

東協國際救災體制的發展與啟示

陳欣之

國立成功大學政治學系

副教授

摘 要

爲回應東亞地區面臨的天然災害威脅，東協創建區域救災機制，另以此爲基礎，衍生出東協區域論壇救災機制。目前在各國的積極參與下，東協救災體系已擬訂各種必要的災害管理法規準則，更透過舉行救災兵棋演練暨示範操演，提昇救災體系的整體效能。東協創建救災機制的經驗與歷程，將是中華民國政府精進現有災害管理制度的參考範例。

關鍵詞：東協、救災機制、軍民合作行動、災害管理

近年東亞地區普遍受到極端氣候的襲擊，諸如乾旱、洪澇、颱風、海嘯、地震等自然災害對東亞國家造成的傷害，更是不可勝數。相較於全球其他地區，亞洲是自然災害的重創區域。依據 2009 年的統計，全球地質（geophysical）災害的 56.0%，氣候災害的 49.4% 暨水文災害的 40.0%，都發生於亞洲地區，亞洲可謂是全球災害的集中區域。這些災害對亞洲造成嚴重的生命傷亡暨經濟損害，總計 2009 年亞洲因為氣候災害所造成的傷亡人數，高達 520 萬人。¹相較於全球其他地區，亞洲國家十分容易遭受到地震、洪水、颱風暨海嘯等巨災的侵襲。

重大自然災害的發生頻率，更隨著近年氣候變遷的發展而有上昇的趨勢。氣候變遷造成東南亞發生極端氣候的現象在近年快速上昇，例如菲律賓暨越南受到強烈颱風襲擊的次數，都有明顯增加，更造成這些經濟成長國家的重大生命暨財產損失。²展望未來，隨著極端氣候現象日趨顯著，亞洲國家將面臨更多而且更嚴苛的天然災害挑戰。

亞洲近年發生的重大天災，更造成歷史性的傷亡人數，這種大規模的自然災害，已超出一般國家所能因應的能力。例如 2004 年 12 月 26 日印尼蘇門答臘島西北海域發生芮氏規模 9.0 及 7.5 的兩次海底地震，引發印度洋沿岸海嘯（Tsunami）；緬甸於 2008 年 5 月 2-3 日遭受颱風「納吉斯」（Nargis）重創；2008 年 5 月 12 日發生的中國大陸四川省汶川地區地震，都造成十餘萬人的驚人傷亡，以及嚴重的經濟損失。無論是災難救援或災後的重建，均成為亞洲國家所必需正視的嚴重課題。

尤有甚者，絕大部份的亞洲國家都面臨經濟發展相對落後的困境，對國際環境的不確定感與孤立，更造成亞洲國家有效應對天然巨災的政經決策障礙。絕大部份的亞洲國家，尚處於經濟發展的相對落後階段，有限的基礎建設以及國家動員能力，都使得某些經濟發展中國家面對天

¹ Femke Vos, Jose Rodriguez, Regina Below, and Debarati Guha Sapis, *Annual Statistical Review: Numbers and Trends 2009* (Brussels: CRED, 2009), pp. 26-27.

² Asian Development Bank, *The Economics of Climate Change in Southeast Asia: A Regional Review* (Manila: Asian Development Bank, 2009), pp. 28-30.

然災害顯得有心無力，無法進行有效的事前預警、災難救助及災後重建等艱鉅任務。有鑑於絕大部份亞洲國家都無力因應突發的自然災害，有必要從國際社會取得災難救援暨災後重建的各種額外援助。

不過亞洲地區的國際政治氣氛並不和諧，區域內的領土糾葛、歷史經驗暨利害衝突，都削弱亞洲國家接受國際援助應對天然巨災的意願，成為亞洲區域天然災害損失驚人的另一個幫凶。以 2008 年緬甸「納吉斯」風災為例，在緬甸政府救災能力明顯不足的情況下，東協花費好一番工夫才化解緬甸政府接受國際援助的疑慮。³如果能及早接納其他國際救災資源，或許能拯救緬甸人民免於更多的生命暨財產損失。

有鑑東亞地區面臨的天然災害威脅，東亞國家以東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，以下簡稱東協）為倡議核心，自 2004 年印度洋海嘯事件之後，開始思考建構區域救災體系的可能性，其中以東協主導的災害救援合作機制為代表，另外衍生出東協區域論壇救災機制與亞太軍事救災機制。目前在東協國家的積極參與下，東協已擬訂各種救災標準作業程序準則，更舉行救災兵棋演練暨示範操演，邁向救災體系制度化暨法制化的階段。

針對目前東亞地區發展中的國際救災機制，本文將就東亞建構救災準則之發展現況作一簡介；針對東協救災體系之法制化成果，日趨完備的標準作業流程準則，以及即將達成救災機構制度化的現況，進行初步的介紹。最後針對東協救災機制的建構過程，省思中華民國精進災害管理效能的借鏡方向。

壹、東亞建構救災準則現況

目前東亞地區國際救災體制分別有三項路徑，分別是美國國防部下轄的災害管理暨人道救援卓越中心（Center for Excellence in Disaster

³ Julio Santiago Amador III, "Community Building at the Time of Nargis: The ASEAN Response," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 28, No. 4(2009), p. 8, footnote 4.

Management and Humanitarian Assistance, COE) 與聯合國人道事務協調辦公室(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA)，所共同發起的亞太軍事救災行動會議(Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations, APC-MADRO)。其次是東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF) 參與者，依據《東協區域論壇災害救助合作準則》(ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation)，所正在建構中的東協區域論壇國際救災機制。以及東協形塑的東協救災機制。這三項機制的進展成果雖有不同，但都企圖整合國際的軍事暨民間資源，結合國家、政府間國際組織暨非政府組織的各種國際行為者，就運用外國軍事資源進行災害救助的課題，擬定出一套可行的救災計畫準則。

(一) 亞太軍事救災行動會議

亞太軍事救災行動會議之目標，是在 2010 年之前草擬出《亞太區域有關運用外國軍事協助於救災行動準則》(Guidelines on the Facilitation of Foreign Military Assistance to Disaster Relief Operations in the Asia-Pacific Region)，並送各參與國有關當局參考。亞太軍事救災行動會議在 2006 年於新加坡舉行第一次會議，第二次會議於 2007 年在馬來西亞舉行，第三次會議於 2008 年假澳洲坎培拉舉行，2009 年於美國夏威夷舉行第四次會議，預計於 2010 年舉行第五次會議，並且完成準則草案之擬定，交由各參與國作為擬定相關事宜之參考。⁴

目前參與該項準則草擬會議之國家計有來自澳洲、柬埔寨、中國大陸、斐濟、法國、印尼、日本、馬來西亞、尼泊爾、紐西蘭、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、泰國、東加、美國、越南等 17 國代表，以及聯合國等 6 個政府間暨非政府國際組織。⁵

該項會議是由聯合國人道事務協調辦公室主導，專注於擬訂一項亞

⁴ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Third Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations Report," Canberra, Australia, 5-6 November 2008. p. iiiiv.

