

軍隊參與非傳統安全任務： 以菲國海燕颱風救援為例

舒孝煌

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

近年非傳統安全議題日益受重視，傳統安全與非傳統安全區隔不再明顯。安全議題涵蓋環境、經濟、社會、軍事、政治等課題，人道援助／災害防救 (humanitarian assistance/disaster relief, HA/DR)、和平維持、反恐、反海盜等任務，不但引起政府或國防政策規劃者關注，也使軍隊執行任務日趨多樣化。安全威脅擴大，使軍隊任務日益繁重，軍隊任務除作戰及應付傳統安全挑戰外，也要應付非傳統安全議題，即所謂非戰爭軍事行動 (military operation other than war, MOOTW)。軍隊參與救災等非傳統安全任務－尤其是於海外進行的任務－也常具備其他外交或戰略意涵，特別是對一國戰略部署與規劃的支持。大規模之人道援助／災害防救行動，也是大國展現軟實力與政治影響力之絕佳機會。本文以2013年菲律賓的海燕風災為例，分析各國投入救災狀況與能力，並從中探討軍隊參與非傳統安全任務的外交及戰略意涵。

關鍵字：非傳統安全、非戰爭軍事行動、氣候變遷、人道援助／災害防救、海燕颱風

壹、前言

安全議題不僅是政府領導人最關切議題，亦受國際政治學者關注。近期安全議題擴展至非傳統安全領域，也使國家須花費更大心力，應付多樣化之安全威脅。

安全威脅擴大，使軍隊任務日益繁重，特別是平時的非傳統安全任務增加，使軍隊任務隨之擴大，除在戰時對抗威脅國家安全的敵人外，也要應付非傳統安全議題，此類任務即所謂非戰爭軍事行動（military operation other than war, MOOTW）。

本文擬由美軍在 2013 年 11 月侵襲菲律賓之海燕強颱中協助人道援助／災害防救（humanitarian assistance/disaster relief, HA/DR）任務，探討軍隊執行救災及人道救援任務及其衍生之意義。

本文認為，首先，由於安全意義與範圍擴大，國家必須將非傳統安全及傳統安全等同視之；其次，為儘速化解災難，避免不穩定情勢擴大，國家必須動用政府及非政府部門力量，應對日益多樣化的安全威脅，包括環境問題、反恐、人道救援等；再者，對傳統上主要責任在維護國家安全的國防組織或軍隊而言，由於具備部署及執行任務的彈性，在應對非傳統安全任務的角色亦有增加趨勢，甚至被視為與傳統安全任務具有同等重要性。

貳、氣候變遷與非傳統安全挑戰

安全向為國際政治學者關注之議題，現實主義學者認為安全威脅是使用武力或威脅使用武力；¹ 然後冷戰時期，研究安全議題的領域逐漸開展，由傳統的政治、軍事等領域，拓展到更廣泛的新研究領域。²

新一代的安全研究有哥本哈根學派，主要人物包括布贊（Barry

¹ Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, (Cambridge: Polity Press, 1999), p.63.

² Barry Buzan, Ole Waver & Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1998), p.1.

Buzan) 及威佛 (Ole Waever) 等人, 他們認為安全與生存有關, 一項事務對某項特定目標構成威脅時便會發生。³

非傳統安全與傳統安全可由幾個面向加以區分, 首先, 傳統安全通常被視為是國家的軍事威脅, 非傳統安全則與經濟、環境、人類安全面向有關; 傳統安全與國家聯結, 非國家角色如國際機構、非政府組織或個人則較重視非傳統安全。第二, 傳統安全定義限於對國土安全及國家邊界的威脅, 非傳統安全則與全球化有關, 不限於國家邊界, 例如恐怖份子活動範圍就遠大於單一國家。第三, 傳統安全威脅將國家視為目標, 但非傳統安全威脅不會區分目標, 若恐怖份子意圖削弱政府以達政治目的, 便會以無辜平民為目標。2004 年南亞大海嘯侵襲東南亞國家海岸, 數千名犧牲者來自西方國家, 顯示在新安全威脅下, 任何人都可能是受害者, 且無程度差別。⁴

非傳統安全中, 環境或氣候問題是主要關注焦點之一, 布贊將軍事、環境、經濟、社會、政治等領域納入安全研究範圍, 此 5 項領域已涵蓋傳統安全及非傳統安全。⁵其他研究如特里夫 (Terry Terriff)、威廉斯 (Paul D. Williams) 等, 亦列專章討論氣候變遷問題。⁶

在官方報告方面, 氣候問題亦成為關注議題。英國國防部於 2008 年公布一份《氣候變遷戰略》(Climate Change Strategy),⁷美國國家情報委員會 (NIC) 亦每 5 年公布全球趨勢報告,《2025 年全球趨勢》(2025 Global Trends) 報告指出, 未來 20 年氣候變遷將會廣泛影響到美國國家安全, 並可能是潛在的國內及國際衝突原因。⁸

近年氣候異常現象特別受到重視, 如超級颱風、異常乾旱、地震或

³ Barry Buzan, *ibid*, ch.3-7.

⁴ Phan Duy Hao, "The International and ASEAN Legal Framework against Non-Traditional Security Issue," <<http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/Phan%20Duy%20Hao.pdf>>.

⁵ Barry Buzan, *ibid*, ch.3-7.

⁶ Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, (Oxford: Polity Press, 1999); Paul D. Williams, ed., *Security Studies: An Introduction*, (London: Routledge, 2008).

⁷ *Climate Change Strategy*, UK Ministry of Defence, November, 2008.

⁸ "2025 Global Trends," US National Intelligence Council, p.VI, <http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.htm>.

海嘯，常造成大規模災難及傷亡，嚴重破壞國家基礎設施，使受災國失去提供人民基本生活需求之能力，國家若沒有能力自行救災及復原，可能因為國內失序而衍生國內甚至區域安全問題。

大型災變也可能造成所謂「失敗國家」(failed state)，潛在風險包括因難民潮、人民對政府不滿而爆發衝突甚至內戰、政府控制力喪失，國境變成恐怖份子溫床、國內衝突跨越國界，將鄰國捲入內戰。資源競爭也可能引發海上衝突，武力對抗則又增加武器擴散的風險。若國防政策計畫者忽視此類挑戰，恐引發難以預期的危險。⁹

惟非傳統安全挑戰日益擴大，國家亦無法單獨以國防政策管理這些挑戰，雖然國防或軍事組織仍可能扮演主要角色，特別是若發生衝突時，但有效管理則需要一系列非軍事途徑。不過，非傳統安全也會對傳統國家安全直接或間接造成影響，例如資源爭奪可能直接引起一國與其他國家衝突，而環境惡化則間接引起一國內部社會及政治動亂，從而使國家安全受到敵意行為威脅。¹⁰

參、非傳統安全擴大軍隊任務及戰略思考

安全觀念擴大，使軍隊角色與任務隨之擴大。與傳統軍事任務不同，軍隊在執行非傳統安全任務時，目標並不是擊敗敵人、獲取戰場勝利，非傳統安全有時亦無敵人可言，軍隊執行任務目的是要維持有利態勢，獲取政治解決空間。¹¹

近年軍隊在重大災害或人道救援上扮演重要角色。軍隊主要任務原是作戰，但承平時期的行動或非正規任務亦受到重視，例如和平維持與預防措施、人道援助／災害防救等行動。對國家領導者來說，儘早處理危機可能將危機消弭於無形，減少日後增加投入資源的成本及風險。

⁹ “Climate Change Can Threaten Defence Plans,” *Jane's Defence Weekly*, July 24, 2009, p.23.

¹⁰ Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, (Oxford: Polity Press, 1999), pp.115-118.

¹¹ Sarah B. Sewall, “Peace Operations: A Department of Defense Perspective,” in Peter L. Hays ed., *American Defense Policy*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), 7th edition, p.408.

