軍隊從事災害防救是當前各國因應重大災害的重要環節，為有效率的從事災害救援，政策的制定者必須依據知識理論研擬政策，並且提高軍隊的回應力。以知識理論的角度來看，減少資訊的不確定性，並且加強雙向回應力的倡議是價廉質精的投資，讓軍事組織每位成員知悉任務目的與窒礙因素，透過良好的溝通與透明的資訊，將災害防救工作推向最大成功公算。國軍回應力對於知識理論的建立與運用有明顯的功用，而知識理論就是國家整體政策應用的基礎，也唯有依此基礎，國家才能長治久安，減少錯誤的政策。我國在參與國際事務或是共同因應非傳統安全的威脅的議題上，方可發揮軟實力(Soft Power)，藉由國家之間彼此的交流觀摩、共同合作來締造國際影響力。

參、非傳統安全威脅對軍事任務之影響

以往傳統的國際政治著重於所謂的高階政治(High Politics)，例如國與國關係與軍事議題，從未把災害防救議題列入高階政治討論的範圍，但是隨著科技的發展與自然環境的急速惡化，非傳統安全威脅中的環境問題，正是當代各國政府所面臨最大的挑戰。對亞洲地區國家而言，水資源的供應可能是最明顯、最直接的徵兆，極端氣候導致亞洲各國旱澇交替。根據經濟合作暨發展組織(The Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)的估計，如果極端氣候變化持續下去，各國政府若沒有

註4：Rachel Posner and Sarah Ladislaw, "Adapting for Future Resource Challenges: Food, Water, and Energy," Center for Strategic and International Studies, April 2010. At: <http://csis.org/event/adapting-future-resource-challenges-food-water-and-energy> (Accessed 2014.02.01).



新的因應政策，直到2030年，世界幾乎有一半的人口生活在缺水的國家⁴。亞洲國家人口十分稠密高度依賴糧食的需求，極端氣候衍生出旱澇交替、糧食欠收導致通貨膨脹。在連續式及複合式災害的環境下，人民生活無法獲得滿足，人民會開始懷疑政府的職能，自然就會導致政治動盪，這也就是亞洲各國當下必須面臨到連鎖的非傳統安全威脅（如圖一）。

由於非傳統安全的因素大幅提高軍事行動運用的範疇，傳統的武力設備及編組架構不足以因應現代國家的非傳統安全威脅，為了有效因應非傳統安全的威脅，各國政府不得不立法及調整運用軍事組織從事各項應對作為。因此，國防政策在新時代的新興威脅

下，軍事組織不僅僅應付戰爭，而有了新形態的任務，其中，非戰爭軍事行動(Military Operation Other Than War, MOOTW)的運用攸關國家整體興衰甚至是存亡。冷戰後，各個國家逐漸以非戰爭軍事行動的來取代傳統的軍事行動，而非戰爭軍事行動除可以運用於戰鬥與非戰鬥的行為外，亦可因應平戰不同時期之需求作出不同之運用。運用非戰爭軍事行動一方面是為瞭解決國家當前的問題；另一方面，非戰爭軍事行動也是強國的政治籌碼與弱國的生存契機，端看政府重視與執行的程度。然而，國防組織卻往往存在各自為政、業務重疊、過程繁雜與結構障礙等問題，組織的增設或人員的裁減不僅弱化原有的行政效能，甚至導致部門之間的

cessed 2011/8/28)



衝突與惡性競爭，同時亦加大各部門之間協調的困難度與資訊的不透明⁵。

我國當前國防政策不能侷限於傳統安全威脅的戰略規劃，同時必須致力於發展非戰爭軍事行動的理論與執行非戰爭軍事行動的能力，因為認識理論以及建構能力，才有助於國際現勢的推論與判斷當前國家安全情勢，從而策劃適合當前國情的國防政策。以災害防救為例，臺灣的地理位置在颱風時常經過的路徑之中，而且由於颱風形成於海上往往伴隨大量雨水降在臺灣本島，地震導致土質鬆動再加上民眾超抽地下水、地基掏空，一旦颱風來襲容易造成海水倒灌、土石流與爆發山洪等等情況。特別是臺灣地狹人稠，現代化發展後民眾移居到大都市，人口密度相對提高，颱風所造成的人員傷亡與基礎設施的毀壞也比以前高出許多。近年極端氣候的問題，旱澇交替屢屢對臺灣本島造成重創，前一個颱風造成的傷害尚未復原，後一個颱風又緊接著報到，使國家蒙受巨大損失。因此，重新省思並積極建構有效的因應機制是當前急迫的課題。我國災害防救體制雖採三層級分層負責，但是中央政府在當前民意高漲的反應下，往往被期待承擔更多角色，地方政府災害防救工作則面臨人員、資源不足等問題，另外缺乏對於對民眾的風險教育、防災及演練作為，再加上地方首長及其重要行政官員對於災害防救的訓練與專門知識，所知非常有限，都明顯地影響災害的預防與救援成效。此外，一般民眾亦期待國軍能承擔更多責任，除協助緊急救援之外，尚能