⁵ Ibid., pp. 71-78.

太區域軍民暨軍事部門間執行災害救援行動之架構，故而主要焦點在於運用外國軍事資源於救災活動所可能面對的問題。不過該項會議的參與國家仍屬有限，而且救災課題牽涉部門暨議題十分廣泛，在依據《奧斯陸準則》（Oslo Guidelines）為出發點的討論中，⁶亞太地區是否適用奧斯陸準則的一些概念仍有待澄清，例如奧斯陸準則揭示，軍事資源是救災行動的最後手段（last resort），但是在絕大部份亞太國家仰賴軍事部門主動救災的需求下，此一概念的內涵成為各與會國代表討論的重點。⁷此外，該項準則並不具備法律強制性，故而即使各國就準則之內容取得一致共識，亦不代表必然成為亞太國家採用軍事資源進行救災行動的通用性準則，而且在參與國不過 17 國的情況下，能否被冠上亞太區域準則的頭銜，亦有待斟酌。

（二）東協區域論壇國際救災機制

東協區域論壇所戮力建構的區域救災準則規劃工作，是目前亞太地區涵蓋國家最而且較有具體成果的軍民協同救災規範。東協區域論壇的參與者（participants）共有汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南、中國大陸、日本、南韓、北韓、蒙古、印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、俄羅斯、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、東帝汶和歐盟（European Union, EU）等 27 方。⁸自 1997 年之後，東協區域論壇就針對救災的課題舉行會期間會議（ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief, ISM on DR），雖然自 2001-2004 年之間此一會期間會議曾經一度中斷，不過自 2005 年發生印度洋沿岸的南亞海嘯之後，此一會期間會議已恢復原有的年度會議（請參見表一），同時針對建構區域性救災準則的相關課題，舉行額

⁶ 該準則之全名為《在救災中使用外國軍事暨民防資源之準則》（Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief），是 1994 年奧斯陸會議中經 45 國代表暨 25 個聯合國相關次級組織暨其他非政府組織所達成的一項行動共識。目前版本為 1.1 版，修正時間為 2007 年 11 月。

⁷ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Third Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations Report,” p.5.

⁸ 歐盟雖不是一個單一國家，卻擁有國際法人（international personality）的地位暨身份。歐盟是以國際法人身份參與東協區域論壇。嚴格而言，東協區域論壇應有 27 個參與者（participants），而非 27 個參與國。

外的各項專題會議，以謀求各參與者的共識。

表一：東協區域論壇各項救災相關會議活動表

會議活動名稱	地點	日期
9 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	夏威夷	2009/09/16-18
ARF Voluntary Demonstration of Response on Disaster Relief	菲律賓中呂宋	2009/05/04-08
ARF Seminar on Laws and Regulation on Disaster Relief Cooperation	北京	2009/04/22-25
8 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	印尼班達 (Banda)	2008/12/05-06
ARF Desk Top Exercise on the Disaster Relief	雅加達	2008/05/01-02
7 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	赫爾辛基	2007/10/11-12
ARF Desk Top Exercise on the Disaster Relief Planning Conference	澳洲達爾文	2007/09/04-07
6 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	青島	2006/09/18-20
5 th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	印尼巴東	2005/11/30-12/02
Humanitarian Assistance and Disaster Relief Seminar	新加坡	2002/12/04-06
4 th Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	河內	2000/05/04-06
ARF Train the Trainers Seminar “Towards Common Approaches to Training in Disaster Relief”	曼谷	2000/01/5-28
3 rd Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	莫斯科	1999/04/11-14
ARF Expert Group Meeting on Disaster Relief	曼谷	1999/01/29
2 nd Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	曼谷	1998/02/18-20
1 st Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief	紐西蘭威靈頓	1997/02/19-20

資源來源：作者參照東協區域論壇文獻資料整理。

目前東協區域論壇雖沒有指定特定機構擔任救災協調中心的任務，但是隨著東協相關救災規範暨準則的逐步完備，東協區域論壇的救災準則亦已取得一定的成果。目前，東協區域論壇在 2006 年通過「東協區域論壇災難管理暨緊急反應文件」（ARF Disaster Management and Emergency Response），並於 2007 年通過《東協區域論壇就人道救援暨救災合作行動通則》（General Guidelines for ARF Cooperation in HADR

Operations，以下簡稱救災通則），作為東協區域論壇救災行動的基礎文件。並且於 2009 年擬訂「東協區域論壇救災工作計畫」(ARF Workplan on Disaster Relief)，又以《東協區域論壇人道救援暨救災策略性指南》(ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief，以下簡稱救災指南)為名，擬訂救災行動的標準作業程序，並且於 2010 年的第 17 屆東協區域論壇會議中通過該項文件。另外針對區域性聯合救災行動所涉及的他國軍事人員在救助國的地位課題，秉持各國依其自願選擇是否參考採用的原則，擬定《東協區域論壇在救災中使用外國軍事暨民防資源之自願性定型協定》(ARF Voluntary Model Arrangement for Use of Foreign Military and Civil Defense Assets【MCDA】in Disaster Relief)，供東協區域論壇參與者處理外國軍事人員，在本國進行救災相關行動之地位協定的參照。目前各項救災準則雖已有文本出爐，不過仍強調該文本並沒有任何國際法的拘束力，並且不影響相關國家在聯合國憲章、聯合國有關人員安全公約 (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel) 的責任暨義務，⁹更開放供各參與者進行補充修正。