另外，派遣軍隊或救援隊前往鄰國或友邦協助救災及復原，也有助於提高聲望及爭取友誼，獲取所謂「軟實力」，並有助該國外交政策的推動。因此，各國無不重視人道行動等非戰爭軍事行動的執行。

美國國防部近年亦體會執行非戰爭軍事行動的重要性。冷戰結束後，美國進行國防轉型，部隊角色與任務隨安全情勢轉變而擴大，美國國防部出版官方文件多次指出軍隊在因應非傳統安全任務的迫切需要，例如《2006 年四年期國防總檢討》(2006 *Quadrennial Defense Review, QDR*) 指出，美國部隊持續在全球各地執行人道救援及災難救助行動，不但紓解災厄，也預防危機惡化，有效阻止局勢演變為更大危機及衝突。¹²為因應國土威脅，美國部隊將維持嚇阻態勢，此等降低美國本土遭攻擊後損害程度的能力，在應付天然災害威脅時一樣有用。¹³

美國更在官方戰略指導文件中，明白將因應非傳統安全威脅列入任務。《2010 年四年期國防總檢討》指出，美國國防目標包括支援對天然災害之反應，並預防海外因大規模天然災害造成之浩劫。¹⁴《2012 年國防戰略指導》(2012 *Defense Strategy Guide*) 指出，美國國防部武裝部隊的主要任務之一，包括頻繁針對一系列威脅美國或其他國家人民生命財產安全的情勢做出反應，美軍具備由空中及海上運輸、監視、醫療照護、通訊等組成的快速部署能力，這些無價資產在領導因應天然或人為災害時，均至有裨益。美國國防部也在發展相關軍事選項及準則，並保持在海外執行非戰鬥任務的能力。

《2014 年四年期國防總檢討》中則指出，國防戰略 3 大優先之一，即確保國土安全，除防止對美國攻擊外，也包括天然災害之危害。¹⁵《四年期國防總檢討》為美國重要戰略文件，人道救援任務被寫入《四年期國防總檢討》及《國防戰略指導》等文件，顯示美國國防部近年來對氣候變遷議題的重視，也表示美軍逐漸認同，非傳統安全為國家及武裝部隊責無旁貸的任務，維護非傳統安全，同時亦具維護區域穩定及發揮美國影響力的重要戰略意義。

¹² 2003 *Quadrennial Defense Review Report*, US DoD, February 2003, p.14.

¹³ 2003 *Quadrennial Defense Review Report*, US DoD, February 2003, Ch.2.

¹⁴ 2010 *Quadrennial Defense Review Report*, US DoD, February 2010, p.15.

¹⁵ 2014 *Quadrennial Defense Review Report*, US DoD, March 2014, Ch. 2.

在 2005 年 8 月 29 日，橫掃美國東南部並重創紐奧良的卡崔娜颶風（Hurricane Katrina），大幅考驗美國政府及軍方動員救災的效率及能力。此次風災中除美國軍方大舉投入救災，動員包括 77 架飛機、18 艘船艦，以及上萬人力，亦包括國民兵等單位，組成所謂「卡崔娜颶風特遣部隊」（Joint Task Force Katrina）。

卡崔娜救災任務後，美國政府及軍方檢討救災能力，軍方的角色，特別是海軍在非傳統安全中所扮演角色，也被廣泛瞭解。¹⁶美軍在此次救災上獲得之寶貴經驗與教訓，也反應在美國海軍後來的人道援助／災害防救任務上。

肆、海燕颱風在菲國釀成嚴重災情

美國國防部長赫格爾（Chuck Hagel）在 2014 年 4 月於夏威夷參加美國－東協國防部長會議，特別關注東南亞人道援助／災害防救問題，會議中人道援助／災害防救圓桌論壇，由赫格爾及美國國際開發總署（USAID）署長沙赫（Rajiv Shah）共同主持，特別對人道援助／災害防救多所著墨，此因東亞地理及氣候特性，以及近年重大天然災害常於東亞發生使然。¹⁷

近十年來，東亞發生過數次重大災情規模慘重的天然災害，包括 2004 年 12 月因印度洋海底大地震造成的南亞大海嘯、2008 年 5 月四川大地震、2011 年 3 月日本 311 地震引發強烈海嘯及核災，以及 2013 年侵襲菲律賓的海燕颱風，我國在 2009 年 8 月 8 日，亦因莫拉克颱風侵襲南臺灣而造成嚴重災情。

2013 年 11 月 8 日，超級颱風海燕（Haiyan，菲稱 Yolanda 颱風）襲擊菲國中部東薩馬島（East Samar）、薩馬（Samar）及雷伊泰（Leyte）等省區，其最大風速達每小時 195 哩（約 314 公里），瞬間風速達 235

¹⁶ “Sea Power and Domestic Disaster Response: Exploring the Role of Naval Vessels during Hurricane Katrina,” Liaison, 2007, <http://www.coe-dmha.org/Liaison/Vol_4No_1/Dept07.htm>.

¹⁷ “Remarks at ASEAN Conference,” US DoD, April 3, 2014, <<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5403>>.

哩(380 公里),爲史上襲擊陸地最強之熱帶氣旋(tropical cyclone)。1969 年侵襲美國密西西比州及墨西哥灣岸地區之卡密莉颶風(Hurricane Camille),風速爲 190 哩,尙次於海燕颱風。海燕颱風還造成海嘯,被測得之最大浪高曾達 40 呎,造成菲國中部沿海地區慘重災情。此外,菲國共有 7,100 餘座島嶼,其地理特性使救災情況更加困難。

據菲律賓國家災害減低及管理委員會(National Disaster Risk Reduction and Management Council, NDRRMC)估計,截至 2013 年 12 月 23 日止,受災影響區域達 44 省、57 座城市、591 個自治區,受影響人數達 1,607 萬人/342 萬家庭,房屋全毀或部分損毀達 114 萬棟,撤離人數 409 萬 5,280 人,死亡人數 6,109 人,1,779 人失蹤,27,665 人受傷。在糧食損失方面,至 2013 年 11 月 14 日,NDRRMC 估計農業及基礎設施損失達 9,300 萬美元,生產穀物(包括稻米、麥及其他作物)之農地損毀面積達 17 萬 7,000 英畝,糧食損失達 13 萬 8,000 噸。¹⁸聯合國糧農組織(FAO)指出,海燕颱風受災最嚴重地區佔菲國稻米總產量的 1/3。¹⁹

海燕颱風造成菲國嚴重災情,大約有以下幾種原因:

一、菲國官員誤判情勢

菲律賓氣象單位已反覆警告此一颱風將對獨魯萬市造成極嚴重威脅,菲國總統阿奎諾三世(Benigno Aquino III)亦警告提防風暴潮;不過當地官員使用的「風暴潮」(storm surge)一詞未能讓人事先警惕可能釀成嚴重災情。「風暴潮」指風暴造成之巨浪,「海嘯」(tsunami)則指因地震引起的巨浪,通常風災不會造成巨浪,使當地官員輕忽可能引發之災難。²⁰此外,菲律賓官員亦低估海燕造成的混亂,準備物資遠不足以應付緊急狀況。災後 24 小時因通訊中斷,獨魯萬市中央及地方官員甚至無法求救。視察災害準備、風災來臨時,下榻於雷伊泰公園飯店的

¹⁸ 美國國際開發總署 2013 年 11 月 14 日引自菲 NDRRMC 統計數字。

¹⁹ 〈聯合國:菲 3 分之 1 稻作區遭掃平 急需稻種〉,《聯合新聞網》,2013 年 11 月 20 日。

²⁰ “Typhoon Haiyan: How a Catastrophe Unfolded,” *Wall Street Journal*, November 26, 2013.

