

從災害防救法規析論強化憲兵 戰時勤務之研究

作者／楊力諺

提 要

- 一、國軍自「精粹案」後，兵力銳減，面對「傳統」與「非傳統」的雙重威脅，如須同時執行「戰備」及「救災」任務，甚或發生力有未逮的情形，憲兵部隊亦是如此，面臨相當程度的困境。
- 二、國軍身為武裝公僕，為能平時達成支援災害防救任務，在不影響現有的法規命令與戰備的前提下，如何結合「平戰一體」的理念，實屬必須面對的重要課題。
- 三、自2024年起，義務役將恢復一年役期，本研究藉探討憲兵部隊過去協力災害防救之定位，進而分析平時災害防救與憲兵戰時勤務之關聯性，以因應未來兵役制度調整，藉由災害防救任務，驗證執勤能力，提升憲兵遂行戰時勤務之能量。
- 四、針對憲兵部隊執行災害防救訓練目標，同時建構戰時縮短動員時效、臨戰訓練時間及迅速恢復戰力的後備憲兵能量，本研究以前揭任務為著眼，建議如后：1.整合地區能量，建立專業編組；2.明確規範任務，提升備戰能力；3.因應兵役制度，平戰結合一體；4.輔導加入後憲，強化民防系統。

關鍵詞：災害防救、交通管制、憲兵勤務、憲兵戰時勤務

壹、前言

臺灣地區被列為是全世界最容易致災地區之一，除有自然環境的敏感性外，另因生活空間需求及經濟發展前提下，土地開發頻繁，社會的易致災風險也有升高的趨勢。我國災害防救法（以下簡稱災防法）第2條訂定之災害，區分為天然災害與非自然災害，各類型災害防救業務均有其業務主管機關，而國軍支援地方政府執行災害防救任務，則是依災防法第35條區分為「被動支援」及「主動支援」。¹

由於近來氣候變遷影響環境甚鉅，重大災害頻傳，兵力銳減後的國軍部隊，面對「傳統」與「非傳統」的雙重威脅，以現行志願役常備部隊的兵力結構，如須同時執行「戰備」及「救災」雙重任務，甚或發生力有未逮的情形，²憲兵部隊亦是如此，面臨相當程度的困境，尤其憲兵依刑事訴訟法等相關法令之規定，具有司法警察（官）身份，³是以自災防法公布施行後，如有重大災害發生，不論地方政府是否申請國軍支援協助災害防救，憲兵部隊則依前述身份，迅速以「主動支援」至災害發生地執行管制作為，先期協助警察、消防及相關救災編組單位進入災區執行救援任務，俟管制任務交接後，再依國軍救

災編組規劃遂行救災任務。從2024年起，義務役服役政策調整為一年期役期，除可減緩現役部隊兵力短缺的壓力，更期能強化全民防衛與軍事動員能量。基此，本研究擬以回顧過去重大災害及國軍支援成效，探討憲兵協力災害防救任務之定位，以及分析憲兵平時災害防救與戰時憲兵勤務之關聯性，藉以提供未來義務役官兵之訓練目標，強化憲兵「常後一體」之戰力，期能有效支援軍事作戰任務。

貳、2009年至2019年重大災害事件回顧

臺灣容易致生災害因素，歸納其主要原因可概分為自然環境的敏感性升高與社會的易致災風險增加，因此被列為是全世界災害熱點地區之一。在自然環境的敏感性升高方面，因屬於歐亞大陸板塊與菲律賓板塊的交界處，經常引致頻繁的地震活動。又因颱風與梅雨季的降雨強度與總降雨量以及乾旱等災害性天氣的強度增加，氣候與環境變遷引致災害的問題有越來越嚴重之趨勢，豐枯雨量降雨極端，山高水急，另兼因地質脆弱、表土鬆軟，經常造成淹水及土石流的災害，西南沿岸地勢低窪地區逢大雨則更易導致淹水，致使天然災害引發災情情勢升高。在社會致

- 1 天然災害如風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流及大規模崩塌災害、火山災害等；非自然災害，如火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性及關注化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。詳見〈災害防救法〉，《全國法規資料庫》，2022年6月15日<<https://law.moj.gov.tw/Law-Class/LawAll.aspx?pcode=D0120014&kw=%e7%81%bd%e5%ae%b3%e9%98%b2%e6%95%91%e6%b3%95>>（檢索日期：2023年8月4日）。
- 2 〈許淑華稱申請國軍救災沒回音 國防部深夜反駁〉，《自由時報》，2023年8月9日。參見<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4390503>>（檢索日期：2023年8月10日）。
- 3 憲兵依刑事訴訟法第229、230、231條之規定具有司法警察（官）之身份。詳見〈刑事訴訟法〉，《全國法

災風險方面，生活空間需求及經濟發展前提下土地開發頻繁，許多高危險潛勢的山坡、河谷、沖積平原、溪流兩側都已成為人口集中地，一旦發生地震、淹水等天然災害，將使受災程度升高。其次，因都市人口過度消費造成生態與公共設施的不堪負荷，例如：垃圾淤塞下水道、填平水道和魚塘以興建房舍、超抽地下水等均使致災風險升高，臺灣極端事件及複合性災害發生頻率亦與時俱增。⁴

然自2020年1月21日臺灣確診首例COVID-19病例後，國家開始總動員防疫工作。⁵除偶發重大交通事故外，國軍近年支援地方政府救災情形較以往為降。2019年8月輕颱白鹿從臺灣南部掃過，至今（2023）年已長達4年沒有颱風登陸臺灣本島，距上次2017年7月中颱尼莎從臺灣東北部登陸，為全臺帶來豐沛雨量，釀成不少災情，也已有6年之久。⁶故此，本文續以2009年莫拉克風災至2019年間，重大災害發生情形為研究方向，以下為本研究列舉各類型具代表性重大災害概況：⁷