東協區域論壇參與者救災行動的架構性文件，是《東協區域論壇就人道救援暨救災合作行動通則》。在此文件中，先後針對災害暨救災作出定義，並且勾勒出東協區域論壇參與者在執行跨國救災行動的基本原則，並就救災行動之啟動、救災行動之管理作出規範，更揭示對受援國不增加成本的原則，以及標示該行動通則之本質。

東協區域論壇參與者仍堅持，非必要不動用外國軍事資源進行救災行動的原則。依據救災行動通則，僅有在沒有民間資源可以運用，而且符合緊急人道需求 (critical humanitarian need) 的條件之下，方可以申請軍事資源援助，而且此種軍事救災援助，亦僅有在受援國與援助國達成具體同意協定，包括軍事人員地位協定等協定之後，方能實施。¹⁰東協區域論壇對於動用外國軍事資源進行救災的限制條件十分嚴格，更反

⁹ ASEAN Regional Forum (ARF), "ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation," 2007, para. 6(a); ASEAN Regional Forum (ARF), "ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief," 2010.

¹⁰ ASEAN Regional Forum (ARF), "ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation," 2007, para. 4(d).

映了奧斯陸準則中有關軍事資源乃救災之最後手段的原則暨精神。

東協區域論壇在研擬救災標準作業程序時，透過模擬演練的數據回饋，精緻化相關準則內容。印尼暨澳洲在東協區域論壇的授權下，於 2008 年 5 月 1-2 日舉行救災桌上模擬演練 (Desktop Exercise on Disaster Relief)，以驗證草擬中的東協區域論壇人道救援暨救災標準作業程序，隨後在印尼的建議下，該項標準作業程序被定名為「東協區域論壇人道救援暨救災策略性指南」。¹¹

經由桌上模擬演練，曝露出許多救災過程中的問題，並且豐富擬訂救災標準作業程序的必要考量因素。由澳洲暨印尼所進行的該項演練，其主要目標是強化救災過程中的軍民協作 (civil and military coordination)，該項演練的演習想定是演練救災重要流程【危機發生階段→請求協助階段→穩定階段→災後恢復暨重建階段】的重要決策情境，演練所扮演的角色，分別是受災請求國、援助國、聯合國、非政府組織暨其他國際組織。該項演練發現，在災害發生的初期，受災國在災情的評估暨資訊搜集上遭遇許多困難，有賴整合地方社區、地方非政府組織暨地方災害管理組織的資源，方能有效地作出災情評估。¹²演練更發現，受災國在遭逢災害事件時，可能忙於整理數量龐大的災害情報而未能提出救災請求，突顯事前籌訂相關救災協定的必要性。¹³至於從救災穩定階段向災後重建階段的過渡，亦發生計畫不周全的情況，突顯先期擬定相關準備計畫的重要性。¹⁴

接著在菲律賓暨美國的主持下，東協區域論壇於 2009 年 5 月 4-8 日舉行「自願性救災反應展示演習」(Voluntary Demonstration of Response (VDR) on Disaster Relief)，假想呂宋島中部遭遇颱風侵襲後的救災實況演練，就海陸空之搜救撤離、醫療後送照顧、醫療暨救援物資補給、道路與受損建物修理、飲水、清除瓦礫與公共衛生服務等項目，

¹¹ ASEAN Regional Forum, "Co-Chairs' Summary Report of the ARF Desktop Exercise on Disaster Relief," Jakarta, 1-2 May 2008.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

進行操演。共計有澳洲、歐盟、印尼、日本、蒙古、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、新加坡、南韓、斯里蘭卡與美國派遣人員參與演練；汶萊、中國大陸、寮國、印度、馬來西亞、緬甸、泰國、越南等國派出觀察員。¹⁵此項演習模擬文官主導軍事輔助的多國救災行動，為東協區域論壇建構多國救災標準作業程序，提供寶貴的參考資料。

軍事暨民防資源可以對救災行動提供可觀的貢獻，不過接納外國軍事資源進行救災活動，亦涉及到諸多國際法暨國內法的調適問題。針對此一主題，東協區域論壇於 2009 年 4 月 22-25 日假北京舉行「武裝部隊參與國際救災行動之法規研討會」(ASEAN Regional Forum Seminar on Laws and Regulations in Humanitarian Assistance and Disaster Relief)。雖然各參與者都體認到，軍隊所能提供的能量將對救災行動提供可觀的貢獻，不過某些國家將軍隊作為救災行動的主要角色，而某些國家則是由文官體系主導救災行動，軍隊僅是扮演支援性或是輔助性角色。¹⁶而且各國在使用武裝力量進行救災行動的內國法制化作為，亦有程度的差異。某些國家透過制定法律暨行政規定，指導救災行動中的軍隊運用問題；不過某些國家則透過發展內部的標準作業程序，便利在救災行動中使用武裝力量。¹⁷

此項研討會更揭示武裝部隊在救災行動中的侷限性。東協區域論壇參與者強調，武裝力量自身的能力並不能完全處理救災行動，在救災行動中，武裝部隊有必要與其他政府機構(civilian agencies)密切合作。¹⁸在重申重視現有正在發展的國際相關準則之外，有關使用武裝力量於救災行動所衍生的法制課題，亦成為此項研討會注意的焦點。例如接戰規則(rules of engagement)、是否攜帶武器、以及是否穿著制服等問題。此外還有外交豁免權及飛越權(over-flight rights)、海關、賦稅以及爭

¹⁵ Office of Civil Defense, "Concept Notes of ARF-VDR Table Top Exercise," 21 April 2009.

¹⁶ ASEAN Regional Forum, "Co-Chairs' Summary Report of the ARF Seminar on Laws and Regulations on Participation in International Disaster Relief by Armed Forces," Beijing, 2009, para. 6.

¹⁷ Ibid., para. 9.

¹⁸ Ibid., para. 16.