內政與地方事務部長，亦為菲國最高救災負責人羅薩斯（Manuel Roxas II），風災後因該市對外通訊中斷，使他與馬尼拉及其他地區通訊斷絕達 24 小時。²¹

二、地形特性影響救災

菲國為群島地形，全國 7,100 餘小島，地理特性使交通原本即十分困難；災後道路、機場跑道損毀，電力、通訊均告中斷，更使人員救助及物資發送增添困難，災害初期實際傷亡人數亦難以估計。²²

三、救援行動混亂無效率

各國新聞媒體均批評菲救援行動混亂，受災區域沒有地方首長可以指揮。直到災後 5 天，救援物資才勉強開始發送，重災區之一的獨魯萬市才開始收到由卡車、飛機及渡輪送達之醫療物資、食物及飲水，但仍只有少數區域獲得救援。菲軍方人士抱怨，NDRRMC 應該下放物資分配權，讓軍警直接分發物資至孤立地區的災民手上。但政府亦抱怨，獨魯萬機場僅軍方可使用，救援隊雖在災後即已抵達宿霧，卻無法轉飛獨魯萬市。²³災後交通造成道路中斷，使物資分配更為困難，許多區域只有直升機可以到達，在菲公共工程及公路部搶通下，才逐漸恢復通行。菲國亦在重點區域建立分配中心，加快分配速度。國外物資運送至宿霧，反比集中在首都馬尼拉更有效率。²⁴

四、菲國軍方無力進行救援

菲國軍方長期以來受制於經濟困境、政治環境及國內反游擊隊任務，導致預算不足，菲國空軍及海軍老舊裝備已難以應付境外防禦及災害救援需求。菲空軍自 2005 年後已無噴射戰鬥機，菲國海軍亦無力維護延伸海域安全，近期與中共在南海爭端，以及與我國因其海巡隊員槍

²¹ “Typhoon Haiyan: How a Catastrophe Unfolded,” *Wall Street Journal*, November 26, 2013.

²² “11 Days after Super Typhoon, Remote Areas Still Lack Food,” *VOA News*, November 19, 2013.

²³ “Tons of Aid Undelivered,” *Philippine Star*, November, 14, 2013.

²⁴ “Tons of Aid Undelivered,” *Philippine Star*, November, 14, 2013.

殺漁民引發之爭議，即為明證。²⁵

雖然菲國軍方對其國內震災及風災頻繁有豐富救災經驗，但缺乏空運及海運裝備，限制其在群島環境中實施災害救援能力。菲空軍僅有 3 架 C-130 運輸機，約 30 架老舊之 UH-1 直升機，妥善率不佳，另有若干登陸艇及後勤艦艇，無法滿足將大量救援物資分送至眾多島嶼災區之需要。由於災區手機通訊中斷，菲軍又缺乏先進通訊設備，僅能靠機車或小艇與百哩外的地方聯繫，更遑論協調救災或調動人手。菲國防長期依賴盟友美國庇護，軍事投資不足，加上歷任政府貪污公款，致使軍備建設嚴重落後。²⁶

近年菲國經濟成長，加上南海紛爭之刺激，菲在 2013 年提出 24 項軍事現代化項目，包括採購 12 架南韓製 FA-50 戰機、2 艘巡防艦、雷達監視系統、長程巡邏機，然此類裝備主供強化境外防禦需要，只有兩棲載具、多功能突擊艇、直升機、運輸及支援艦才可轉供災害救援運用，其國防現代化項目比例難以同時滿足境外防禦及災害救援兩項任務需要，菲國打算採購之現代化裝備如戰機，無法轉供人道救援需要；反之，若採購人道救援裝備，則不具備足夠火力與機動力應付外部威脅。

菲國戰略環境使此差異更為顯著。中共海上兵力及海洋企圖心日益增長，菲若要強化國防能力，須增進海上作戰能力，但巡防艦、飛彈快艇、潛艦艦內空間有限，幾無法提供人道救援使用。其國防現代化項目中，人道救援及境外防禦兩大項目不僅不相容，甚至產生相互排擠效應。

海燕颱風將影響未來菲國防現代化方向，因菲國天災頻仍（除平均每年 20 個颱風，地震亦十分頻繁）；國內政治上，救災活動比海洋主權更受民眾關注；軍事上，救災任務所需之運輸能力可轉換為國內反游擊作戰運輸使用；經濟上，其國內造船能力已可提供人道救援使用之通用登陸運輸艇等。然而，菲國仍依賴美國協助保衛其安全，即使擁有日、法援贈艦艇，處理其周邊爭端之能力仍然有限。²⁷

²⁵ “Typhoon Haiyan and the Philippine Military,” *The Diplomat*, November 25, 2013.

²⁶ 〈救災揭菲軍備落後 官方罹難人數破 4,000〉，《文匯報》，2013 年 11 月 21 日。

²⁷ “Typhoon Haiyan and the Philippine Military,” *The Diplomat*, November 25, 2013.

伍、美國及各國軍隊援菲角色與任務探討

海燕颱風造成菲國慘重災情後，各國救援隊伍、聯合國、人道組織隨即展開人道救援任務。至 12 月 4 日，菲律賓軍方成立之跨國協調委員會（MNCC）與聯合國人道事務協調廳（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA）公布外國部署菲國救災報告指出，共有 21 國部署機艦於各災區，分別為美國、英國、日本、加拿大、南韓、澳洲、瑞典、紐西蘭、馬來西亞、以色列、新加坡、比利時、汶萊、泰國、印度、卡達、義大利、俄羅斯、印尼、荷蘭、中國大陸。²⁸

最令人矚目之救災行動當屬美國。風災之後數小時，美陸戰隊即已由日本駐地出發前往災區，進行災情評估及規劃救災計畫。接著，美國防部於 11 月 11 日宣布派遣刻在香港訪問之喬治華盛頓號航艦（USS George Washington, CVN-73）儘快赴菲協助救災。11 月 16 日，美國防部長赫格爾命令美太平洋司令協助菲國救災。美國救災行動被賦予「大馬洋行動」（Operation Damayan）代號，特遣部隊則賦予「505 特遣部隊」（JTF 505）之番號。²⁹

美國動員之人員、裝備來自美軍太平洋司令部（PACOM）麾下駐亞太地區各軍種，海、空軍及陸戰隊均派遣人員、運輸機及旋翼機、各式艦艇，協助運輸及分配救援物資、人員救助及撤離、醫療協助、救援任務後勤支援等人道援助行動，美軍並為此次菲國救災部隊之主力，救災高峰期，美軍共有 1 萬 3,400 名部隊、66 架飛機、12 艘海軍船艦於菲國執行人道救援任務。³⁰

一、美軍援菲之船艦與飛機之任務與角色

（一）華盛頓號航艦打擊群：華盛頓號航空母艦為美國唯一前進部署之航艦，由伯克級驅逐艦拉森號（USS Lassen, DDG-82）隨伴護航，

²⁸ 資料來自 UNOCHA 及菲 MNCC，www.unocha.org，〈<https://philippines.humanitarianresponse.info>〉。

²⁹ “Joint Task Force 505 Activates for Operation Damayan,” US NAVY, November 18, 2013.

³⁰ “U.S. Military Scales down Aid Efforts in Philippines,” Reuters, November 23, 2013.

於 11 月 13 日抵達菲律賓，部署於雷伊泰灣（Leyte Gulf）。艦上甲板可供起降直升機，進入無法由陸路抵達之重災區進行救濟。華盛頓號航艦打擊群在 11 月 25 日結束救災任務離菲，參加於東海舉行之 AnnualEx 13 演習，美海軍並派遣 2 艘船塢登陸艦接替任務，顯示美國海軍平戰任務轉換十分快速。

美海軍航空母艦或兩棲突擊艦等具有全通式航空甲板之艦艇，以及艦載直升機，在救災任務中具備重要優勢，常扮演人道救援主力部隊。航艦幾可支援所有救災時之海上任務，大型甲板可停放直升機，提供加油裝載等後勤支援，甲板可集結物資，供直升機載運直接飛往災區，不需藉機場中途停降轉運，特別是在機場亦遭摧毀而關閉，或是偏遠離島沒有起降場地時，便能發揮重大功能。

（二）巡洋艦：安提坦號（USS Antietam, CG-54）、柯本斯號（USS Cowpens, CG-63），潛艦救難艦埃默里號（USS Emory S. Land, AS-39），艦上共有 4 架 MH-60R 反潛直升機隨同部署，該 3 艦部署海域在雷伊泰灣，負責將救援物資由獨魯萬市向離島運送。柯本斯號 12 月初於南海追蹤中共遼寧號航艦時，在 12 月 5 日幾與中共兩棲突擊艦崑崙山號互撞。³¹