協助其災後重建等各項事務。因此，非傳統安全威脅對軍事任務之影響乃在於，軍事組織必須超脫以往軍事行動應用的範疇，從而建構新的能力與理論基礎來因應未來的潛在危機與社會期待。

綜合論之，新興非傳統安全的威脅對吾人影響甚鉅，其威脅的本質與軍事組織的運用有高度的複合相關，從國家安全的基點而言，以軍隊因應非傳統安全威脅是有必要的。因此，吾人應該思索如何發揮軍事組織的功用與強化軍事組織的創新，以及改善制度上的不足，藉以保護國家安全與維護國家利益。

肆、現階段國軍因應災害防救之侷限與檢討

一個國家想要生存下去，就必須經營戰備工作，平時的演習、演練就是為了緊急時候的運用，平時演訓的成效就是戰時成敗的縮影，戰備工作不可投機取巧，世界各國無一不重視戰備演訓工作，同時也都擁有相當良好的制度。一套良善的制度不但可以確保國家安全，也是保障國家發展的充要條件，我國軍事組織擁有龐大能量，若妥善運用不但是國家安全的基石，在災害防救中亦可發揮不可取代的功能與地位。事實上，災防工作應以各級政府為主軸，同時國軍提供適當的資源，結合民間組織發揮救災潛力，除了減少常備部隊的工作量之外，更是形塑國家認同的良好時機。以下為國軍在災害防救中的侷限與檢討：

註5：Paul N. Stockton, "Reform Don't Merge, the Homeland Security Council," The Washington Quarterly, Vol.32, No.1, January 2009, pp.107-109.

一、現役部隊人力匱乏且異動頻繁

國軍在災害防救工作從原本的協助性質轉變成主動性質，對於軍隊而言，在人員、組織精簡的國防政策下，大幅增加軍隊的工作量，同時役男服役期程縮短更是雪上加霜，從原本技術生疏訓練到嫻熟，馬上面臨的就是期滿屆退的問題，訓練成效不易保留，而志願役軍士官往往由於受訓、升遷、支援、調職等事項，無法滿足基層部隊所需。因此，除一般繁雜的戰備訓練任務之外，基層單位人力資源的不足更是一項長期而影響深遠的隱憂。

從災害救援與國軍的組織編裝的角度審視，基層部隊乃為貫徹各項救災計畫的執行單位，其人員的素質與數量是推行各項政策的重要變項，在現今國防組織裁併、人員大幅精簡的當下，許多單位及個人往往身兼多職，若遇戰時與緊急事件同時發生，各級指揮官與參謀分身乏術，恐無法有效協助政府執行救災工作。

二、救災部門之間長期的資訊透明度不足

資訊不透明就像是戰場迷霧(The Fog of War)，情勢不明、倉促下達決心將帶來莫大的傷害。決策者對於災害防救的認知及因應方式大不相同，從而產生認知上的差異。認知差異導致意見分歧，再加上彼此語意表達失真或是基於利益考量，對於處理緊急事件的能力與需求不肯具實以告，雙方不知道對方需求為何？能力為何？所以，就會產生許多誤解以至於協調困難。再者，不同層次與體系常伴隨著各自為政、資源分散、協

調困難，甚至同機構內部亦存在資訊閉鎖、能力遲滯等問題。軍事部門主導的管理機構，對於地方民間資源集中與調配無法有效運行，呈現出小馬拉大車的現象，難以承擔國家救災計畫和組織協調等工作。以每年萬安演習為例，召集人雖是各縣市行政首長，但實際大部分行政工作卻是落在縣市後備指揮部上，對於各項資源的分配與運用，縣市後備指揮部有相應之責，卻無相應之權，再加上政治與軍事體系不同，雙方認知差異進而導致協調困難，同時資訊閉鎖、訊息不確定性提高，演習效果當然不如預期。