一、2009年莫拉克颱風

2009年8月7日2350時莫拉克颱風由花蓮登陸臺灣，瞬間最大陣風達14級強風，並帶來豪大雨，致使山坡地區坍方、落石及土石流，沿海低窪地區淹水及海水倒灌，中南部山區到海邊，路斷、橋毀、田流、屋淹災情頻傳，道路沖毀、橋樑沖斷，造成人民嚴重的生命、財產損失，以南投、嘉義、臺南、高屏及臺東等地區受災最為嚴重。在經濟衝擊方面，農業損失金額超過144億臺幣，工業、服務業及住宅也因淹水山崩，造成建築物本體及庫存、生產設備及家俱電器等相當嚴重損失；在公共建設及服務方面，橋樑被河水沖斷約20座，在主要道路交通影響衝擊，包含台18線、台20線、台21線、台24線、台27線等公路。⁸

二、2010年甲仙地震

高雄甲仙於2010年3月4日8時18分，發生芮氏規模6.4的有感地震，震央位於東經120.71度、北22.97度、深度22.6公里。此次地震雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東等縣市發生5至6級不等最

規資料庫》，2023年6月21日。<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=C0010001&kw=%e5%88%91%e4%ba%8b%e8%a8%b4%e8%a8%9f%e6%b3%95>>（檢索日期：2023年8月9日）。

4 行政院，《民國100年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2011年），頁31。

5 行政院，《民國109年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2020年），頁27。

6 〈海葵登台終結4年無颱風登陸紀錄 中南部晚間風雨增強〉，《中央社》，2023年9月3日。參見<<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202309030133.aspx>>（檢索日期：2023年9月4日）。

7 依據災害防救法第3條，各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：

一、風災、震災（含土壤液化）、火災、爆炸、火山災害：內政部。

二、水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。

三、寒害、土石流及大規模崩塌災害、森林火災、動植物疫災：行政院農業委員會。

四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。

五、毒性及關注化學物質災害、懸浮微粒物質災害：行政院環境保護署。

六、生物病原災害：衛生福利部。

七、輻射災害：行政院原子能委員會。

八、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

8 彭大年主編，《風雨見真情：國軍八八水災救災實錄》（臺北：國防部史政編譯室，2010年），頁11-23。

大震度。⁹另根據當時中央災害應變中心統計，強震共造成96人受傷，340所學校災損，全臺停電54萬餘戶，兩日內仍有245次餘震，為高雄地區近百年來最大地震。¹⁰

三、2014年復興GE222澎湖馬公空難

2014年7月23日，復興航空GE222航班，17時46分自高雄國際航空站起飛往馬公，於19時01分開始實施降落，因天候狀況不佳未能成功進場，於19時06分呼叫重飛後失聯，澎湖縣消防局救災救護指揮中心於19時06分接獲報案，並於19時12分於澎湖縣湖西鄉西溪村62號旁空地發現該航機墜毀。本次空難共造成49人死亡（45名旅客及4位機組員），14人輕重傷，地面房屋受損15戶及車輛受損4輛。¹¹

四、2014年0731高雄氣爆

高雄市前鎮區與苓雅區於2014年7月31日約20時，因華運倉儲（輸出端）與李長榮化工（輸入端）之間地下輸送管線破損，以致丙烯洩漏，8月1日凌晨達爆炸濃度且遇火源而引發一連串爆炸，長達6公里道路被炸毀、周邊房屋建築受損，並造成32人死亡，321人輕重傷。¹²

五、2015年八仙樂園粉塵暴燃事件

八仙樂園於2015年6月27日，由瑞博國際整合行銷公司向其租借「八仙海岸」觀光遊樂業範

圍外場地，舉辦「Color Play Asis」彩色派對，活動中疑因使用可燃性粉塵引起舞臺區暴燃，共造成499人燒傷，平均燒燙傷面積約41%，燒燙傷面積大於40%之傷病患計有281人，其中80%以上傷患人數計41人。¹³

六、2016年高雄美濃0206震災

高雄市美濃區於2016年2月6日3時57分，發生芮氏規模6.6的有感地震，臺南市最大震度7級、雲林縣最大震度6級，其他縣市震度在5級至3級，地震災害總計造成117人死亡，504人受傷，建物141棟全倒、283戶半倒，40萬餘戶自來水停水，17萬餘戶停電。0206震災造成臺南市永康區維冠金龍大樓、新化區京城大樓銀行、仁德區太子路大樓等多棟建築物傾斜倒塌，其中又以永康區維冠金龍大樓倒塌造成人員傷亡最為嚴重。¹⁴

七、2018年花蓮0206震災

花蓮於2018年2月6日深夜11時50分，發生芮氏規模6.0地震，震源深度6.31公里，該地區據上一次規模6以上地震是發生在2000年9月10日，此次地震最大震度花蓮7級，臺北震度亦達3級，造成花蓮4棟建築物傾斜，道路被擠壓出裂痕，此後至7日上午9時30分止，已發生百起餘震。¹⁵

八、2018年0823熱帶低壓水災

9 〈地震測報中心〉，《中央氣象局》。參見<<https://scweb.cwa.gov.tw/zh-tw/earthquake/details/2010030408185264015>>（檢索日期：2023年8月28日）。

10 〈甲仙百年大震規模6.4疑未知的斷層肇禍〉，《自由時報》。參見<<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/377419>>（檢索日期：2023年8月20日）。

11 行政院，《民國104年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2015年），頁35-36。

12 同前註，頁40。

13 行政院，《民國105年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2016年），頁43。

14 行政院，《民國106年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2017年），頁26-28。

15 〈花蓮地震 2000年後首次規模達6〉，《中央廣播電臺》。參見<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/394342/col->

2018年8月23日，中部地區因熱帶性低氣壓強降雨，造成7死101傷，疏散6898人，6萬9千餘戶停電，災情散布臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義縣市、臺南市、高雄市與屏東等8縣市，計1232處傳出淹水情形。¹⁶此次0823豪大雨雨量遠勝於莫拉克，8月23日當天出現極端暴雨，使得多處地區排水系統失靈，嘉義、臺南、高雄受創較為嚴重。¹⁷