（三）驅逐艦：慕斯汀號（USS Mustin, DDG-89）部署於奧馬克灣（Ormoc Bay），雖其直升機起降甲板較小，然其作用如同巡洋艦，艦艏甲板可供 MH-60R 反潛直升機起降，載運災民或運送物資至無機場或道路之偏遠地區及離島。另外，伴隨華盛頓號之拉森號驅逐艦扮演另一角色，其主要任務為擔任中繼加油點，直升機毋需飛回母艦，可在驅逐艦降落加油，減少 80 哩航程，並可運送更多物資至災民手上。³²

（四）濱海作戰艦：部署於新加坡之濱海作戰艦自由號（USS Freedom, LCS 1）11 月 24 日抵達菲國海域，載運人道援助／災害防救物資，支援獨魯萬市救災行動。此為濱海作戰艦首度參與人道救援任務，與巡洋艦／驅逐艦相同，其救災亦主要依賴艦上的 MH-60R 直升機

³¹ 「陸證實 戰艦險與美艦互撞」，新浪網，2013 年 12 月 18 日；「共軍東風 41 導彈嚴重威脅美國」，新浪網，2013 年 12 月 18 日。

³² “USS Lassen, HSM-51 Support Operation Damayan,” US NAVY, November 23, 2013.

負責載運物資。該艦由新加坡載運救援物資啓程赴菲，部署於獨魯萬市海岸外 16 哩處，在人道救援任務結束後，完成海外部署任務返回母港聖地牙哥。³³

（五）船塢登陸艦：爲接替華盛頓號任務，美國派遣 2 艘船塢登陸艦日耳曼城號（USS Germantown, LSD-42）及艾許蘭號（USS Ashland, LSD-48），由嘉手納裝載物資及裝備後啓程，於 22 日抵菲。艦上裝載重型工程機具如挖土機、傾卸車及救護車，以及發電機、水箱等裝備。艦上共 370 名官兵，可另行攜帶 500 名陸戰隊員支援救災，該艦每日亦可生產 72 萬加侖淡水。

船塢登陸艦雖無大型全通式甲板，但直升機甲板面積仍較驅逐艦等作戰艦艇大，可起降較大型之運輸直升機，且具備兩棲泛水能力，能駛近離災區更近之海域，由登陸艇或 LCAC 氣墊艇等運送物資搶灘，艦上可爲直升機提供更佳支援，同時該 2 艦也運送 900 名陸戰隊員前來支援。³⁴

（六）運輸艦：貨物彈藥運輸艦查爾斯卓號（USNS Charles Drew, T-AKE 10）由美海軍軍事海運司令部指揮，主要任務爲運輸糧食、飲水、藥品等補給物資，該艦未隨同華盛頓號航艦先遣部隊到達，而是在周邊港口集中物資後運至災區，該艦亦部署於奧馬克灣。

（七）海洋調查船：美國海軍海洋調查船包迪奇號（USNS Bowditch, T-AGS 62）負責航道及危險區域調查，確保海軍人員與艦艇航行安全。由於天然災害會破壞航道，大量殘骸湧入海灣，浪潮消退後便沈積在海底，而強有力的海潮則可能改變海底地形，使原本海圖失去作用，增加艦艇進港困難。³⁵包迪奇號調查船在救災中之任務即爲調查航道障礙物。

該艦曾參與 2004 年南亞海嘯及 2010 年海地地震之航道調查任務，在本次颱風來襲前即已部署於南海，與菲國海軍合作進行周邊海域航道

³³ “USS Freedom (LCS 1) Delivers HA/DR Supplies to Tacloban, Philippines,” US NAVY, November 25, 2013.

³⁴ “Amphibs to Replace Carrier in Typhoon Relief,” *Stars and Stripes*, November 18, 2013.

³⁵ “U.S. Navy Amphibious Units Assume Lead Role in Operation Damayan,” US 7th Fleet Public Affairs, November 22, 2013.

調查，在颱風來襲時曾駛離避風，災後便被納編為救災特遣部隊之一員，於華盛頓號航艦進入雷伊泰灣前進行航道障礙物調查，以免高價值裝備如航艦受損。菲國聖佩卓灣（San Pedro Bay）淺灘深度不足，艦艇須離岸下錨，透過直升機及小艇與岸上接駁。³⁶

包迪奇號歸美軍事海運司令部操作，任務由海軍海洋學辦公室（Naval Oceanographic Office）派遣，隸屬美大氣海洋司令部（Naval Meteorology and Oceanography Command），該船屬美國海軍 6 艘探路者級（Pathfinder Class）調查船之一，排水量 4,762 噸，船長 329 呎，寬 58 呎，船員均非軍職，包括民間海事人員及科學家。艦上配備可適應所有海深之多波束及單波束聲納系統，可精確測量海底深度及狀況、拖曳式側掃聲納，可精確繪製海底地形及危險障礙圖；海流剖面儀（ocean current profiler）可測海流流速；海底淺層剖面儀，可測量海底沈積物；以及舷側儀器，用以蒐集不同水深之溫度及鹽度等海洋參數。³⁷

本艦曾多次部署亞洲，用以偵測中共海軍動態及進行水文調查。2001 年 6 月，包迪奇號闖入黃海從事間諜活動，中共海軍派艦警告，並以雷達鎖定及裝彈瞄準，將包迪奇號趕出黃海。2002 年 8-9 月間，該船再度進入黃海，在距中國大陸海岸 100 公里處進行海底地形測繪，並以拖曳聲納監聽水下情況。中共空軍偵察機和海軍艦船多次警告無效，直到 1 艘中共漁船撞上包迪奇號拖曳聲納，才迫其離開黃海。³⁸2004 年以後，包括包迪奇號等測量船常年在東海、黃海海域實施海底勘測、水聲監聽、收集海底和海流數據，美軍曾宣稱對中共近海水域之瞭解更甚於中共。³⁹

（八）醫療船仁慈號（USS Mercy）：原本在 11 月 13 日時奉命準備部署，25 日時解除待命回復為減低作戰狀況（reduced operating status,

³⁶ “USNS Bowditch Prepares the Way for Navy Relief Efforts in the Philippines,” Office of the Oceanographer of the Navy, November, 14, 2013.

³⁷ “USNS Bowditch Prepares the Way for Navy Relief Efforts in the Philippines,” Office of the Oceanographer of the Navy, November, 14, 2013.

³⁸ 〈美國曾派特工混入成飛集團竊取殲 20 機密情報〉，《新華網》，2013 年 6 月 16 日。

³⁹ 〈美海軍官員：我們對中國近海的了解超過解放軍〉，《軍事空間》，2009 年 9 月 2 日。

ROS)，該船可收置 1,500 名病患。原本災區醫療情況不明，因此該船待命部署。然美國海軍指出，在過去兩周內菲國災區醫療情況快速改善，且美國與國際大量救援物資抵達災區，經評估醫療船已無部署必要，因此取消待命狀況。⁴⁰

（九）海軍艦載直升機：直升機常為救災任務主力，由於直升機航程不足，救災主力常為隨艦遠征之艦載直升機，而非陸基直升機。直升機重要任務之一為由艦對艦運送物資、由艦對岸運送物資，特別是考量到災區基礎設施如道路、橋樑都被破壞，或是災區地處山區與小島等偏遠之處，陸上交通無法到達，另外也可用於人員救助，將傷者送往艦上或附近之醫療站。

此次出動協助救災之美海軍直升機中隊共有 4 支，直升機總數達 14 架，包括華盛頓號航艦配屬第 5 艦載機聯隊麾下之第 77 打擊直升機中隊（HSM-77），配備 MH-60R 反潛直升機，以及第 12 戰鬥直升機中隊（HSC-12），配備 MH-60S 運輸直升機。另外，直屬美太平洋艦隊亦有 2 個直升機部隊隨艦出動救災，包括第 51 海上打擊直升機中隊（HSM-51），使用 MH-60R 直升機，部署於巡洋艦及驅逐艦上；第 25 海上戰鬥直升機中隊（HSC-25）之 MH-60S 運輸直升機，配屬於查爾斯卓號補給艦上。

1. MH-60R 反潛直升機主要任務為反潛作戰，由於機上仍有反潛裝備，執行救災任務前須拆卸聲納浮標、機外武器掛架、機內反潛儀器等，以減輕重量，並空出機內空間。MH-60R 尾輪在尾桁中間，尾桁並可折疊（與我海軍 S-70C〔M〕反潛直升機類似），以在驅逐艦等較小型甲板及機庫上起降及收納。
2. MH-60S 運輸直升機，主要任務為戰鬥蒐救（CSAR）、特種作戰及後勤運輸，尾輪在機尾，尾桁不能折疊，機體兩側均有機門可以開啓，方便快速裝卸人員貨物（與我空軍 S-70C 直升機類似），然必需在航艦、兩棲突擊艦或船塢登陸艦等具較大面

⁴⁰ “Hospital Ship Mercy Returns to Reduced Operating Status,” US Pacific Fleet, November 26, 2013.