端解決機制等問題。¹⁹

該項研討會的共識認為，救災必需是需求導向（driven by need），只有在受災國政府提出請求後，東協區域論壇參與者才得啓動東協區域論壇所發展的相關救災機制，進行救災行動。研討會更強調，安全是受災請求國的首要責任。²⁰同時該研討會更敦促東協區域論壇參與者，省察其內國相關法令，是否有必要與現存的國際或區域性制度相融。²¹最後，為完備在救災行動中使用武裝部隊的法制化課題，研討會提出數項程序性建議；首先，加速人道救援暨救災行動相關內國法律的法制系統化；其次，發展相關的區域性暨國際性立法作為；第三，建立有法律拘束力或是不具法律拘束力的雙邊協議；最後，強化各國相關法令的合作研究。²²此項有關運用武裝力量於救災行動的法制化步驟，訴求先行完備內國法律體系，再追求建構區域性的國際規範，而且並不要求發展具有拘束力的國際制度，反映了使用外國武裝部隊進行跨國救災行動的敏感性。

歷經數年的研商及實際演練的檢驗，東協區域論壇已擬定救災標準作業程序，提供政府間暨軍民跨國救災行動的參考框架。東協區域論壇在吸納歷屆東協區域論壇相關會議共識的基礎上，於 2010 年舉行的第 17 屆會議正式通過《東協區域論壇人道救援暨救災策略性指南》（ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief）。²³雖然東協區域論壇聲明此項文件並不具備法律拘束性，但是此項文件已經成為東協區域論壇參與者執行軍民合作暨協作程序（civil-military cooperation and coordination procedures）的操作依循，²⁴對減少救災反應時間，有正面的成效。不過東協區域論壇在制度化建構過程中仍停留在精進操作準則的階段，並沒有組建跨國性的救災機關，相較於東協救災體系的日趨完備，東協區域論壇救災體系的成果，仍有美中不足之處。

¹⁹ Ibid., para. 12.

²⁰ Ibid., para. 20.

²¹ Ibid., para. 16.

²² Ibid., para. 17.

²³ ASEAN Regional Forum, “17th ASEAN Regional Forum Chairman’s Statement,” 23 July 2010, Ha Noi, Viet Nam, para. 34.

²⁴ Ibid., para.33.

貳、東協救災機制的完備發展

相較之下，東協所發展的救災機制在法制化、制度化暨組織建構等層次則較為完整。由於東協乃是擁有國際法人（international personality）的區域國際組織，²⁵東協體制內通過的文件規章，擁有一定的國際法拘束力，賦予東協成員國責任、義務暨權利。依據東協相關救災文件之授權，東協開始建構相關救災機構，同時進行救災準則的法制化作爲。

一、東協救災機制的法制化

目前東協已經生效各種救災相關法律文件暨救災準則。東協國家於2005年簽署東協災害管理暨緊急反應協定（ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER），幾經波折後於2009年12月24日生效。東協依據此一協定，設立東協災害管理人道援助協調中心（ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management, AHA）並且擬訂區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序（Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief, SASOP），以在東協會員國地域內發生自然災害時，能夠採取聯合應變反應，減少災害所造成的損失。

東協災害管理暨緊急反應協定是東協國家間相互救災的法律基礎，該協定之目標是提供有效的機制，以大幅減少締約方生命、社會，經濟和環境資產的實質受災損失，並透過一致的國家努力和加強區域及國際合作，共同應對災害的緊急情況。²⁶協定締約國在執行共同救災行動時，應尊重各締約國的主權、領土完整暨國家統一；受助國在其領土內，擁有指揮、協調、控制暨監督救助行動的完整權力；此外，該協定要求，締約國應優先考慮預防和緩解災害，因此應採取預先措施，以預防，監測和減輕災害；協定更要求各締約國應在可能的範圍內，在各級

²⁵ ASEAN, “ASEAN Charter,” 2008, article 3.

²⁶ ASEAN, “ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response,” 2005, article 2.

政策的計畫暨擬定階段，均納入減少災害風險的考量；而且締約國在處理災害風險時，應進行共同體為基礎（community-base）的備災和早期反應作為，動員包括地方社區、非政府組織和私營企業等在內的適當機構。²⁷

東協國家在協定中定義救災的重要概念。依據該協定，災害（disaster）是指嚴重擾亂社區或是社會之運作，造成廣泛的人命、物資、經濟暨環境損失。²⁸災害管理是指在災害發生之前、發生災害期間以及發生災害之後，旨在控制災害，同時提供協助受災人員暨社區，以避免、減少或從災害影響恢復之架構的一系列活動。²⁹另有所謂的危險因子（hazard），是一項造成人員傷亡、財產損失、社會暨經濟擾動，以及環境退化的潛在物質傷害事件、現象或是人類活動。³⁰

東協災害管理暨緊急反應協定同時律定東協國家的一般共同義務，也就是要求東協締約國應進行各項救災合作，包括確認災害風險、監控災害發展、評估暨早期預警系統，監測災害發展情況，救災和應急的待命協定，資訊暨技術的交換，並且提供相互援助。更要求各締約國在其領土內發生災害時應立即反應；當災害可能影響到其他東協會員國時，對其他可能受影響會員國所提出的提供相關資訊要求，應迅速作出反應；締約國更應立即反應求助國的請求；最後，締約國應採取必要的立法暨行政措施，以執行該協定所規定的義務。³¹

在風險確認部份，要求協定締約國應採取適當措施，在其各自的領土內，就自然暨人為災害、災害風險評估、監控災害受損、暨災害管理能力等面象進行認定；要求締約國應確保透過國家聯絡站（National Focal Points），在約定的時限內，向東協災害管理人道援助協調中心，傳達上述資訊；另協調中心亦應將上述資訊，向各國家聯絡站發送分析

²⁷ Ibid., article 3.

²⁸ Ibid., article 1.3.

²⁹ Ibid., article 1.4.

³⁰ Ibid., article 1.9.

³¹ Ibid., article 4.