九、2018年1021鐵路事故

臺灣鐵路管理局第6432次由樹林站開往臺東站普悠瑪自強號，於2018年10月21日16時50分，行駛至冬山至蘇新站間新馬簡易站（K89+220）彎道處，於曲線過彎時出軌翻覆，全列車出軌4節車廂傾覆嚴重毀損，全列車旅客傷亡共計295人，其中18人死亡；277人受傷。¹⁸

十、2019年1001南方澳跨港大橋斷橋事件

宜蘭南方澳跨港大橋於2019年10月1日時，突然發生橋體斷裂崩塌之意外事故，行駛於橋上之臺灣中油油罐車隨橋體結構斷裂而墜落，並撞擊橋下3艘漁船，本次斷橋事件共計19人傷亡。¹⁹

從上述各類型災害發生情況來看，顯示出近年因氣候異常現象，以往芮氏規模6以上強震，

自2000年921地震後至2016年高雄美濃0206震災間隔17年。但2018年花蓮地震距上一次規模6強震僅間隔2年。除此之外，過去臺灣淹水情形大多發生於颱風期間，然現在僅熱低壓亦可能致生災損情事，另人為性造成的重大災害亦明顯有增加的趨勢。

參、國軍於2009年至2019年支援災害救援情形

國軍執行災害防救任務，係依照災防法第35條：「直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍應主動協助災害防救」，²⁰以及國軍協助災害防救辦法第6條：

「國軍協助災害防救，由中央災害防救業務主管機關向國防部提出申請；……。但發生重大災害時，國軍應主動派遣兵力協助災害防救，並立即通知直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及中央災害應變中心」之法規。²¹雖然軍隊是為因應軍事作戰，抵禦外在軍事威脅，介入非屬建軍備戰的工作，可能會影響戰備與戰力。但從前揭災情而言，凸顯當國家遭遇重大變故，無法有效及時應處時，國軍身為武裝公僕，當然負有義務協助政

lectionId/252>（檢索日期：2023年8月21日）。

16 <最新統計：823水災釀7死101傷 仍有144處淹水>，《自由時報》。參見<<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2531104>>（檢索日期：2023年8月21日）。

17 <823熱低壓比八八水災可怕 一張圖揭劇烈降雨強50%>，《中時新聞網》。參見<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180826000992-263301?chdtv>>（檢索日期：2023年8月25日）。

18 行政院，《民國107年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2017年），頁36-37。

19 行政院，《民國108年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2017年），頁35-36。

20 同註1。

21 <國軍協助災害防救辦法>，《全國法規資料庫》，2022年11月11日。參見<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0090024>>（檢索日期：2023年8月20日）。

府排除災害所帶來的威脅，動用軍隊恢復社會安全與穩定，已成為政府解決方案之一。²²自「莫拉克風災」後，國軍已將「災害防救」列為平時主要任務之一，積極全力投入災害防救整備工作。²³以下為2009年莫拉克颱風後至2019年國軍投入重大災害救援情形：

一、2009年：（莫拉克颱風）

2009年8月5日，中央災害應變中心因應莫拉克颱風來襲，於2030時通報二級開設，國軍及各作戰區災害應變中心均同步開設，並分於中央與25個縣市災害應變中心派駐連絡官。國軍於颱風來臨前完成兵力整備，本島北、中、南、東地區計部署21288人，金、馬、澎、東引等外島地區計5244人，待命投入支援救災工作。另完成各式輪車2661輛、飛機39架、舟艇67艘、發電機397具、抽水機230具等，各類裝備總計3818件。8月8至10日水患初期，國軍救災以膠舟、甲車、兩棲突擊車等特殊裝備、機具為主，投入兵力逐日增加，俟11日天氣好轉後，國軍即全力投入救災復原。8月14至20日為救災兵力密度高峰期；其中8月17日兵力達44737人，迄29日累計派遣515314人次。²⁴至救災任務結束，國軍總計投入兵力計563800人次、各式車輛13285輛次、飛機5701架次、艦（舟）艇5艘次、各式機具20337部（次）、協助居民撤離7032人、清運土石及廢棄物61220噸。²⁵

二、2010年

甲仙震災、0727豪雨、凡那比颱風、梅姬颱風等災害，國軍共計投入救災兵力138461人次、各式車輛5428輛次、飛機523架次、艦（舟）艇494艘次、各式機具1385部（次）、協助居民撤離11792人、清運土石及廢棄物105007噸。

三、2011年

阿里山森林火車翻覆、南瑪都颱風、1102豪雨、1117豪雨等災害，國軍共計投入救災兵力26912人次、各式車輛1477輛次、飛機201架次、艦（舟）艇123艘次、各式機具158部（次）、協助居民撤離8443人、清運土石及廢棄物786噸。

四、2012年

0610豪雨、泰利颱風、蘇拉颱風、天秤颱風等災害，國軍共計投入救災兵力71097人次、各式車輛3892輛次、飛機440架次、艦（舟）艇239艘次、各式機具634部（次）、協助居民撤離16773人、清運土石及廢棄物3145噸。

五、2013年

0602地震、蘇力颱風、潭美颱風、康芮颱風、天兔颱風、菲特颱風等災害，國軍共計投入救災兵力30419人次、各式車輛1805輛次、飛機125架次、艦（舟）艇43艘次、各式機具634部（次）、協助居民撤離5477人、清運土石及廢棄物538噸。²⁶

六、2014年

²² 陳文政等著，《國防政策藍皮書第八號報告-人道救助與災害防救》（臺北：新境界文教基金會，2014年），頁8。

²³ 行政院，《民國103年災害防救白皮書》（臺北：行政院，2017年），頁234-235。

²⁴ 彭大年主編，前揭書，頁32-34。

²⁵ 行政院，《民國103年災害防救白皮書》，頁235。

²⁶ 同註。

麥德姆颱風、鳳凰颱風、復興GE222澎湖馬公空難、0731高雄氣爆、海研5號海難等災害，國軍共計投入救災兵力22903人次、各式車輛1677輛次、飛機100架次、艦（舟）艇107艘次、各式機具2134部（次）、協助居民撤離3608人、清運土石及廢棄物814噸。²⁷