積起降甲板之船艦操作。

(十) MV-22B 鶚式 (Osprey) 傾斜旋翼機：陸戰隊共投入 12 架 MV-22B 協助人道救援工作。該批傾斜旋翼機屬陸戰隊第 265 中型傾斜旋翼機中隊 (VMM-265)，主供艦對岸運輸使用，該型機首度參與人道救援任務，並首度展現由普天間基地直飛馬尼拉，中途毋需落地加油之長途飛行能力。MV-22B 亦可如直升機一般於偏遠地區垂直起降，也可如定翼機快速飛行，執行要求時效之救援任務特別有用。⁴¹然而，該機可能無法供吊掛使用，下洗氣流強大，限制其運用範圍。

(十一) 美國海空軍定翼機：

1. E-2C 預警管制機：隨同華盛頓號航艦部署之 E-2C，屬第 5 艦載機聯隊第 115 空載早期警戒中隊 (VAW-115)，負責「大馬洋行動」之空域指揮管制任務，通常任務高度為 26,000 呎，每一次任務約 4 小時，負責指揮 8-10 架飛機，任務區域涵蓋 36 個省區。救災飛機進入災區時要向 E-2C 報到，E-2C 協調進入管制空域的救災任務飛機完成被指派任務，進行即時 (real time) 資訊管制，使救災行動更有效率。⁴²
2. C-2A 艦載運輸機：屬第 5 艦載機聯隊第 30 後勤支援中隊 (VRC-30)，協助由航空母艦上運送大量物資至陸地機場。
3. P-3C 海洋巡邏機：美國海軍派遣 3 架駐於嘉手納基地之 P-3C 海洋巡邏機，分屬第 11 巡邏偵察聯隊 (Patrol and Reconnaissance Wing Eleven, CPRW-11) 第 26 及第 62 巡邏中隊 (VP-26/VP-62)，原供反潛及海洋巡邏使用，在 11 月 11 日開始，即於菲國重災區部署，進行災情評估、人員蒐救，並標出區域通知海軍直升機前往蒐救，另其情蒐能力亦可迅速將災區圖像回送地面供災情評估。⁴³

⁴¹ “Osprey Fly Supplies to Remote Areas in Philippines,” US DoD, November 17, 2013.

⁴² “Hawkeyes’ View of Operation Damayan,” USS George Washington Public Affairs, November 26, 2013.

⁴³ “Navy P-3C Aircrews Assist Relief Efforts in the Philippines,” US NAVY, November 17,

4. C-17：美國空軍派遣第 15 聯隊所屬之 C-17 運輸機，由夏威夷及琉球嘉手納空軍基地起飛，運輸由美國國際開發總署、聯合國、非政府組織及菲國社福發展部提供之物資，僅 14 日即運輸 64 噸物資進入災區，並撤離 833 人。⁴⁴
5. KC-130J 運輸機：美軍共派遣 10 架 C-130 前往菲國支援，KC-130J 屬陸戰隊第 3 遠征軍麾下之第 1 陸戰隊航空聯隊(1st MAW) 36 大隊 (MAG-36) 第 152 陸戰隊空中加油運輸中隊 (152rd Marine Aerial Refueler Transport Squadron, VMGR-152)，由日本普天間基地起飛，運輸救援物資，該機兼具空中加油能力。

二、輔助能力，如影像情資、助導航及支援行動

(一) 機場開放及空中管制：開放機場是救災任務中的重要工作，其中獨魯萬機場被用為獨魯萬市救援中心，並用以收容災民。其跑道長度僅能供 C-130 等級運輸機起降，C-17 可在 4,500 呎跑道降落，然美方人員須將跑道延伸至 8,000 呎，以利飛機安全起降。

另外，空中管制亦是一項挑戰，美國空軍運用在阿富汗經驗對各國派遣支援救災飛機進行協同管制，美國空軍使用機動支援設備協助建立通訊能力。在機場設施方面，也須運送裝卸車等裝備，以利由運輸機卸下救援物資。⁴⁵

(二) 基礎設施支援：支持菲國救災行動可有效進行之一項關鍵挑戰為機場基礎設施建立，因機場設施全遭摧毀，美國空軍與其他空中支援單位必須自行攜帶或就地建立機場設施，以協助救援行動順利進行。美國太平洋空軍派遣其危機反應聯隊 (CRW) 協助建立機場基礎設施，供運輸機起降、加油及裝卸貨物。美國空軍 36 緊急反應大隊 (36CRG) 可在 12 小時內部署一支 120 人及 30 項特殊裝備之團隊，在 11 月 15 日

2013.

⁴⁴ “Kadena Joins in Sending Aid to Philippines,” USAF 18th Wing Public Affairs, November 16, 2013.

⁴⁵ “Shaping an Infrastructure for Support: The USAF Flies to The Challenge in the Philippines,” US PACAF, November 22, 2013.

時由關島登上 C-17，前往菲國支援機場設施建立任務。

（三）災區影像情報：美國防部國家地理空間情報局（National Geospatial Intelligence Agency, NGA）在本次颱風救災中扮演關鍵角色，提供由衛星及偵察機提供之災區照片、紅外線照片及其他資料，包括間諜衛星、國家偵察辦公室提供之影像。⁴⁶

附表 美軍派遣機艦型別及所屬單位一覽表

機艦型別	所屬單位	任務
華盛頓號航空母艦 (CVN-73)	第 7 艦隊	搭載直升機進行救援／ 運輸任務
巡洋艦安提坦號 (CG-54) ／柯本斯號 (CG-63)	第 7 艦隊	搭載直升機進行救援／ 運輸任務
驅逐艦拉森號 (DDG-82) ／慕斯汀號 (DDG-89)	第 7 艦隊	搭載直升機進行救援／ 運輸任務
潛艦救難艦埃默里號 (AS-39)	第 7 艦隊	搭載直升機進行救援／ 運輸任務
船塢登陸艦日耳曼城號 (LSD-42)／艾許蘭號 (LSD-48)	第 7 艦隊	運輸救援物資、搭載登陸艇及直 升機進行救援／ 運輸任務
濱海作戰艦自由號 (LCS-1)	第 7 艦隊	搭載直升機進行救援／ 運輸任務
貨物彈藥運輸艦查爾斯 卓號 (T-AKE 10)	軍事海運司令部	運輸救濟物資
海洋調查船包迪奇號 (T-AGS 62)	軍事海運司令部	水文與航道障礙物調查
MH-60R (HSM-77)	第 5 艦載機聯隊	艦對艦及艦對岸運輸／ 人員撤離
MH-60S (HSC-12)	第 5 艦載機聯隊	艦對艦及艦對岸運輸／ 人員撤離

⁴⁶ “NGA Intel Maps ‘Key’ to Philippine Disaster Response; 4 More Ospreys on Way,” Breakingdefense, November 12, 2013.