我國雖有災害防救法令規定與運行機制，但是重點仍是在於人的因素，也就是組織內部合作意願的問題，組織內部合作意願其重點就在於資訊的透明度。資訊透明度高則協調事項越清楚，反之則越模糊，資訊透明度有利於建構共同的心智結構，遂產生共同的行為模式乃至於集體表徵與社會價值觀。因此，使其瞭解國家安全乃建立在軍隊與政府的資訊透明，讓軍隊與政府機構相互配合才是國家長治久安之道。

三、災防組織的制度結構性障礙

各項制度本身同時存在正與反的雙向功能，災害防救組織之間的本位主義導致組織本身的內捲化，內捲化乃是組織內部職能的萎縮，每個單位只顧好職位上的工作而不願多付出，演變到最後的結果，必然導致制度上的正功能朝向負功能發展，就像是螺旋由外而內的結果，最後便是萎縮回到原點，無法發揮更大的職能空間。軍事組織是明顯的科層化結構(Branch Stratification

Structure)，凡事講求權責區分與逐級回報，雖具備有控制不確定性、減少腐敗、確保工作順利進行等優點，惟相對的卻降低了組織的創造力發展。此外，階級嚴明、絕對服從的管理制度，由於層級過多在行政工作的反應上，存在事權重疊的疊瀑效應(Cascading Effects)⁶，不但模糊組織的目標，而且無法提升組織的成本效能。例如：災害緊急救援工作必須會同救災部隊長與縣市後備指揮部連絡官現地踏勘，再由後備體系與常備部隊各依業管向上回報於各作戰區，各作戰區指揮官同意後才得以派兵救援。此期間訊息傳達的往返時間與命令衝突的任務，不斷侵蝕基層官兵執行任務之意願與動能，進而產生制度創新的阻力。

一般而言，制度本身無所謂好壞，端看領導者如何運作，公部門的制度創新可以導致系統朝向正功能發展，相反地，缺乏創新的動力則為原地打轉甚至倒退。公家機關由於科層化組織結構時常存在行政過程複雜、遠景難期的問題，公家機關雖不斷從事機構設置或改革，然而，政策的施力點與資源分配亦因主事者不同而改變，缺乏優先順序與整合難題，仍是使得整個體系陷入負功能的循環，無法轉換成更高級的模式⁷。