資料暨風險等級。³²

東協國家更有防災暨減災的責任。東協災害管理暨緊急反應協定要求各締約國應共同或單獨制定救災戰略，以確認，預防和降低危險因子帶來的危害。各締約國應採取措施，減少災害的損失。各國應制定暨實施各項法令，或是各種政策、計畫、方案暨策略，強化國家暨地位的災害理能力，促進公眾防災意識和教育，加強社會參與，並且促進暨利用在地的知識實踐。更要求締約國應合作制定和實施區域性防災和減災方案。³³在平時，各締約國應進行必要的救災物資儲備，擬定反應計畫，更新救災標準作業程序，完備預警工作，監測跨越國境的危害，相互交換資訊，並透過適當的安排，提供早期預警資訊。³⁴經由此種規劃，建構起東協國家間的防災資訊預警網絡。

東協災害管理暨緊急反應協定更為實施跨境聯合救災行動，提供法律基礎，允許各締約國在動員軍事與民間人員、資源、設施暨裝備的情況下，進行跨越國境共同救災行動。³⁵更要求各締約國應針對此種行動，在東協災害管理人道援助協調中心的協調下，預備並提供各種必要的救災資源。³⁶在自願的條件下，各締約國可以指定緊急反應／搜救、軍事暨民用資源、救災緊急儲備、災害管理專業暨技術等，作為參與救災行動的必要資源暨能量，同時通知東協災害管理人道援助協調中心暨其他締約國相關訊息，東協災害管理人道援助協調中心就此資源提供之狀況應即時更新。為便利相關資源之運送流動，各締約國應預先指定援助國救援物資的進入地點（entry point），³⁷在發生災難後，經由受災國之請求，締約國自願提供援助並經受災請求國同意後，得執行聯合救災行動，允許締約國之救難人員、資源、器材設備進入受災請求國境內，在受災國之指揮下，進行救災行動。³⁸

³² Ibid., article 5.

³³ Ibid., article 6.

³⁴ Ibid., article 7.

³⁵ Ibid, article 8.

³⁶ Ibid, article 9.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid, article 11-12.

東協區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序第一章至第五章，亦於 2008 年定稿公佈。該標準作業程序在災害準備階段，揭示國家聯絡站之指定程序與權責，救援能量的儲備與能力建構準則，先置區域網絡（network of pre-designated areas）之構建內容等。針對災害評估與監控課題，則是就災害的確認與狀況之更新，訂定細部的要求。在緊急反應部份，標準作業程序就援助請求與請求的評估，還有援助國如何進行反應的流程，有明確的規範；另外就現地的援助部署與指揮管制，訊息回饋及援助行動的結束、救援團隊的歸建與整體的救援事後檢討，亦都有明確的流程與權責分工律定。³⁹

二、精進軍事資源救災規範

東協在參照過往的區域內救災行動中發現，軍事部門的確是一項能夠及時參與救災行動並且供極大助力的重要資源。但是目前有關在救災行動中使用軍事資源暨能力（Facilitation and Utilisation of military Assets and Capacities）的章節，仍然是東協區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序中的一項空白，有待更進一步的精進。

依據東協災害管理暨緊急反應協定，各締約國在其能力範圍內，應確認並且知會東協災害管理人道援助協調中心，在發生災害時可救助其他締約國的軍事與政府人員、專家、設備器材、與物資。⁴⁰ 啓用軍事暨政府資源向他國執行救災援助行動的國家，經諮詢受災請援國同意後，應指派一員統理監督派遣救援人員及設備。⁴¹但是進行救援行動的援助國軍事暨相關政府人員，不得攜帶武器，⁴²這些軍事暨相關政府人員，在執行公務時，應配載有明顯識別標章的制服。⁴³因此，東協救災體系是允許締約之間相互派遣軍事人員暨器材設施進行跨境的救災行動。

³⁹ ASEAN, “Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP),” 2008.

⁴⁰ ASEAN, “ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response,” article 11.6.

⁴¹ Ibid., article 12.1.

⁴² Ibid., article 12.2.

⁴³ Ibid., article 15.1.

東協救災機制允許，救援國軍事暨相關政府人員使用的飛機與車輛，可以在免稅或不需其他授權同意的情況下，使用其經登記並能輕易識別的原有牌照。而且所有經授權之外國軍用飛機可視為友好飛機，更能獲得災害受援國提供的無線電頻率開放暨敵我識別接收。⁴⁴

不過在救災行動中使用軍事資源的具體標準作業程序還沒有定案，目前仍處於概念溝通的階段。2009 年在泰國舉行的第三屆東協國防部長會議（ASEAN Defence Ministers Meeting, ADMM），通過「使用東協軍事資源暨能力進行人道救援暨救災行動之概念文件」（The Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief）。此一概念文件，揭示東協國家使用軍事資源向其他國家進行救災援助行動的基本原則：

- 一、依據聯合國憲章與東協憲章，應尊重受災國的主權領土完整與國家統一。對在其境內發生災害之主要責任歸於受災國，故而僅有在受災國請求或是同意的情況下，方能提供外來施援。
- 二、援助國必需尊重受災國的法令。
- 三、受災國擁有對其境內援助之完整的指導、控制、協調暨監督權。
- 四、人道。必需專注於人道痛楚，對於老弱婦孺等最容易受到傷害的人群應予以特別關注。必需尊重犧牲者的尊嚴與權利。
- 五、中立性。施予人道援助時，不得介入該國政治、宗教或意識形態的衝突對立。
- 六、無差別性。施予人道援助時不得歧視受災者的族群、性別、國籍、政治意見、種族或是宗教。施予救助時唯有依據受災者之需要，而且要對最迫切之受害者施予最優先救助。
- 七、考量現有的政府資源後，旨在強化人道援助暨救災行動的軍民協

⁴⁴ Ibid., article 15.3.

作(Civil-military coordination)情況下，方啓用軍事資源暨能力。⁴⁵此點反映奧斯陸準則強調的軍事資源乃救災最後手段原則。

依據該項概念文件的精神，東協國家擬定在救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序草案，但其內容仍有待更進一步的精進與批准。2010年6月27日於泰國舉行的「東協防衛設施暨民間社會組織有關非傳統安全合作—災害管理」會議(ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-Traditional Security: Disaster Management)，提出在救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序第6章草案。該草稿揭示，在救災行動中所使用的軍事單位類型，是來自陸軍、海軍或空軍的醫療、工兵、步兵等單位；參與行動軍事單位的規模，可以是組(unit)、連或營級單位。在救災的部署反應時間上，搜救行動應在接獲援助請求的0-48小時內出動；緊急救助的反應時間是0-5天；而援救行動是0-4週；原則上救援時間不超過4週，除非援助國與受災請求國另有約定。⁴⁶派遣軍事資源赴受災求助國執行救援任務的人員，在執行任務時，應穿著有明顯標誌的制服。該項草案建議，在涉及使用軍事資源與能力進行救援行動時，援助國與求助國應簽署雙邊的軍事人員地位協定(status of forces agreement)；同時軍事人員在執行人道援助和救災行動時，均不得攜帶武器；不過求助國與援助國得在軍事人員地位協定內，達成有關規定的例外條款。⁴⁷因此，執行救災任務的軍事人員，在原則上是不得攜帶武器進入求助國，不過求助國與救援國之間仍可透過軍事人員協定，允許援助國軍事人員在求助國內攜帶武器執行救援行動。

東協發展的救災機制在制度規範、機構組建與相關標準作業程式之律定上已有一定成就，不過對於在救災行動中使用軍事資源暨能力一節沒有達成共識，此種發展亦曝露出使用他國軍事資源暨人員在本國境內執行人道救援行動的敏感性。不過由東協所發展出的許多救災行動概念

⁴⁵ ASEAN, "Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief," 2009, article 10.