軍隊參與非傳統安全任務

MH-60R (HSM-51)	太平洋艦隊	艦對艦及艦對岸運輸／ 人員撤離
MH-60S (HSC-25)	太平洋艦隊	艦對艦及艦對岸運輸／ 人員撤離
MV-22B (VMM-265)	陸戰隊	運輸／人員撤離
P-3C (VP-26／VP-62)	第 11 巡邏偵察聯隊	災情空勘
E-2C (VAW-115)	第 5 艦載機聯隊	導航／中繼通訊
C-2A (VRC-30)	第 5 艦載機聯隊	艦對岸運輸
KC-130J (MAG-36)	陸戰隊	運輸／人員撤離
C-17 (15 Wing)	空軍	運輸／人員撤離

資源來源：作者自行彙整

三、其他國家軍方支援兵力

其他國家亦派遣兵力協助救災，雖然規模不如美國，然亦展現部隊彈性調度與靈活運用之能力：

（一）日本：海上自衛隊派遣伊勢號直升機護衛艦、大隅號運輸艦、十和田號補給艦，另航空自衛隊派遣 7 架 C-130H、2 架 KC-767、1 架 U-4 多用途支援飛機，自衛隊員近 1,200 人。⁴⁷此 3 艘日本海上自衛隊艦艇 22 日抵達菲律賓受災嚴重的雷伊特島近海，增援已在當地展開救援活動的自衛隊國際緊急救援隊。日方救援行動代號為「SANGKAY 作戰」（朋友），自衛隊海外派遣人數達 1,180 人，創下歷史紀錄。⁴⁸

（二）英國：首先派遣正於新加坡訪問之勇敢號驅逐艦（HMS Daring, D32）參與援菲，接著英國首相卡麥隆（David Cameron）14 日宣布派遣航空母艦光輝號（HMS Illustrious, R06）赴菲救災。⁴⁹光輝號

⁴⁷ 〈日本大規模出兵援菲救災〉，《青年日報》5 版，2013 年 11 月 19 日。

⁴⁸ 〈日本自衛隊艦艇抵達菲災區「朋友作戰」正式展開〉，《共同網》，2013 年 11 月 25 日。

⁴⁹ 光輝號航空母艦為無敵級（HMS Invincible）航空母艦第二艦，曾參加過福克蘭戰爭，為目前英國海軍最老的軍艦，在英國鷲式垂直起降戰機全數退役後，該艦僅部署直升機，成為直升機母艦。本艦原定 2012 年退役，目前將繼續維持現役，直至新的伊麗莎白女王級航艦（HMS Queen Elizabeth）2016 年成軍服役為止。

從波斯灣前往菲律賓，於 24 日抵達，替換勇敢號驅逐艦。⁵⁰勇敢號驅逐艦在與光輝號會合後，北上訪問日韓，並於 12 月 8 日加入美韓聯合演習。⁵¹

（三）南韓：派地面部隊參與災區重建工作方案，主要任務包括支援災區重建和提供人道主義援助，派遣規模約達 540 人。⁵²

（四）俄羅斯：派遣 1 架 AN-225 運輸機、3 架 IL-76 運輸機。

（五）加拿大：派遣 2 架 C-17 載運醫療及建築團隊，負責修復基礎設施；澳洲派遣 2 架 C-17、2 架 C-130、兩棲登陸艦托布魯克號(HMAS Tobruk, L-50)；卡達派遣 2 架 C-17 運輸機；新加坡派遣 2 架 C-130 及救援團隊。

（六）以色列：派遣野戰醫院設施。

（七）比利時：派遣野戰醫院設施，可由空中巴士 A-330 改裝之貨機運輸。

（八）泰國：派遣 1 艘船塢登陸艦、1 艘戰車登陸艦、2 架 C-130 運輸機、2 架 SH-60 直升機；

（九）義大利：派遣醫療團隊及 1 架 C-130、1 架 C-27；

（十）荷蘭：派遣 1 架 KDC-10 運輸救援物資。⁵³

（十一）中共：派遣醫療船岱山島號，即一般所稱之「和平方舟號」，21 日從浙江舟山起航，並設法縮短航行時間，提前 1 天抵達獨魯萬市，是首艘抵菲之外國醫院船。獨魯萬市是菲災後收置傷員中心，獨魯萬市僅有一家公立醫院，手術室、重症病房等醫療設施嚴重不足。然因菲災區沒有港口可滿足岱山島號吃水深度，醫院船只能錨泊在雷伊泰灣，岱

⁵⁰ 〈英相：派最大艦赴菲律賓賑災〉，《中央社》，2013 年 11 月 15 日。

⁵¹ 〈美英韓今亞太聯合軍演〉，《青年日報》5 版，2013 年 12 月 9 日。

⁵² 〈政府通過向菲律賓派兵參與救援行動方案〉，《韓聯社》，2013 年 11 月 26 日。

⁵³ 資料來自 UNOCHA 及菲 MNCC，www.unocha.org，〈<https://philippines.humanitarianresponse.info>〉。

山島號主要收置當地公立醫院、中共紅十字會醫療隊及外國醫療隊轉送之傷病患，並派出醫療隊和防疫隊深入災區工作。⁵⁴

醫療船在人道救援中的角色，因災後初期基礎設施均告停擺，海軍主要任務為派遣直升機由艦對岸進行運輸及救援，因此航艦與兩棲突擊艦等可供大量直升機操作之艦艇效能更佳，美方曾認為醫療船在立即反應能力上不如軍艦，原因在於可支援之空中行動有限，⁵⁵其甲板亦非供大量直升機起降使用。惟美國醫療船直升機甲板係設於艦上最上層結構，僅具簡易直升機庫；岱山島號直升機甲板則如崑崙山號船塢登陸艦一般設於艦艏，其操作效能似較美國醫療船為佳。不過中共僅派遣 1 架 AC-313 直升機，搭配岱山島號操作。

（十二）中華民國：我國同樣派遣空軍運輸機及海軍船艦協助運輸救濟物資，兵力包括：

1. 空軍派遣屏東 439 聯隊之 C-130H 運輸機運送救援物資，依外交部統計，至 23 日止共計 18 架次，運送 150 噸物資。⁵⁶
2. 海軍派遣中和號戰車登陸艦及康定號巡防艦，載運 530 噸物資，包括太陽能發電機、帳篷、白米、衣物、組合屋，於 11 月 25 日啓航前往宿霧港，任務代號為「慈航 102-1」，29 日抵達。⁵⁷ 艦於 12 月 13 日再載運組合屋、水塔、白米等物資，援助同遭海燕颱風侵襲之帛琉共和國，任務代號「慈航 102-2」號，於 12 月 18 日抵達。

陸、軍隊參與人道救援的外交與戰略意涵

安全議題與範圍擴大，使國防戰略規劃者日益重視承平時務任務或非戰爭軍事行動，這些任務包括和平維持與預防、人道援助及災難救助

⁵⁴ 〈和平方舟醫院船在菲律賓災區展開醫療救助〉，《新華網》，2013 年 11 月 25 日。

⁵⁵ Captain Tim Jackson, "Sea Power and Domestic Response: Exploring the Role of Naval Vessels during Hurricane Katrina," *Liaison*, Vol.4, No.1, 2008, <http://www.coe-dmha.org/Liaison/Vol_4No_1/Dept07.htm>.