四、領導高層與實務基層雙向回應力不足

軍事領導高層與基層執行單位之間時常

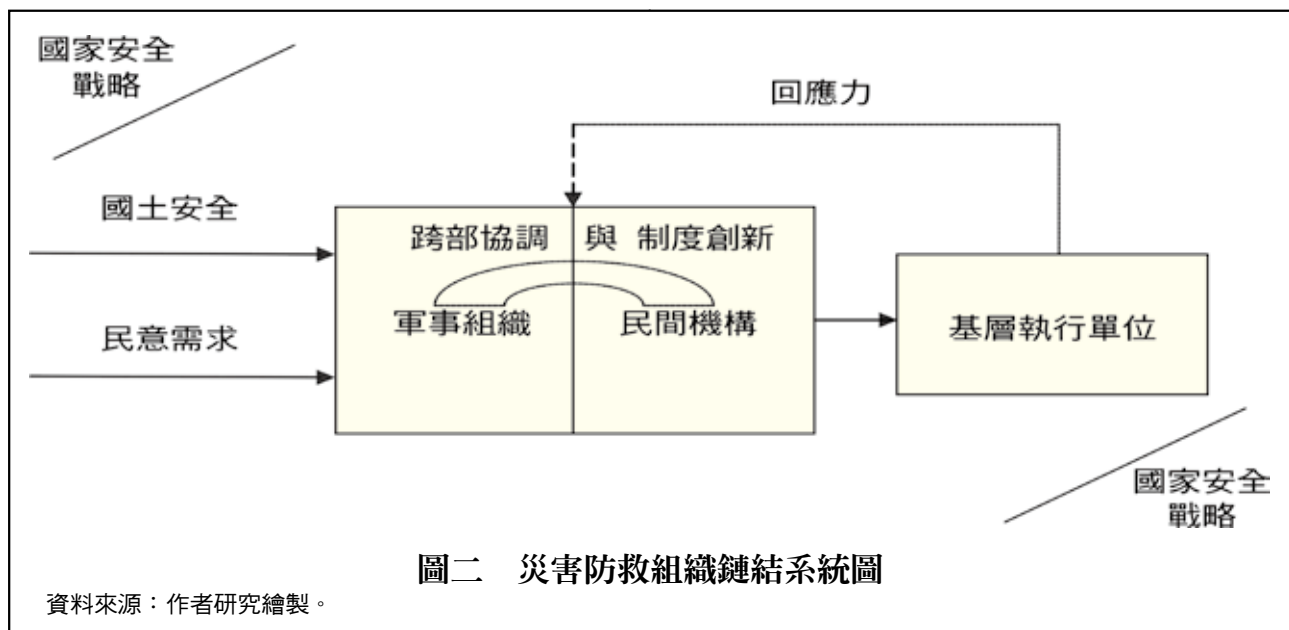
有回應力不佳之狀況，當回應力越高，則傳統的認知與制度上的複雜度就會相對的降低，反之，回應力越低則越容易出現認知差異或是語意不清的情況，導致下情無法上達或是上情無法下傳的狀況。災害防救制度已發展至固定模式，雖有固定標準程序維持組織運作，惟高層與基層回應力不佳容易產生政策與現實的錯置，因此，無法轉變為更高級的模式及強化組織效能，甚至阻礙各災防組織之間的應對職能，進而減低不同層級之間的信賴關係。以美國卡翠那颶風為例，密西西比州的國民警衛隊(National Guard)在颶風襲擊後48小時，仍無法與州長或緊急機構聯繫，以致嚴重延誤災情⁸。民間部門對於政府沒有回應力，平時亦未建立通訊平台，延伸災時救災資訊無法傳達至相關單位造成重大災情，乃至於人民質疑政府施政導致選舉挫敗。

在災害防救組織鏈結系統圖中說明，軍事組織與民間機構權責劃分過於絕對，就像是一道牆明顯的區隔兩者，彼此容易陷入內捲化的狀況進而削減其行政效能，軍事組織因應民意需求與考量國土安全，建立核心任務與目標，在發展到固定模式之後，雖有固定的標準作業程序維持體系正常運作，但是若只追求本身的目的或只為發揮本身的價值，杜絕與其他組織的交流，再加上缺乏回應力，後果必然是無法轉化為更高級的模式(

註6：Lauren K. White, *Cascading Effects: The Influence of Attention Bias to Threat on The Interpretation of Ambiguous Information* (Maryland: Elsevier Ltd, 2011), pp. 244-251.

註7：Zhang and Zhong, "Integrating and Prioritizing Environmental Risks in China's Risk Management Discourse," pp.119-120.

註8：Robert Miller, "Hurricane Katrina: Communications & Infrastructure Impacts," Center for Strategic Studies, 2007. At: http://csis.org/images/stories/HomelandSecurity/071022_and International Chap5-Katrina Communications AndInfrastructureImpacts.pdf (Accessed 2011/9/1)



如圖二)。

伍、國軍災害防救精進作為之芻議

軍隊救災存在制度結構性的困境，災害救援工作雖已列為國軍核心任務，但仍不應取代政府職能，軍隊更不是政客形塑個人正義形象的工具，救災工作也不能只是單向的軍隊救援工作，相對的必須創造出更多新穎的合作條件，包括人民的自我意識與地方政府的積極參與，軍、政、民之間必須建立共同的規範與意識⁹。軍隊遂行救災工作問題來自人力匱乏，基層執行人員身兼多職，行政工作諸多煩雜，難免顧此失彼，而且心態上無法建立相同的心智結構，導致良好的管理制度最終只是流於形式、應付交差。民事關係雖有經營，但是在必要時候卻沒有發揮

效能，而且媒體運用不佳，負面新聞遠多於正面新聞，難以形成公眾意識。以上諸多問題，任何一項都足以左右救災工作的成敗，所以，探討國軍災害防救實務工作上的不足，乃是為下一次的災難做好準備。軍事組織突破當前組織結構的困境與建構各部門之間的鏈結，就是遞增救災能力的實質性作為，本研究分以下諸點建議：