七、2015年

國軍執行重大災防任務計有禽流感消毒、登革熱防疫、復興航空GE235空難、八仙樂園粉塵暴燃事件、昌鴻颱風、蘇迪勒颱風、天鵝颱風、杜鵑颱風等災害，國軍共計投入救災兵力52104人次、各式車輛4285輛次、飛機229架次、艦（舟）艇122艘次、協助居民撤離12155人、清運土石及廢棄物27625噸。²⁸

八、2016年

寒害、0206地震、尼伯特颱風、莫蘭蒂颱風、馬勒卡颱風、梅姬颱風等6件重大災害救援，以及0613大雨、一般救援等47件，總計兵力派遣96062人次、各式車輛5640輛次、飛機88架次、艦（舟）艇232艘次、各式機具1233部（次）、協助居民撤離11492人、清運土石及廢棄物2359噸。²⁹

九、2017年

計執行禽流感消毒、0601豪雨、0613豪雨、

1011豪雨、尼莎暨海棠颱風、天鵝颱風、泰利颱風等災害救援，總計兵力派遣22486人次、各式車輛1719輛次、飛機55架次、艦（舟）艇143艘次。³⁰

十、2018年

0206花蓮震災、0613豪雨、瑪莉亞颱風、空軍0604空難、0823熱帶低壓水災及1021鐵路事故等6件重大災害救援，及一般急難救援任務41件，總計投入兵力32274人次、輪車與甲車2099輛次、飛機100架次、舟艇188艘次、工程機具426部次、協助撤離居民2227人、土石清運191噸。³¹

十一、2019年

高雄市登革熱防疫、0719丹娜絲颱風、0807利奇馬颱風、0823白鹿颱風、0930米塔颱風、中南部豪雨及1001 南方澳跨港大橋斷橋事件等7件重大災害救援，以及一般急難救援任務59件，總計投入兵力12954人（次）、各式輪（甲）車1143輛（次）、工程機具83部（次）、航空器73架（次）、艦艇（膠舟）121艘（次）；協助執行災（鄉）民撤離935人、土石清運21噸。³²

從以上國軍執行救災情形而言，顯見軍隊投入之重要性（如表1），但自推動全募兵制後，囿於兵源量能和訓練品質，已無法因應當前的戰

27 行政院，《民國104年災害防救白皮書》，頁240-241。

28 行政院，《民國105年災害防救白皮書》，附錄頁28。

29 行政院，《民國106年災害防救白皮書》，附錄頁41。

30 〈106年國軍支援救災兵力統計〉，《中華民國國防部》，2017年11月23日。參見<<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=74833&title=%e6%94%bf%e5%ba%9c%e8%b3%87%e8%a8%8a%e5%85%ac%e9%96%8b&SelectStyle=%e6%a5%ad%e5%8b%99%e7%b5%b1%e8%a8%88%e5%8f%8a%e7%a0%94%e7%a9%b6%e5%a0%b1%e5%91%8a>>（檢索日期：2023年9月2日）。

31 行政院，《民國107年災害防救白皮書》，附錄頁30。

32 行政院，《民國108年災害防救白皮書》，附錄頁30。

表1 國軍2009年至2019年支援救災情形一覽表

年度	兵力派遣 (人次)	各式車輛 (次)	飛機(次)	艦(舟) 艇(次)	各式機具 (部、次)	居民撤離 (人)	清運廢 棄物(噸)
2009	563,800	13,285	5,701	5	20,337	7,302	61,220
2010	138,461	5,428	523	494	1,385	11,792	105,007
2011	26,912	1,477	201	123	158	8,443	786
2012	71,097	3,892	440	239	634	16,773	3,145
2013	30,419	1,805	125	43	634	5,477	538
2014	22,903	1,677	110	107	2,134	3,608	814
2015	52,104	4,285	229	122	-	12,155	27,625
2016	96,062	5,640	88	232	1,233	11,492	2,359
2017	22,486	1,719	61	145	386	3,474	113
2018	32,274	2,099	100	188	426	2,227	191
2019	12,954	1,143	121	73	121	935	21
合計	1,069,472	42,450	7,699	1,771	27,448	83,678	201,819

資料來源：本研究整理。

備需求，亦侵蝕國軍執行災害防救的能量。然2024年起，國軍將恢復義務役，現役部隊兵力結構區分以志願役軍人為主的「主戰部隊」及以義務役為主的常備「守備部隊」。³³鑑此，為能達成平時支援災害防救任務，在不影響現有法規命令與戰備的前提下，如何結合「平戰一體」的理念，實屬國軍必須面對的重要課題。

肆、憲兵協力災害防救任務之檢討與重要性

憲兵為國軍之一部，平時依令完成災害防救準備，於災害發生時迅速投入兵力支援，執行災害防救任務時，秉持「救災視同作戰」與「救災以救人第一」之原則全力投入救災。憲兵災害防

33 蔡英文，〈總統主持「強化全民國防兵力結構調整方案記者會」〉，《中華民國總統府》，2022年12月27日。參見<<https://www.president.gov.tw/NEWS/27206>>（檢索日期：2023年9月2日）。

救指揮體系，通常延用部隊建制之指揮體系，各級指揮機構或部隊，於平時即完成各項救援編組與計畫作為，並與地方政府保持協調與聯絡。³⁴當各縣市發生災害時，憲兵災害防救任務區分為三個階段：1.第一階段（緊急搶救）：災害發生後，立即投入救援工作，以搶救生命為優先，並妥善安置受災鄉民；2.第二階段（生活援助）：以病疫預防、廢棄物清理、生活安置與地方災後復原為主；3.第三階段（災害協建）：依地方政府要求，上級核定後，以地方災後復原為主。³⁵