⁵⁶ 〈援菲愛心啟航〉，《青年日報》1 版，2013 年 11 月 26 日。

⁵⁷ 〈中和號運物資抵菲〉，《臺灣時報》7 版，2013 年 11 月 30 日。

等，若能即早處理危機，可將潛在衝突或不穩定因素消弭於無形，減少日後危機情勢擴大所須投入的成本及風險。人道救援任務亦有助於創造聲望及爭取友誼，並且擴大區域影響力。由過去經驗顯示，軍方機艦在重大災害情況下，特別適合扮演此項角色，因此也成為救災主力。

然而，軍隊不宜長期扮演災害救助任務，尤其是災害後期的復原任務更不應持續由軍隊進行，此將影響部隊原本作戰或演訓任務。以海燕颱風為例，災害初期緊急救援任務告一段落後，11月23日時，美國國際開發總署表示美軍將逐步減少救援行動規模。⁵⁸該署災害救援處處長康乃迪克（Jeremy Konyndyk）指出，軍方在救災時扮演的是過渡時期提供支持能力（bridging capacity），經初期搶救後，重災區道路及港口均逐漸開放，提供當地居民基本需求部分已有極大改進，軍隊不宜持續擔負救災任務主力，後續長期性任務仍仰賴民間參與。

軍隊參與救災等非傳統安全任務，除人道救援外，也常具備其他外交或戰略意涵，特別是對一國戰略部署與規劃的支持。而軍隊承平時期的部署、演訓、訪問等任務，亦具備外交意涵，此類大規模救災活動同樣為一國軍事與動員能力的展現。

一、美軍援菲被視為是重返亞洲具體行動

大規模之人道援助／災害防救行動，為大國展現軟實力與政治影響力之絕佳機會，特別是美國宣示重返亞洲之際，其部署亞洲之軍事力量可於必要時迅速轉換為人道救援力量，展現對亞洲國家之關懷與友誼。

美國近年對亞洲國家實施人道援助／災害防救已為常態，透過大規模協助救災，不但展現其大國風範及人道精神，向區域國家及全世界昭告其仍為區域強權，而救災行動亦可強化與受援國之外交及軍事合作關係。美軍亦藉人道救援，向亞洲國家展現軍力投射能力，以及應付全光譜任務之彈性部署能力。相形之下，不論是與美競逐區域影響力之中共，或是區域組織的東南亞國家協會，不但反應速度較美國遲緩許多，也無力派遣大規模部隊進行大規模人道救援行動。

⁵⁸ “A Month Later, Typhoon Haiyan Death Toll Still Rising in the Philippines,” CNN, December 12, 2013.

(一) 人道救援展現對盟友堅定支持：菲律賓是美國在東南亞最緊密盟友，也是歐巴馬政府「亞洲再平衡」政策中，軍力轉移亞洲最重要之一部分。⁵⁹美國曾在蘇比克灣（Subic Bay）及克拉克空軍基地（Clark AFB）部署海空軍兵力，但在 1990 年代撤出。⁶⁰近年美國擬重返菲國，部署更多部隊，使兩國關係迭有摩擦，然美國救災行動之努力，經大量媒體報導而受到菲國國內注意，有助化解爭議。⁶¹

(二) 具體行動為「亞洲再平衡」政策背書：美國「亞洲再平衡」常被視為是軍事部署的代名詞；然而，美國軍隊在亞洲的存在並非總是受歡迎，駐外美軍基地常是當地居民抗爭的對象，不但菲律賓國內有人反對美國駐軍，駐日沖繩美軍也是美日兩國雙邊關係的重要議題之一。不過，近年美國軍力在亞太區域大型災害救援中扮演關鍵角色，成為美軍發揮軟實力之絕佳機會。軟實力指以文化、教育或其他非傳統方式之外交手段贏得民心，其中緊急援助是主要手段之一。⁶²美軍救災可向亞太國家，特別是競爭對手傳達訊息，即美國認真看待其軍力在亞太存在，救災特遣部隊可輕易轉化其能力，以便投入作戰。⁶³

(三) 藉救災任務強化兵力投射：美國海軍具備向近岸區域投射能力，無論此兵力是陸戰隊及巡弋飛彈，或是直升機及救援物資皆然。此次菲國風災，雖然有包括我國在內的周邊國家派遣機艦投入救災，然沒有一國具備如美國一般的兵力投射能力。緊急救援之首波反應通常須依賴空運，美國擁有各型運輸機與空中加油機隊支援空運任務；海軍擁有各式多功能船艦，擔負長距離、重裝備之運載任務，海軍船艦不須依賴陸地設施即可接近災區，在災區機場道路均告停擺時，艦上直升機甲板可作為臨時起降場；美國亦有友好盟國如新加坡可提供基地支援，美在

⁵⁹ “Dramatic U.S. Humanitarian Effort in Philippines Aids Asia ‘Pivot’,” Reuters, November 18, 2013.

⁶⁰ “US-China Spy Games in Storm-hit Philippine? Pacific Power Play Simmers,” Christian Science Monitor, December 16, 2013.

⁶¹ “US-China Spy Games in Storm-hit Philippine? Pacific Power Play Simmers,” Christian Science Monitor, December 16, 2013.

⁶² “Philippines Typhoon Relief Efforts: China Gives Less Aid than IKEA,” CBSNews, November 14, 2013.

⁶³ “Aid Missions Boost US Troops’ Image, Readiness,” Associated Press, November 17, 2013.

菲亦有基地，並有散布太平洋各處之空軍基地與軍港可供集結物資。⁶⁴

美國華盛頓號航艦打擊群司令蒙哥馬利少將（Mark C. Montgomery）指出，此次救災不但強化美菲軍對軍關係，亦可實際驗證其危機反應計畫，並使美軍實際演練在偏遠地區作業之能力，此一能力亦可用於作戰。⁶⁵華盛頓號航艦在訪問香港時臨時受命轉赴菲救災，旋即立即參與東海演習，以及柯本斯號追蹤遼寧號航艦，顯示其平戰任務轉換之迅速與彈性。

（四）美「中」競爭亞太影響力：最近中共與美國進行聯合災難救助演習，被認為增強軍事透明度之表現，美國亦期待將中共納入國際社會行為準則，成為負責任大國。然而，兩國聯合演習亦有互相「探底」之性質。以美軍援菲為例，中共甚至派遣間諜偷拍美軍救援任務執行情況。⁶⁶

二、中共缺乏全方位兵力投射能力

（一）解放軍兵力投射能力不足以擔負人道救援任務：雖然中共在今年 4 月發表《中國武裝力量的多樣化運用》，被認為將強化國際災難救援和人道主義援助，不過在菲律賓風災救援一事飽受批評。中共於 11 月 20 日派遣應急醫療隊及中共紅十字會國際救援隊，並派遣醫療船和平方舟號赴菲。⁶⁷

（二）建軍方向偏重作戰，缺乏全光譜思維：中共所謂「全方位國家應急救援體系力量」，能力遠不如美軍。中共對菲風災遲未反應，除兩國南海領土爭議外，亦與其欠缺投射救災能力有關。中共缺乏提供必要救援之遠征或全球部署能力，如大量運輸機與空中加油機隊、各種型式之兩棲船艦等。2004 年南亞海嘯期間，中共同樣缺乏救援行動。

⁶⁴ Sydney J. Freedberg, "Philippine Typhoon Showcases US Strategic Edge over China," *Breakingdefense*, November 11, 2013.

⁶⁵ "Aid Missions Boost US Troops' Image, Readiness," *Associated Press*, November 17, 2013.

⁶⁶ "US-China Spy Games in Storm-hit Philippine? Pacific Power Play Simmers," *Christian Science Monitor*, December 16, 2013.

⁶⁷ 〈中共赴菲律賓第一批救援人員 20 日啟程〉，《中國新聞評論》，2013 年 11 月 20 日。

中共曾參與人道援助任務，其海軍亦有各式醫療船如岱山島號，另有 3 艘 071 崑崙山級兩棲船塢登陸艦。然其海軍軍備發展仍主供作戰使用，如發射飛彈、佈雷等。遼寧號航艦僅能搭載戰鬥機，不具與美軍類同之軍力投射能力。⁶⁸中共亦不如美國擁有各種艦載直升機，可執行艦對岸或偏遠地區救助。

（三）領海爭議影響人道救援任務：中共近年來海軍部署及領土主張，使其與西太平洋鄰國關係處於緊張甚至敵對狀態，其災害初期援助僅有 20 萬美元，並不足以彌補兩國先前挑釁行為造成之外交裂痕。中共並非不想在亞洲施展軟實力，然其一向僅提供外援予緊密盟友，如非洲國家或巴基斯坦，對巴國地震時提供援助多於其他亞洲國家。近年中共與菲國在南海領土爭議上關係不佳，也影響其提供援助意願。⁶⁹

中共希望成為與美同等級大國，卻在援菲「競賽」中被視為小氣。⁷⁰美國東亞問題專家庫馬（Michael Kulma）指出，中共失去向鄰國提供承諾的機會；⁷¹《紐約時報》報導，除展現人道精神外，各國派遣軍艦赴菲，暗含與中共競爭意涵。中共救災初期出手不夠大方，甚至不如瑞典企業宜家家居（IKEA）。⁷²

三、區域國家競逐東南亞影響力

不僅美國，區域大國亦藉此機會展現人道救援能力，並藉機拓展友誼，例如日本自衛隊的大舉投入，也被認為與近期東海及南海紛爭中，日本爭取東南亞國家站在抗「中」陣營的努力中，具重要象徵意義。

日本派出自衛隊讓外界感到意外，尤其是此為日本二戰後海外軍事

⁶⁸ Sydney J. Freedberg, "Philippine Typhoon Showcases US Strategic Edge over China," *Breakingdefense*, November 11, 2013.