一、全法律規定，釐清救援指揮權責

我國《災害防救法》第31條以及《申請國軍支援災害處理辦法》第2條規定，國軍支援協助處理災害時，接受災害應變中心指揮官指揮。具體的說，救災工作應該是由災害應變中心決定怎麼執行，而軍方負責執行，由災害應變中心指揮官分配救災工作及優先事項，而非軍方獨立規劃救災進度。同時，救災部隊運作應由部隊指揮官調度，而非

註9：Mitchell Dean, "Governmentality: Power and Rule in Modern Society," Ronit Kark, Dependence and Empowerment(London: SAGE Publications Ltd., 2010), pp. 83-85.

警政或消防單位予取予求，更非地方政府部分官員頤指氣使的外行領導，藉此釐清權責以避免遭受無理批評。

二、建立新訓體系救災為主的專業部隊

為因應國軍組織調整，未來常備部隊人力勢必大幅減少，而戰訓本務工作必然不可少的狀況下，常備部隊不適合執行非緊急性的救災行動。針對災害防救而言，由於常備部隊的首要任務著重在平時的戰備整備，國家安全無可取代，惟有堅實戰力才是唯一的可恃力量，所以，基於外在威脅的考量，應是建構新訓體系為主的救災機制。

國軍新訓部隊兵源轉型為募兵制之後，一般役男需服役4個月，可以藉此建立新訓救災專業部隊，將本來該服4個月兵役的一般役男，在其新訓軍事課程中加入救災課程與實作，將之轉型成能戰鬥、能救災的專業部隊，同時配合災害救援時機「邊訓邊救」，除驗證成效外亦可維護國家安全。其訓練時長、組織力強、效率高、管教容易、命令貫徹度高，更重要的是退伍後仍具救災專業技能，必要時能為國軍所動員使用。此舉除了讓常備部隊能早日回到崗位從事戰備訓練之外，尚可讓後備部隊回歸戰訓本務避免蠟燭兩頭燒的窘境。如此一來，即可兼顧戰備、民生與動員三方面的限制因素，發揮最大的效能。

三、軍方、政府、民間聯合防救災經費

每個組織體系的細節各不相同，或多或少都存在組織結構性的障礙，阻礙其發展的共同經驗、教育和培訓，最常見的問題就是資金不足、共同發展的觀念不足與缺乏管理系統的綜合運用¹⁰。軍方與政府行政體制與價值觀本身就存在差異，彼此內部治理的條件也不對稱，政府與軍方的合作並非只是單一制度或系統的問題，重點是內部的合作意願，所以，是一種質化觀念的遞移。經由聯合演習的實施，不僅可以建構政府、軍方彼此合作行動的報酬，更可以激發合作的意願與強化資源分享的動機，防救災工作遂行因正向的效能得到更多正向的回饋。藉由政軍之合作透過聯合演習發現缺失，進而產生需求，再依當前需求妥善編列預算，同時避免各單位經費重複編列、機具重複購置與浪費公帑等情事。

四、遞補人力資源，減併行政作業

無論常備部隊或是後備部隊他們的核心任務就是作戰，然而，軍事組織往往存在著重大的缺點，就是人事的異動¹¹。換句話說，人員異動頻繁或因缺員、受訓、升遷、屆退、支援、調職等因素導致基層部隊長期人力匱乏，在新手經訓練與經驗累積成為熟手時，往往不能為單位所用。若災難與緊急事態同時發生，屆時恐分身乏術，再加上人員異動頻繁，能否及時投入救災與因應緊急事態，恐有待驗證，因此，遞補人力資源乃為

註10：Raymond E. Conley, Ralph Masi, Bernard D. Rostker, Herbert J. Shukiar, Steve Drezner, Enhancing the Performance of Senior Department of Defense Civilian Executives, Reserve Component General/Flag Officers, and Senior Noncommissioned Officers in Joint Matters (Santa Monica: RAND Corporation, 2008), pp. 5-6.