以2009年「莫拉克風災」為例，災後除憲兵204指揮部實施救災任務外，亦從北部地區動員憲兵205指揮部兵力，投入憲兵314營、憲兵333營、憲兵352營等240員官兵，跨區增援協助高雄地區執行市容復原、淤泥清除工作、橋樑道路搶通、河道大體搜索等任務。³⁶然「救災視同作戰」是除了既定的演訓以外，驗證平時「立即出動」作戰能力的重要時刻，³⁷應適切檢討憲兵如何於災害發生地區，結合平戰時任務，以因應未來兵役制度調整，提升義務役官兵遂行戰時憲兵勤務之能力。

一、明確憲兵執行災害防救任務之定位

憲兵指揮部自2014年配合「精粹案」調整

兵力結構，轄憲兵訓練中心、4個地區指揮部、21個憲兵隊、5個憲兵營及直屬單位，災害防救為平時任務職能之一。³⁸各地區指揮部除衛戍區外，均裁撤營級單位，僅保留縣市憲兵隊。由於憲兵為駐軍都市的部隊，倘若市區發生災害時，傷亡及災損情形通常較鄉、鎮地區嚴重，惟目前除憲兵202指揮部仍有憲兵211營等5個憲兵營，以及臺北憲兵隊、士林憲兵隊，尚有兵力遂行前揭災區復原任務外，其餘憲兵隊的編制結構約為70至110餘人不等，與其他軍種、兵科相較，僅一個連（欠）的兵力，若發生災害時，以現有兵力狀況與機具難以有效支援。再者，各憲兵隊除受各災防分區作戰管制執行救災任務外，另須派遣調查官隨時掌握轄內各地區災損情形，並協助國軍救災部隊應處災區可能發生之軍民糾紛案件，以利各級部隊救災任務順遂，日後執行相關勤務便可能動用最大兵力，投入災區復原救援工作實有其困難性（如圖1）。

不過，從2018宜蘭蘇澳新馬車站發生普悠瑪列車出軌翻覆意外，憲兵205指揮部立即派遣官兵6車22人馳赴現場，執行事故現場交通要道交通管制任務，同時協助引導搜救及救護人員等車輛及裝備進駐；³⁹2019年南方澳跨海大橋因故倒塌，宜蘭憲兵隊第一時間派遣官兵至現場協助

³⁴ 國防部憲兵司令部，《憲兵災害防救教範（草案）》（臺北：國防部憲兵司令部，2011年），第一章，頁5-6。

³⁵ 同前註，第四章，頁1。

³⁶ 憲兵205指揮部，《八八水災救災紀實》（臺北：憲兵205指揮部，2010年），頁172-202。

³⁷ 宋磊，〈從救災看出國軍的作戰能力〉，《信傳媒》，2018年9月4日。參見<<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/11607>>（檢索日期：2023年8月15日）。

³⁸ 國防部憲兵指揮部，《憲兵》（臺北：國防部憲兵指揮部，2017年），頁356。

³⁹ 憲兵指揮部，〈救災紀實〉，《憲兵指揮部資訊網》。參見<https://afpc.mnd.gov.tw/ActivityRoom/Gallery_Info.aspx?AID=9&GID=30054>（檢索日期：2023年9月2日）。



圖1 災後復原一路樹整理

資料來源：憲兵指揮部，〈救災紀實〉，《憲兵指揮部資訊網》。

參見<https://afpc.mnd.gov.tw/ActivityRoom/Gallery_Info.aspx?AID=9&GID=30012>（檢索日期：2023年9月2日）

秩序維護與交管勤務，⁴⁰2021年臺鐵太魯閣事故現場，憲兵官兵協助交管，引導救護車輛後送傷患，⁴¹以及2022年「0918強震」花蓮憲兵隊針對倒塌大樓周邊實施交通管制及災區管制（如圖

2）等相關執勤情形視之，⁴²憲兵站在第一線參與救災工作，應以協助「災區交通管制、災民安全疏散」為重點，災區復原及清理應交由權責機關協助為宜。⁴³

40 憲兵指揮部，《facebook》，2019年10月1日。參見<<https://m.facebook.com/mpcommand/posts/2376469679259576/>>（檢索日期：2023年9月20日）。

41 青年日報，《facebook》，2021年4月2日。參見<<https://m.facebook.com/ydnews123/photos/%E8%87%BA%E9%90%B5%E5%A4%AA%E9%AD%AF%E9%96%A3%E8%99%9F%E4%BA%8B%E6%95%85%E7%8F%BE%E5%A0%B4%E6%86%B2%E5%85%B5%E5%AE%98%E5%85%B5%E5%8D%94%E5%8A%A9%E4%BA%A4%E7%AE%A1%E5%BC%95%E5%B0%8E%E6%95%91%E8%AD%B7%E8%BB%8A%E8%BC%9B%E7%9B%A1%E9%80%9F%E5%BE%8C%E9%80%81%E5%82%B7%E6%82%A3%E8%A8%98%E8%80%85%E9%84%AD%E8%B1%AA%E6%94%9D/3754977201291855/>>（檢索日期：2023年9月20日）。

42 〈國軍派兵力、救災機具赴災區 協助災後重建復原〉，《上報》，2022年9月19日。參見<https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=154549>（檢索日期：2023年9月20日）。

43 〈辛苦投入救災引熱議 網友：國軍不是清潔隊〉，《自由時報》，2017年6月4日。參見<<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2089337>>（檢索日期：2023年8月12日）。



圖2 花蓮憲兵隊支援「0918」震災

資料來源：〈國軍派兵力、救災機具赴災區 協助災後重建復原〉，《上報》，2022年9月19日。參見<https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=154549>（檢索日期：2023年9月20日）