⁴⁶ ASEAN, "Draft version of SASOP Chapter VI: Facilitation and Utilisation of Military Assets and Capacities," 2009.

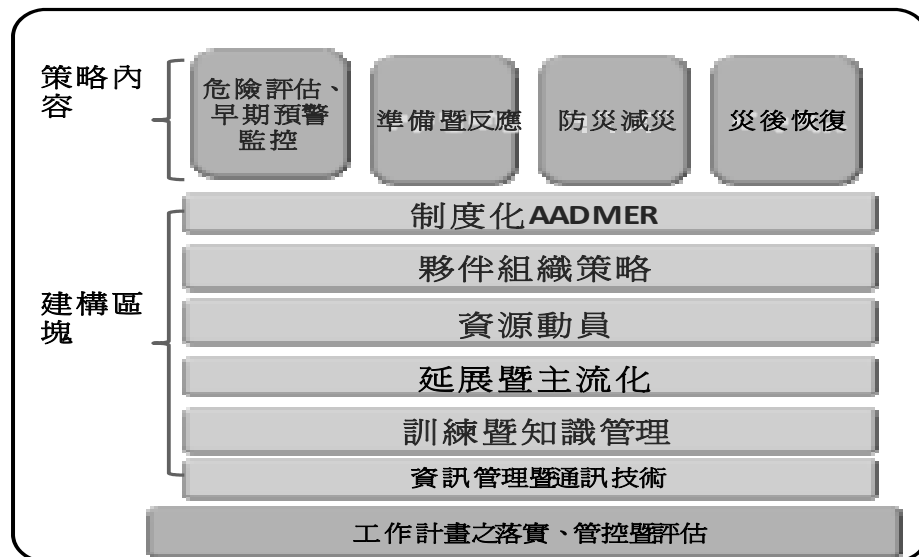
⁴⁷ Ibid.

與準則，已成為東亞建構區域性救災行動準則的基礎。

三、東協救災機制的制度化暨時程規畫

東協救災機制更已進入相關機構的組建階段。在東協階層，設立東協災害理委員會（ASEAN Committee on Disaster Management），更依據東協災害管理暨緊急反應協定，設立東協災害管理人道援助協調中心，更於各締約國設立聯絡點（National Focal Point），進行資訊聯絡與交換協調等工作。

圖一：東協救災機制建構方向



資料來源：參考 ASEAN, “AADMER Work programme 2010-2015,” 2010. 繪製

東協救災體系更於 2010 年正式進入制度化的階段。2010 年 3 月 11-12 日，東協於新加坡舉行東協災害理委員會（ASEAN Committee on Disaster Management, ACDM）第 15 屆會議。通過建構東協災害管理暨緊急反應協定工作計畫（AADMER Work programme 2010-2015），⁴⁸計

⁴⁸ ASEAN, “Report of the 15th Meeting of the ASEAN Committee on Disaster

畫於 2010 至 2015 年間完備東協的救災機制。

東協災害理委員會在該次會議中，針對災害危險評估、早期預警暨監控，準備暨反應、防災減災，以及災後恢復等四個主要策略，指派東協國家成立各專題工作小組，規劃各專題細部內容。並且通過在印尼成立東協災害管理人道援助協調中心的組織協定，規劃該中心預算；通過設立東協災害管理暨緊急救助基金（ASEAN Disaster Management and Emergency Relief Fund）；討論在救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序第六章草案；草擬東協與聯合國人道事務協調辦公室的諒解備忘錄草案；責成印尼於 2010 年 10 月舉行東協區域災害緊急反應模擬演習（ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise, ARDEX-2010）。該次演習，除了將驗證東協災害管理人道援助協調中心運作，以及區域待命暨共同救災行動協調標準作業程序之外，更將驗證標準作業程序第 6 章有關軍民救災協作的規範。⁴⁹突顯東協國家完備東協救災準則的決心，同時為正式採用救災行動中使用軍事資源暨能力的標準作業程序，奠定紮實的實務操作經驗。

目前東協救災體系已經接近完成相關法令規範與操作準則的擬定，隨著相關機構的先後組建，還有東協國家依據協議籌組國家聯絡點的完成，東協已逐步建立起東亞地區最完整的區域跨國救災管理體系，建構出從災害預警到災後重建的一系列組織構成，以及相關的法規準則體系。

參、東協救災機制對台灣的啟示

省察東協救災機制的準則內容可以發現，多國救災行動之參與者類型、武裝力量介入人道救援暨救災行動的樣式，軍事資源參與聯合救災行動之界定、以及相關規範之法制化重點，均有值得台灣參考之處。

首先，跨國救災行動是一項涉及多種行為者的聯合行動，包含國際

Management,” Singapore, 11-12 March 2010.

⁴⁹ Ibid.