註11：Rand National Defense Research Institute, "Reserve Component Unit Instability—How Big Is the Problem, What Causes It, and What Can Be Done About It?" 2010. At: http://www.rand.org/pubs/research_briefs/2010/RAND_RB9550.pdf (Accessed 2011/10/23)

當務之急。另外，減併行政作業之用意乃是節省時間與人力，若絕大部分時間著重在資料製作與逐級預檢，試問何以能有多餘時間從事戰備訓練、人才招募、後勤整備、全民國防等等諸多工作？簡言之，實際成效應重於表格資料與評比競賽，並且多以輔導代替督導、鼓勵多於懲罰等方式。其次，各級業務幕僚基於本身使命感與為求單位佳績、榮譽，常常不待命令假日及夜晚主動回營加班，辛苦的付出卻沒有相對應的回饋，日久則產生疏離感與厭惡感。國軍雖有良好的心輔機制但是根本的問題沒解決，整體而言，仍是杯水車薪、無濟於事，對於主官領導統御為一大隱憂，若官兵抒發壓力方式不正當，恐又轉變成軍紀案件，平白折損國軍形象。人員短缺與行政繁瑣不是單一部門或是個人問題，而是整個系統的問題，彼此環環相扣，相互衍生，遂成惡性循環¹²。因此，遞補人力資源與減併行政作業實乃當務之急。

五、透過政府表揚活動建立國軍官兵災害防救使命感

未來戰爭的不確定性為國家內部的潛在破壞性與瞬間驟變所驅動，決定戰爭勝負的關鍵不在於如何打仗，而是誰參與戰役，而且現代的戰爭亦非只是誰贏與誰輸的問題。現代軍事行動是一個跨機構的行動需要許多行政權力的支持，而中央與地方政府都扮演很重要的角色，如果沒有公私部門的跨部連

結，軍事組織的功用將會受到極大的制約¹³。在歷年重大災難救援事件中都可見到國軍官兵的身影，其辛勞的付出，出錢、出力，主動投入救災往往只是基於愛鄉愛土的熱情，若能協請地方政府利用各項表揚時機，甚或各級政府年度自行舉辦表揚活動，公開頒獎表揚，其意義不僅代表政府對於國軍官兵貢獻之肯定，更可以建立民眾對政府的包容力與正面形象。

陸、結語

非傳統安全的威脅對人類影響甚鉅，其威脅的本質與軍事組織的運用有高度的複合相關，從國家安全的角度而言，以軍隊因應非傳統安全威脅是有必要的。因此，吾人應該思索如何發揮救災效益與功用來強化軍事組織的創新，並且發揮行動效益及改善制度上的不足，藉以保護國家安全與維護國家利益。經由以上論述，發現軍隊投入救災仍存在諸多問題，這些限制因素應尋求解決，經由知識理論的運用，吾人亦可以發現減少資訊的不確定性與跨部協調，明顯有助於災害防救的各項準備工作。透過跨部協調而發掘限制因素，再依照限制因素研擬出適當的解決方案，同時控制預算以最小的投資獲致最大的報酬，再輔以網路工具的應用達到事半功倍的效果。

各項作為都不是人員、組織的裁減或增

註12：The White House, "Remarks by the President on Strengthening Intelligence and Aviation Security," The White House Office of the Press Secretary, January 07, 2010. At: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-strengthening-intelligence-and-aviation-security> (Accessed 2011/9/12)

註13：James Carafano, "Sustaining Military Capabilities in the 21st Century: Rethinking the Utility of the Principles of War," Heritage Lecture, NO. 896, September 6, 2005, At: <http://www.heritage.org/research/lecture/sustaining-military-capabilities-in-the-21st-century-rethinking-the-utility-of-the-principles-of-war> (Accessed 2011/10/2)



加，更不是千篇一律的政策宣導，所以吾人需要的只是一種合作觀念的遞移，同時發現跨部協調可以形塑制度創新的實現條件。在災害防救的議題中，必須先建立軍民之間共通的心智結構，使民眾與地方政府意識到國家安全是建構在軍隊的治理條件上，救災工作不是全然的依賴軍隊能力。同時，軍事組織也應與其他體系相互鏈結，增加彼此資訊的透明度與雙向回應力，並且運用知識理論以減少政策與現實的錯置，災害防救工作遂因跨部協調而創造更大的職能空間，此外，救災工作亦可激起軍事組織內部制度創新的願望，產生跨部門的機轉進而發揮政策應用的價值，國軍救災制度的實質發揮，遂得以鞏固國家安全與保障百姓的安全福祉。