二、災害防救與戰時勤務之關聯性

國軍防衛作戰兵力之領域，自2024年起區分志願役「主戰」部隊、義務役「守備」部隊，以及退役人員動員編成的「後備」部隊與後備系統（如圖3），義務役之訓練重點，除施以軍事訓練成為合格戰鬥兵外，更要符合兵科特性所需求，以擔負國土守備及支援作戰等任務。⁴⁴ 基此，義務役訓練精實與否攸關國軍戰力的提升，本研究藉由探討憲兵平戰時任勤務之關聯性，建議未來義務役訓練方向及重點，以提升憲兵部隊支援作戰的能力。

（一）平時災害防救

憲兵因應救災需求，通常於災害發生時，第一時間對災區各種運輸行動實施協調與調節，國軍各救災部隊則配合憲兵交通管制作為進入災區，以保持公路交通之暢通，確保國軍救災任務順利達成。一般而言，公路交通管制為警察之職責，若當地警察機關人力不足時，各地區憲兵隊負有協助之責任，於災區周邊重要進出口口，設置交通管制哨，指揮與管制車輛通行；於橋樑、隧道、叉路及易發生交通衝突地點設置交通管制哨，視救災需要實施24小時作業；對運輸主

44 國防部，《中華民國112年國防部告書》（臺北：國防部，2023年），頁72、94。

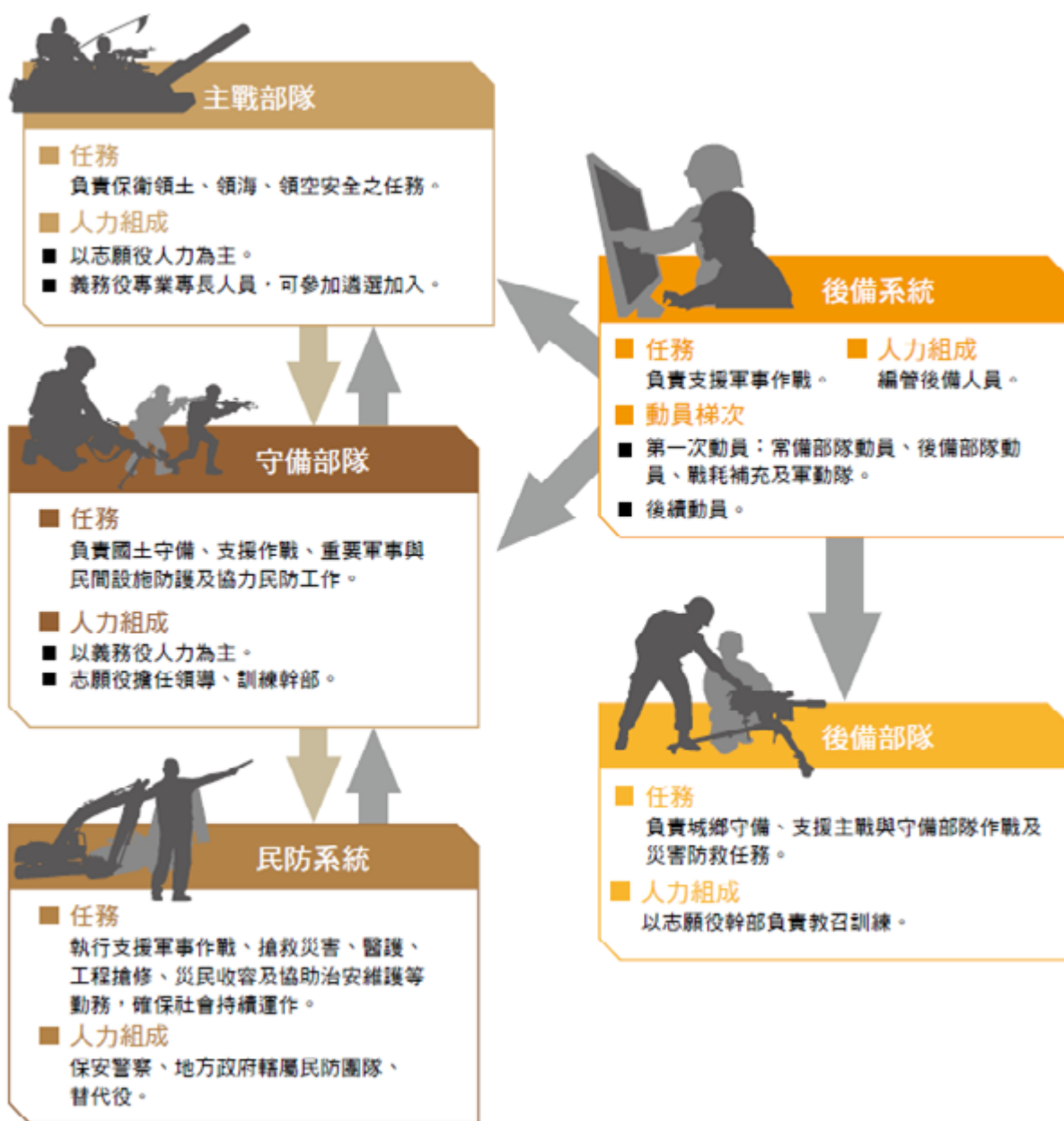


圖3 全民國防組成體系示意圖

資料來源：國防部，《中華民國112年國防部告書》（臺北：國防部，2023年），頁95。

要道路，派出交通巡查，以彌補交通管制人員之不足，於規定之地區或沿指定之路線以巡視、遊動方式管制交通，期使災區交通運行順暢，並維

護交通安全及國軍應援紀律。其交通管制作法有以下三種：⁴⁵1.部隊管制：由憲兵隊派出交管人員，對各救災部隊之人車實施交通管制；2.地

45 國防部憲兵司令部，《憲兵災害防救教範（草案）》，第四章，頁11-13。

區管制：由各憲兵隊協同公路或警察機關對災區所有公路實施交通管制；3.安全管制：對災害持續發生及可能產生嚴重災情地區，劃定安全管制線，禁止媒體、非救災人員進入。

(二)憲兵戰時勤務

憲兵戰時主為維護法紀安全、執行戰場監察、特種人員處理、災民疏導與管制、軍事交通管制、戰俘看管與後送，確保部隊軍紀以及維護軍事首長與重要機構之安全。當有戰事發生，進入應急作戰階段時，由於兵力部署調整頻繁，交通管制與調節之整備應為重點，確保交通要道及重要橋樑暢通，以利兵力轉用。⁴⁶另一方面，因為反擊部隊的待機位置，通常須由駐地跨區至其他縣市執行作戰任務，由於交通要道狀況瞬息萬