⁶⁹ "Asia Rivalries Play Role in Aid to the Philippines," *New York Times*, November 15, 2013.

⁷⁰ 〈美日軍艦援菲 人道救援變區域軍事角力〉，《自由電子報》，2013 年 11 月 18 日。

⁷¹ "Asia Rivalries Play Role in Aid to the Philippines," *New York Times*, November 15, 2013.

⁷² "Philippines Typhoon Relief Efforts: China Gives Less Aid than IKEA," *CBSNews*, November 14, 2013.

力量最大規模部署，讓曾受其侵略的亞洲各國感到不安和警覺。⁷³

媒體及專家評論日本大舉援菲具軍事及政治企圖心。《路透社》評論，日本此次自衛隊海外大規模部署援菲，正值安倍試圖修改日本和平憲法，同時試圖遏制中共影響力之時。日本外交評論家天木直人指出，安倍表面上派遣自衛隊是向世界和平和發展做貢獻，但真實目的是牽制中共。中共社科院美國研究所研究員周琪表示，美國透過海外軍事力量對東南亞等國家實施救災援助其實是常態，不過日本直升機航艦投入救災令人驚訝。馬來西亞前總理政治秘書胡逸山則指出，日本在自然災害搜救方面有豐富經驗，其醫療救援隊非常有名，日本可以派出醫療分隊前往菲律賓救災。⁷⁴

四、海燕颱風顯示氣候變遷對軍隊任務影響

近期重大災害中，軍隊常扮演重要角色，由於極端氣候及複合式災害日益頻繁，未來軍隊參與此類救援活動，恐成任務常態，此亦提供戰略規劃者及軍隊領導人未來思考戰略計畫與建軍備戰時的重要方向。

（一）海燕颱風對氣候變遷之啓示：氣象學家仍在研究海燕颱風與氣候變遷之關連。有越來越多證據顯示，熱帶氣旋強度與海平面溫度有密切關聯，未來熱帶氣旋強度恐將持續增加，災害帶來之破壞也表示各國政府及救災單位在救災上須更加努力。以 2002 至 2011 年間數據，年平均有 2 億 6 千萬人口受到天然災害影響，須密切關注此趨勢。⁷⁵

（二）沿海地區防災與復原成爲重要課題：美智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）指出，菲國災區人口重置爲災後復原重要課題，一方面媒體只關切救災，卻常忽略災後數周或數月，居民是否能回到原地重建家園；另一方面，沿海區域容易受到海嘯、颱風災害影響，重置是否應回到容易受災區域是一大問題。沿海居民生計仰賴海岸經濟活動，如漁業、石油等。以美國爲例，沿海地區生產總值佔全美第三大，菲國海岸區域經濟自 1998 年起亦逐年成長，沿海災民要如何重新安置，卻不影

⁷³ 〈日本派出「準航母」援菲 令亞洲各國警覺〉，《新華網》，2013 年 11 月 15 日。

⁷⁴ 〈日本派出「準航母」援菲 令亞洲各國警覺〉，《新華網》，2013 年 11 月 15 日。

⁷⁵ “Climate Change Linked to Typhoon Haiyan,” VOA News, November 12, 2013.

響經濟發展，為菲國災後復原重大課題。⁷⁶

（三）氣候暖化對軍隊之挑戰：近年各國軍方報告關注氣候變遷對安全之影響，例如極端氣候的頻率及嚴重程度增加。美軍太平洋司令洛克利爾（Samuel J. Locklear III）指出，雖然近期印度－亞太地區相對和平，然極端氣候、海平面上升、地震與海嘯等氣候變遷議題，對安全環境挑戰日增，也是美駐太平洋部隊最大威脅。1970 至 2008 年間，美軍曾對 77 個由暴風造成之災害進行救援，美智庫新美國安全中心（CNAS）統計則達 78 個。太平洋地區日益增強的暴風威力，也使美軍須加強以人道救援為目的之部署，特別是針對人口稠密但基礎設施貧乏、對海平面上升或颱風缺乏足夠防護之低海拔地區。海燕風災為美國軍方反應最頻繁的災害之一，人道救援亦是對不穩定地區維持穩定的重要方式。⁷⁷

柒、結論

近年非傳統安全議題日益受重視，傳統安全與非傳統安全也不再明顯區隔，安全議題涵蓋環境、經濟、社會、軍事、政治等課題，人道援助／災害防救、和平維持、反恐、反海盜等非戰爭軍事行動，也引起政府或國防政策規劃者關注。

雖然人道援助／災害防救需要國家或非政府部門所有資源投入，然軍隊不可避免地成為救災主力部隊。軍事領導者須跳脫傳統思維，即武裝部隊唯一任務就是作戰。未來的武裝部隊必須能執行「全光譜」任務，不但讓作戰部隊及裝備發揮最佳的彈性反應效率及能力，指揮架構及作業準則也應相對調整，以提升部隊彈性應變及應付未來挑戰的能力。

檢討近期大型救災任務，可發現軍方因具備多樣化裝備及大規模部署能力，其直升機、運輸機、航空母艦、兩棲突擊艦、醫療船等裝備，不但可用以作戰，在應付人道援助／災害防救任務中也能發揮重要角色，執行救災任務時獲得之寶貴經驗與教訓，也反應在軍隊因應後來的

⁷⁶ Lori J. Bertman, “Super Typhoon Haiyan: With So Many Still Suffering, Why Keep Our Eyes on Recovery?” CSIS, November 12, 2013.

⁷⁷ “Super Typhoon Haiyan Foretells Challenges for Military In Warming World,” ESTweather.com, November 14, 2013.

人道援助／災害防救任務上。

軍隊投入人道救援，也成為區域大國角力場域，美大舉派兵協助救援，被認為意在展示其軍事投射能力；也對美國「亞洲再平衡」政策，以及強化美菲同盟具重要意義，這顯示美國以實際行動支持亞太盟國。其他如日本派遣自衛隊大舉投入救災，也被認為意在爭取東南亞國家好感；中共近年雖亦強調武裝力量多樣化運用，然因周邊領海爭議，其救援行動則稍顯吝嗇。

此亦顯示，不但安全議題擴大，傳統安全與非傳統安全界線亦日益模糊，如非傳統安全威脅未能妥適應付，則可能威脅國家安全，軍隊除在非傳統安全議題扮演重要角色外，也能展現國家實力及影響力。國家決策者亦須以應付傳統安全威脅等同之心力，應付各類非傳統安全威脅，並納入未來戰略規劃。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

Military Participation in Non-traditional Security Missions: Taking Relief Efforts after Typhoon Haiyan as an Example

Hsiao-Hwang Shu

Associate Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

With more emphasis placed on non-traditional security in recent years, the line dividing traditional and non-traditional security has started to blur. Wide-ranging security issues involving environment, economics, society, military, politics and missions like humanitarian assistance and disaster relief (HA/DR), peace keeping, anti-terrorism and anti-piracy have drawn greater attentions from governments or defense policy makers and diversified missions of troops. In addition to traditional security challenges, troops now have to tackle non-traditional security issues and engage in military operations other than war (MOOTW). Military participation in non-traditional security missions often come with diplomatic or strategic significance. Large HA/DR operations provide the best opportunity for big countries to demonstrate soft power and political influence. This article takes the 2013 Typhoon Haiyan disaster, in which the Philippines was devastated, as an example to analyze the relief efforts and capabilities of numerous countries. It then explores the diplomatic and strategic significance of military participation in non-traditional security missions.

Keywords: Non-traditional security; MOOTW; climate change; HA/DR; Typhoon Haiyan