<參考資料>

1. Wikipedia, "Social Vulnerability." At: [http:// en.wikipedia.org/wiki/Social_vulnerability](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_vulnerability). (Assessed 2011/8/4)
2. Sheng, Yap Kioe, "What is Good Governance." At: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf> (Accessed 2011/8/4)
3. Wormuth, Christine, January 2009. "The Next Catastrophe: Ready or Not ?" The Washington Quarterly. 32(1): 93-106.
4. Kent, Randolph, March 2008. Responding to Catastrophes. Washington, D. C.:Library of Congress.
5. Stockton, Paul N., January 2009. "Reform, Don' t Merge, the Homeland Security Council," The Washington Quarterly. 32(1): 107-109.
6. White, Lauren K., 2011. Cascading Effects: The Influence of Attention Bias to Threat on The Interpretation of Ambiguous Information, Maryland: Elsevier Ltd.
7. Zhang, L. and L. Zhong, 2010. "Integrating and Prioritizing Environmental Risks in China' s Risk Management Discourse." At:<http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/405913>(Accessed 2011/12/22)
8. Milier, Robert, 2007. "Hurricane Katrina: Communications & Infrastructure Impac-ts." At:<http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/Hurricane%20Katrina%20Communications%20&%20Infrastructure%20Impacts.pdf> (Accessed 2011/8/18)
9. Rand National Defense Research Institute, 2001. "Enhancing Personnel Readiness in the Army Reserve Components." At: [http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB3017/ index1.html](http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB3017/index1.html)(Accessed 2012/1/8)
10. Conley, Raymond E., Ralph Masi, Bernard D. Rostker, Herbert J. Shukiar, and Steve Drezner, 2008. Enhancing the Performance of Senior Department of Defense Civilian Executives, Re-



serve Component General/Flag Officers, and Senior Noncommissioned Officers in Joint Matters, Santa Monica: RAND Corporation.

11. Rand National Defense Research Institute, 2010. "Reserve Component Unit Instability—How Big Is the Problem, What Causes It, and What Can Be Done About It?" At: http://www.rand.org/pubs/research_briefs/2010/RAND_RB9550.pdf (Accessed 2012/2/3)

12. The White House, January 7, 2010. "Remarks by the President on Strengthening Intelligence and Aviation Security." At: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-strengthening-intelligence-and-aviation-security> (Accessed 2011/12/15)

13. Carafano, James, September 6, 2005. "Sustaining Military Capabilities in the 21st Century: Rethinking the Utility of the Principles

of War." At: <http://www.heritage.org/research/lecture/sustaining-military-capabilities-in-the-21st-century-rethinking-the-utility-of-the-principles-of-war> (Accessed 2012/2/11)

14. Posner, Rachel and Sarah Ladislaw, April 2010. "Adapting for Future Resource Challenges: Food, Water, and Energy." At: <http://csis.org/event/adapting-future-resource-challenges-food-water-and-energy> (Accessed 2011/8/28)

15. Mangold, Peter, 1990. National Security and International Relation. London: British Library Cataloguing.

16. Dean, Mitchell, 2010. Governmentality: Power and Rule in Modern Society. London: SAGE Publications Ltd.

作者簡介：

錢尹鑫上尉，政治作戰學校專92年班，政訓中心正規班98年班(330期)，國防大學政治作戰學院政治研究所101年班，現服務於海軍168艦隊。

老軍艦的故事

平靖軍艦 PCE-870



平靖軍艦原名為STEADY，編號AM-118，由美國海軍諾福克造船廠承造，公元1942年下水後服役於美海軍，具有卓越之服勤績效。後於民國57年4月由美國以軍援名義移交我國。

民國57年5月10日該艦由我國海軍大同軍艦自美拖返抵左營。同年5月30日由當時總司令馮啟聰上將主持命名及升旗典禮。編號為PCE-70。先後隸屬於巡防艦隊及一三一艦隊，並將艦號改為PCE-867

，復於民國68年10月1日又奉令改為PCE-870。成軍後先後完成之一般任務有偵巡、監控、伴護、搜救、護漁、驅趕及拘捕遣返中共漁船，查證不明目標等。曾參與靖海演習、康平演習、漢光演習、聯興演習及疏泊操演、雲海六號演習等。民國87年1月16日完成薪火傳承後功成除役。(取材自老軍艦的故事)