變，為能順利進入集結地區，必須仰賴當地憲、警支援暢通機動道路，或者指引適宜道路，⁴⁷亦需要管制各反擊部隊機動進入戰術位置的優先順序，避免戰術行動受阻，以利後續任務遂行。⁴⁸除此之外，為隔絕地區內災民蜷集影響地區內部隊之作戰任務，管制災民禁止進入作戰區域與疏導災民至緊急避難處所，亦同等重要。⁴⁹所以，前述憲兵執行災區管制、引導災民疏散，若能發揮完善的兵力部署與精練的交通管制執勤技巧，將可提升管制作戰區域的能力，有利軍事行動遂行。基此，憲兵部隊若能於平時強化執行災害防救所需執勤能力，相對的，於戰時執行憲兵勤務就能發揮所用，二者之間息息相關（如表2）。

表2 憲兵平戰時勤務關聯表

時期	平時	戰時	
勤務	協力災害防救	軍事交通管制	災民疏導與管制
重點	1. 災區管制與疏散 2. 協力交通管制	1. 暢通機動道路 2. 確保補給路線	1. 管制作戰地區 2. 引導災民避難

資料來源：本研究整理。

伍、精進平戰結合之訓練與建議

「平戰結合」與「常後一體」是國防政策改革的目標，全民國防體系未來將朝向「守備常備化、後備持續化、打擊機動化、民防在地化」轉

型，義務役官兵退伍後，納管的後備部隊系統更是國土防衛作戰成功之基礎。因此，本研究以協力災害防救任務為著眼，在精進訓練與建議說明如后：

一、整合地區能量，建立專業編組

46 國防部陸軍司令部，《陸軍作戰要綱》（桃園：國防部陸軍司令部，2022年），頁2-2-71；4-4-190。
47 〈直擊裝甲部隊漢光實況！國軍不再關起門來練兵戰甲車開上道路 584旅戰備演訓模擬殲滅敵軍海灘登陸讓官兵在街道上巷弄中完成演習任務〉，《youtube》，2023年9月2日。參見<<https://www.youtube.com/watch?v=w8HGggTmq-E&list=WL&index=13&t=347s>>（檢索日期：2023年9月12日）。
48 國防部憲兵指揮部，《憲兵戰時任務工作手冊（草案）》（臺北：國防部憲兵指揮部，2014年），頁4-11-4-13。
49 國防部憲兵司令部，《憲兵作戰教則（草案）》（臺北：國防部憲兵司令部，2011年），頁3-40-3-43。

首先，為能確保憲兵部隊平時執行協力災害防救任務遂行，在現有的兵力結構下，建議衛戍區以外的各地區指揮部，應統合所屬憲兵隊能量，各單位遴選適員（依機動車輛乘載4-8人為限），平時編組聯合應援部隊（如表3），當轄內有重大災害發生，以當地憲兵隊為主，餘各憲兵隊為輔，派遣編組人員馳赴災區現場，支援投入災區安全管制與協力交通管制，以利國軍後續部隊及地方政府實施救援工作。

其次，各縣市發生災害情形迥異，以前揭重大災害情形而言，花東地區多屬震災及交通事故，北部地區則是曾發生爆竹倉庫爆炸、空難及陸上交通事故，中南部地區則有風災、水災、公用氣體與油料管線爆炸等情形。因此，建立聯合應援部隊，藉由官兵面對不同災區現場的執勤經驗，可強化災區安全管制與交通管制之能力，提升協力災害防救量能。

此外，因應義務役役期調整政策，聯合應援部隊可藉軍、士官團教育時機，編組至各單位實施巡迴宣教及經驗傳承，使役男瞭解國軍平時除戮力戰訓本務外，亦肩負災害防救保鄉守土，藉以提升對國軍的認同感。

二、明確規範任務，提升備戰能力

國土防衛作戰時，憲兵部隊除支援地面部隊作戰外，戰時勤務範圍尚包括執行戒嚴、維護軍事長官及重要機構安全、交通管制、戰場散兵查緝、災民管制、敵戰俘處理、調查敵間及敵不法罪行、協力戰地政務與肅清後方地區敵滲透人員，⁵⁰強化中樞防衛、軍事要塞及重要關鍵基礎設施防護，確保城鎮與縱深地區安全更是重中之重。⁵¹有鑑於此，依112年《國防報告書》指導，建議憲兵部隊可依戰時勤務性質做適切調整，區分以志願役為主的「勤務部隊」，以及義務役為主的「守備部隊」（如表4），回復一年

表3 災害防救應援編組表

單位	組長	組員			備考
部本部					督導全般事宜
○○隊					災區安全管制
○○隊					災區安全管制
○○隊					交通管制
○○隊					交通管制
○○隊					災民疏散
○○隊					災民疏散

資料來源：本研究調製。

50 國防部憲兵指揮部，《憲兵》，頁365。

51 〈退將預言憲兵擴編搞戒嚴 軍方批評媒體報導分化團結〉，《自由時報》，2023年8月10日。參見<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4392080>>（檢索日期：2023年9月23日）。

表4 憲兵部隊戰時勤務區分表

區分	志願役	義務役
主要勤務	1. 執行戒嚴 2. 維護軍事長官及重要機構安全 3. 戰場散兵查緝 4. 敵戰俘處理 5. 調查敵間及敵不法罪行 6. 協力戰地政務 7. 肅清後方地區敵滲透人員 8. 重要關鍵基礎設施防護	1. 軍事交通管制 2. 災民疏導與管制
次要勤務	1. 軍事交通管制 2. 災民疏導與管制	1. 維護軍事長官及重要機構安全 2. 重要關鍵基礎設施防護