組織、非政府國際組織、民間組織以及軍事暨民防單位，此種複雜的聯合行動因為外國軍事暨民防機構人員的參與，均增加國家主權、領土完整以及協調管制的複雜性。依據東協區域論壇救災準則之界定，參與者際人道救援暨救災行動之參與者包括：受災國的政府和軍事機關、受災國的民間組織或非政府組織、國際援助機構，如國際紅十字聯合會和紅新月會；以及聯合國與其附屬機構，還有其他國家政府和軍隊。⁵⁰此種多行為者之指揮層級關係，依據目前東亞地區各種救災準則之內容，多強調在尊重受災國主權的情況下，來自不同國家的軍民救災團隊應由受災國政府統一指揮。但是並沒有詳細說明受災國如何指揮來自不同國家以及不同類型之救災團隊，顯然此種狀況有待各國自行詳細劃並完成法制化動作。

因此，在防災演練中納入指揮管制不同國籍之救災團隊，甚或是外國武裝力量的項目，是各國政府所應努力的方向；針對此種複雜狀況，台灣尚沒有納入現有的救災演練與準則規劃之內。東協救災體系架構就敦請各國融合各項內國法、東協規範並同國際法相關救災規範，進行救災法規的融合，預期東協國家將邁入救災法規更新的階段。相較於東協的作為，中華民國政府自 2009 年「八八風災」後雖已針對救災法規採取積極之修法動作，不過在救災標準作業程序中增訂管制暨指揮外國救災團隊的必要規範，將是未來所應努力的方向。

第二，運用軍事資源進行救災行動的行動性質，關係到該行動之指揮暨協調主管單位，還有軍事機關與民間機構間之協調，現行中華民國政府有關「救災就是作戰」的認知，⁵¹背離國際上將救災行動劃歸為非作戰之軍民合作活動的實踐，有必要進行具體的觀念重塑暨反思。

目前，中華民國《災害防救法》規定，中央及直轄市、縣（市）政

⁵⁰ ASEAN Regional Forum, “ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief,” 2007, para. 317.

⁵¹ 唐明華，〈國軍災害防救能力評估報告〉，收錄於國立政治大學國際關係研究中心編，《國土防衛與災害防救學術研討會會議論文集》（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2009），頁 175。

府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。⁵²因此救災應是一項軍民合作（Civil-Military Cooperation, CIMIC）任務，乃是軍事指揮官與政府相關單位（civilian stakeholders）的協調與合作，這些不同機構包括國家之地方當局、國際，國家和非政府性質之組織和機構；軍民合作行動是在特定地域內與政府機構（civilian agencies）建立相互關係的一項軍事功能。⁵³因此軍民合作行動與軍民作戰行動（civil-military operation）有極大區別，軍民作戰行動是支援軍事行動之各種作為；或是在緊急情況下，目標在強化武裝力量或政府行動（civil operation）之效率，同時降低軍事行動對人民影響的各種軍事行動之總稱。所以對武裝力量而言，參與軍民合作行動並不是進行軍事作戰任務，而應是進行非作戰行動或非軍事任務。

東協所創建的救災機制，律定區域內跨國救災行動為軍民合作任務，並依此精神，制定使用軍事資源從事救災任務的標準作業程序。參考東協之作法，建議國軍進行法規暨準則的通盤檢討，在現有為因應戰爭暨反恐等軍事作戰行動為核心的各項法規準則之外，應就非軍事作戰任務進行必要的修正補充。在短期或可以訂定「國軍執行災害防救辦法」或修正軍隊任務操作準則之方式，作權宜式變通，⁵⁴但長期而言，仍應制訂各種特別法較為適宜。例如在國防法內將國防安全之界定予以擴充，區別使用武裝力量的情境，區別軍事作戰任務以及非作戰的軍民合作任務，進而針對不同性質任務擬定特別法，明確揭示武裝部隊的動員、應變、指揮暨協調等各種具體方向，並責成武裝部隊，協同各級地方政府，擬定在各級政府指揮下的具體救災計畫暨操作準則。

第三，亞太地區目前所發展的各項軍民救災準則規範，多強調軍事資源投注到救災行動乃是救災之最後手段（last resort）原則，不過目前中華民國政府之救災先期規劃與實踐救災作為，均與此國際精神有極大距離。以防災為例，國軍部隊在防災計畫作為階段就扮演主導性角色。

⁵² 《災害防救法》，第三條。民國 99 年 01 月 27 日修正版。

⁵³ ASEAN Regional Forum, “ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief,” 2007, para. 231.

⁵⁴ 至 2010 年 7 月 31 日止，《國軍執行災害防救辦法》尚未經行政院正式公告施行。

例如國防部在 2010 年初於立法院進行業務報告時指出，國軍擬「於民國 99 年 3 至 5 月間，區分北、中、南、東部地區，由作戰區主導，統合三軍部隊及邀集地方政府、民間組織實施實兵演練，以提升國軍災害防救應變能力。」⁵⁵在災害發後生的救災階段，國軍更是扮演吃重的救災角色。例如「國軍執行災害防救辦法草案」要求，各作戰區針對救災責任分區易發生土石流及淹水等天然災害地區，應…先期完成預置兵力、機具整備，並於災害預警發布時，依令前推部署，遇狀況立即投入。⁵⁶但實際上，在 2010 年 7 月下旬，國軍第四作戰區為因應南部山區連日大豪雨可能釀成的嚴重災情，先後已主動派遣逾千兵力、上百部各型輪車機具，主動掌握南部各縣市災情較為嚴重地區，配合地方政府採「超前部署、預置兵力、隨時防救」原則，持續待命的預置兵力，於晚間夜宿各預置點，隨時投入救災行列。⁵⁷顯見已將國軍部隊兵力列為第一時間啟動的立即救災資源，而非將軍事資源列為救災之最後手段。此種情況或許反映中華民國政府救災體系資源付之闕如的窘境，但是如果不針對此種情況作必要改正，籌建非武裝力量的政府專業救災團隊，長久因循，將會對中華民國的武裝部隊專業養成，造成極大的負面影響，更將疏離國際社會的救災基本原則。

第四，東協救災準則強調軍事後勤支援在救災行動中所扮演的重要角色，但是不認為軍事資源應是救災行動的主導力量，東協現有創建各種救災機關的作為，都在強化政府非軍事部門的救災能量，而非優先挪用軍事資源進行跨國救災行動。相較之下，中華民國政府的救災思維，仍將國軍的人員暨裝備設施，作為救災行動的主力，甚至責成國軍投注資源籌建救災裝備，而非強化政府救災專業部門的救災能力。例如監察院審計部在 2010 年指責國軍災害防救裝備達編率及妥善率偏低，且部分救災急缺裝備，尚未納入軍事投資建案，亟待研謀改善。⁵⁸審計部建

⁵⁵ 檔書底線為作者強調。原文請參考中華民國國防部，「國防部業務報告」，立法院第 7 屆第 5 會期，中華民國 99 年 3 月 15 日，頁 4。

⁵⁶ 中華民國國防部，「國軍執行災害防救辦法草案總說明」，國作綜合字第 0990002178 號，中華民國 99 年 7 月 19 日。

⁵⁷ 軍聞社，「第四作戰區持續預置兵力 工兵全力搶通便道」，2010 年 7 月 28 日。

⁵⁸ 中華民國審計部，「中華民國 98 年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）」，2010，頁甲-21。