資料來源：本研究整理。

期義務役後，使其與志願役官兵訓練重點、強度及方向有所區分，期使義務役官兵能藉由災害防救所培養之技能，進而達成國土守備、支援作戰、重要軍事與民間設施防護及協力民防工作等任務，有效提升整體防衛戰力。

三、因應兵役制度，平戰結合一體

「民安演習」是地方政府為強化災害應處能力，每年結合全民防衛動員暨災害防救任務，以提升救災效能。近年更因區域情勢升溫，敵情威脅加劇，除針對風災、震災等天然災害設定進行演練，更導入戰爭背景，實施戰災搶救。⁵²以2023年新竹市政府辦理「民安9號演習」為例，新竹市於戰時遭受關鍵基礎設施及道路炸毀等軍事破壞，結合發生芮氏規模6.0地震與多項災害

緊急應變狀況，針對緊急命令發布後開設聯合應變指揮管制中心、以及在準備及全面作戰階段，發生水災及地震等天然災害災情等17個項目進行實兵實地擬真演練，也模擬暴民於民生用品站製造混亂，新竹憲兵隊配合警力派遣兵力執行暴民追捕（如圖4），⁵³由此可見，「平戰結合」現以成為全民防衛之要點。故此，憲兵部隊未來參與「民安演習」兵力派遣規劃，建議可提高義務役官兵參演比例，使役男熟悉未來戰爭與災害型態，強化民防職能，退伍返鄉後可協助社會於戰時維持正常運作之韌性，更能提升憲兵後備部隊支援作戰能量，以達「常後一體」之理念。⁵⁴

52 〈最接近戰爭狀態！新北複合式災防演習 憲兵攜槍演練治安維護〉，《風傳媒》，2022年7月14日。參見〈<https://www.storm.mg/article/4425188>〉（檢索日期：2023年9月15日）。

53 〈【民安9號演習】軍民齊心投入演練 強化應處能力〉，《青年日報》，2023年4月28日。參見〈<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1582744&type=highlight>〉（檢索日期：2023年9月12日）。

54 國防部，《中華民國112年國防部告書》，頁103。



圖4 新竹憲兵隊執行民安9號演習情形

資料來源：〈【民安9號演習】軍民齊心投入演練 強化應處能力〉，《青年日報》，2023年4月28日。參見<<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1582744&type=highlight>>（檢索日期：2023年9月12日）

四、輔導加入後憲，強化民防系統

目前，各縣市後憲組織團體是維護社會治安不可或缺的力量，「後備憲兵協勤大隊」（如圖5）更是在地方政府輔導下籌組成立，平時可協助國軍進行救災與災區警戒任務、支援災害防救演訓人力動員、以及協助警察進行治安維護等工作。⁵⁵甚有地方政府研議，依「全民防衛動員準備法」將後備憲兵協勤大隊納入民防體系，使其運作制度化。⁵⁶由於建構可於平、戰時迅速轉

換的「民防系統」，是建立全民國防體系重要組成之一，係仰賴地方民力，整合中央部會、地方政府與民間力量，進而強化地方執行支援軍事作戰、搶救災害、醫護、工程搶修、災民收容及協助治安維護等勤務，以確保社會持續運作。⁵⁷將來應憑藉憲兵以往優良傳統，輔導官兵退伍返鄉後，參與後憲組織回饋鄉里，平時能肩負保鄉守土之責，強化後備憲兵民防系統，戰時能立即動員並能有效支援軍事作戰之任務。

55 〈新北後憲協勤大隊成軍 昔日鐵衛隊持續為社會盡心力〉，《中時新聞網》，2018年9月22日。參見<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180922003077-260405?chdtv>>（檢索日期：2023年9月18日）。

56 國防部憲兵指揮部，〈桃園後憲協勤大隊成軍〉，《國防部憲兵指揮部》。參見<https://afpc.mnd.gov.tw/NewsRoom/News_Info.aspx?ID=3&NID=10206>（檢索日期：2023年9月18日）。

57 國防部，《中華民國112年國防部告書》，頁95-96。



圖5 後備憲兵協勤大隊成軍

資料來源：〈新北後憲協勤大隊成軍 昔日鐵衛隊持續為社會盡心力〉，《中時新聞網》，2018年9月22日。參見
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180922003077-260405?chdtv>（檢索日期：2023年9月18日）

陸、結語

過去，國軍建軍備戰為追隨現代化目標，朝「量小、質精、高戰力」的方向發展，惟經過近年共軍戰力增長及可能犯臺行動之分析，國軍兵力規模已不足以因應敵情威脅。目前，中共為追求實現「中國夢」，仍持續快速增長現代化軍力，兩岸軍力比嚴重失衡，中共近期對臺軍演規模，更有別以往提升密度、頻度。雖然，我國動員體制已行之有年，但平時國家要驗證人力、物力動員能量，實際上卻難以遂行。克勞塞維茲曾言：「防禦時若能得到民眾（後備軍與民兵）的支持，將有利戰局」。⁵⁸因此，檢討義務役役

期，調整全民國防兵力結構，以強化全民防衛與軍事動員能量，進而能夠維持臺海和平穩定及全民防衛作戰實需，確有其必要性。為使憲兵部隊能配合國家政策提升可恃戰力，實須明確義務役未來服役訓練重點，規劃平戰結合之訓練目標，期能強化未來支援軍事作戰之準備。

作者簡介

楊力諺 少校

憲兵指職士官90年班、憲兵專業軍官101年班、國防大學中共解放軍研究碩士105年班、國防大學陸軍指揮參謀學院112年班。

58 Carl von Clausewitz著，楊南芳等譯，《戰爭論卷二-完美的防禦》（On War）（新北：左岸出版社，2012年8月），頁153。