議，為增進未來災害防救工作效能，宜將災害防救相關裝備之籌補，納入國軍建軍構想及兵力整建計畫規劃，以提昇國軍整體救災能量。⁵⁹但是全篇報告對於內政部及其他單位籌建救災器材設備之不足之處，則少有著墨。顯見以軍事資源作為救災主力或是唯一資源，已成為目前中華民國政府的成見，但是此種見解與國際趨勢實有極大差距。有關在救災行動中軍事資源之啟動優先順序，是否應與國際同步，或是發展台灣獨有的救災理念，仍有待政府進行檢討與省思。

第五，應對他國災害所造成的跨境影響，或從事跨境國際聯合救災行動，已成為現今東亞諸國在建構救災機制的規劃重點，建議中華民國政府應強化與週邊國家的災害預警與災情資訊交換分享，創設類似東協救災體系的國家災害聯絡站，主動與週邊相關單位國家交換災害資訊，擬定災情申請暨回應機制，就本國發生災情時向國際聲請援助之作業流程與決策程序，以及回應他國救災援助請求的評估暨待命機制，擬訂必要的法規，並且配合必要的模擬或是實兵演練，以驗證操作成效，提昇反應速度，磨練救災決策決心。

第六，東協救災機制要求，各國制定外國軍事人員在本國執行救災任務的雙邊軍事人員地位協定，建議中華民國政府應積極回應此種構想，完備救災應變管理機制。國軍已於 2010 年執行運送救災物資任務馳援海地，同時 2009 年 8 月間亦有美國軍機載運救災物資裝備赴台灣的案例。未來無論是國軍赴他國執行救災任務，或是他國軍事人員與載具開抵台灣救災，尤其是非邦交國軍事人員赴台救災，可能是救災行動的常態。在救災混亂狀態中，將會發生諸多不可預期的非常事故，透過雙邊軍事人員地位協定的簽署，將可以確定軍事人員的司法管轄權與豁免問題，為妥善處理涉及外國軍事人員在台民刑事案件，或是國軍在他國之類似情況，提供一個明確的方向。

第七，受災國之主動請求，乃是東協救災機制啟動跨境救災援助之要件，故而如何在遭遇重大災害後，向他國提出援助請求，不單是降低

⁵⁹ Ibid，頁乙—73。

災情的重要事項，更是尋求國際援助的先決條件。目前中華民國政府僅有受理國際支援之規定，⁶⁰並沒有向國際社會發出援助救災請求的決策規範。此種疏漏，不單是阻絕東協救災機制協助台灣救災的機會，更與違逆目前已發展完備的區域救災機制基本運作原則。實有必要創建相關法令，完備向國際社會申請救災援助之決策暨通報流程。

最後，聯合國人道事務協調辦公室與國際紅十字會等國際非政府組織，是國際聯合救災行動的主要角色，在台灣國際外交突破仍有待努力之際，建議透過非政府組織，與區域性救災機制建立聯絡管道，參與相關活動。目前東亞地區各種正在發展中的國際救災機制，多利用舉辦研討會與模擬演練的方式，精進救災效能。建議台灣相關單位能利用各種政府暨非政府管道，與現今國際救災觀念同步成長，擴大參與機會，學習籌建國家級救災體系法門，進而創造結合區域性救災體系的機會，有效提昇台灣在地的災害管理機制效率，同時向國際社會貢獻台灣在災害管理上的寶貴經驗。

肆、結論

全球氣候變遷引發的巨災趨勢，以及大型災難所產生的跨境危害，都有待國際社會發展有效的災害管理制度，方能降低巨災所造成的生命財產損傷，同時保障全體人類的生存暨發展機會。未來為迎接節能減碳社會的來臨，和平利用核能將是一項不可避免的選項，而如何處理核能事故等人為災害，亦有待進行慎密的規劃。未來天然暨人為災害的影響範圍與規模，都可能超出一般國家的應變能力，構建區域性甚至全球性的救災機制，將是保障國家基本生存的重要需求。

東協創建救災機制的經驗與歷程，將是中華民國政府精進現有災害管理制度的參考範例。東協國家近年飽受天然災害肆虐，故而痛定思痛，籌畫區域跨境救災機制。在尊重國家主權與領土完整的前提下，針

⁶⁰ 中央災害防救會報，「風災災害防救業務計畫」，第 13 次會議核定，中華民國 99 年 4 月 20 日，第二章第十節。

對災害預警與防災救災，進行必要的制度建構與演練驗證。東協國家創建區域性救災體制的成果，已經為籌建涵蓋國家更廣的東協區域論壇救災機制，奠定良好的發展基礎。展望未來，東協現有的救災機制設施與制度準則，將是未來東亞區域救災體系的創設參考基礎。

自從遭逢 2009 年莫拉克風災肆虐後，中華民國政府已採取積極作為，精進現有災害管理制度，不過與國際救災機制的接軌，仍存在諸多有待努力的空間。在觀念上，從台灣現實社會狀況出發，如何對待國際社會將軍事資源列為最後救災手段的想法，仍有待各界進行更周密的辯證。在實際作為部份，現今有關內國救災法令的編修，仍缺乏與國際救災機制銜接的考量，對於如何提出國際救災援助申請、通報跨境災害預警情報，以及管制暨監督外國軍民官方救援團隊，都缺乏完備的籌劃。由於缺乏參與國際聯合救災演練的機會，對於國際社會有關軍民合作執行非作戰任務的精神暨內涵，仍然十分陌生。現有的救災規劃方案，更有待參考其他國家的規劃方向，提昇實際操作的可行性與效率。

應對天然與人為災害，預防災害造成人民生命財產的損失，在發生災害後積極救災，目的在採取有效措施，降低人民受災的痛楚；災後的重建，更是政府保障人民生存暨發展權利的責任。有鑑於目前災難有朝向巨災化暨跨境影響的趨向，經由參考東協國家的經驗，將能精進現有的災害管理機制，與國際社會發展接軌，提昇現有的防災救災效能。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）