

# 美國武裝力量支援 文人政府救災救助及其啟示

韓台武

政治學系博士生

## 摘 要

維持國家安全是軍隊長期以來的核心任務，軍隊參加作戰並獲得戰爭的勝利為要務。然而，氣候變遷已經成為國際性的問題，其所引發的災害將日趨頻繁，甚至難以預測或掌握。同時，冷戰結束後由於大規模的軍事衝突已逐漸減少，取而代之的是以天然災害為首的非傳統安全威脅。因此，軍隊的災害救助任務將可能凌駕傳統軍事安全或區域傳統安全之上，成為當前國家安全思維之新興要素。本文參考美軍「武裝力量支援文人政府職能」，討論當國家發生重大災害，武裝力量支援文人政府災害救助時應該扮演何種角色？另外，針對軍方在國家整體災害防救機制運作中，從「政治作戰-民事服務」面向提出另類的思維。

**關鍵詞：**災害處理、政治作戰、國家安全、民事服務、武裝力量支援文人政府職能

# **U.S. Armed Forces Support to Civilian Authorities: Disaster Response and its Implications**

Tai-Wu Han

Ph. D student

Department of Political Science

## **Abstract**

It is always the core mission of armed forces to protect national security. In general, the armed forces are bound to engage in and win the combat, however, climate change and its consequences have become a great challenge to national security. Meanwhile, due to the decrease of large-scale military conflicts after the end of Cold War, climate change is replacing those conflicts and emerging as the vital threat of non-traditional security. Therefore, the disaster relief mission of armed forces will be possible to override those of traditional security, and then become the new thinking of national security. This study will introduce the U.S. military doctrines about “Military Support to Civil Authorities (MSCA)”, and discuss what role should be played by the armed forces. In addition, this study also proposes an alternative thinking from the U.S. operational mechanism of disaster responses – civil affairs, also one of the core functions of political warfare of R.O.C.

**Key words : Consequence management, Political Warfare, National Security, Civil Affairs, Military Support to Civil Authorities**

## 壹、前言

在冷戰結束後的新國際環境下，和平與戰爭的界限已變得模糊不清，面臨新的安全威脅來源，軍隊除了執行傳統作戰任務之外，也執行「非戰爭軍事行動」(Military Operation Other Than War, MOOTW)來維護和實現國家利益。因為在現今複雜的安全環境之中，國家所面臨的威脅是多元的，其中屬於「人為的」如恐怖份子的攻擊、走私(含軍械、毒品、人員)、大型傳染性疾病等；屬於「天然的」如颱風、地震、水災、森林大火等等。不同類型、屬性的威脅，同時或先後在國境內產生的機率是相當高的，例如受風災、水災、震災等天然災害影響，導致公共設施損害，如交通中斷、自來水供應停止、衛生下水道破裂等，污染物四溢致使生活環境惡化，會將帶有病原菌、寄生蟲等之污水以及廢棄物等污穢物散佈污染環境，大量廢棄物產生、大面積地區淹水容易造成傳染疾病之發生。在此同時，由於物資供應不足，也容易衍生治安上的問題。由於當地居民失去自救能力，需動員各級力量進行環境復原，恢復正常生活功能。特別是近年來，我國由於位處亞熱帶地區，每年均發生重大天然災害。此次莫拉克颱風對臺灣中南部造成重創，除了突顯出全球氣候變遷的嚴重性，環境及大自然帶來的災害挑戰已越來越嚴峻，也突顯現行災害防救體系的不足，致使天然災害發生的同時相關單位無法立即有效的實施災害應變。

災後各界針對政府災害應變現有機制功能作了相當多且深入的檢討與討論，有學者建議是否應設立類似美國國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)下轄聯邦緊急事故管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)的專責機構來統一救災體系。除此之外，亦有專家討論國軍在救災過程中所扮演的角色為何？雖然國軍為災害防救的支援單位而非主要負責單位，但是若災害防救不力仍飽受社會輿論之批評。對此馬總統也指示國軍要把災害防救作為中心任務，未來的國軍在戰略、戰術、兵力結構、經費預算及機具裝備等方面都應該納入災害防救的考慮。政府相關單位也積極修訂「災害防救法」，規劃發生重大災害時，國軍部隊應不待申請，主動協助災害防救。國防部得依災害防救需要，運用應召的後備軍人支援災害防救。

然而武裝力量的概念雖與正規軍隊所指涉的範圍不同<sup>1</sup>，但無論軍隊或政

---

<sup>1</sup> 任何擁有武器與兵力的組織都可稱為武裝力量，包括游擊隊，恐怖分子、保安部隊。武裝力量一般是指世界各地的正規軍隊，或者是一個自然人或團體(社團、幫派、公司、家庭、世族、宗族、宗教、寺院、地區、部落、民族、政黨、政權、國家、聯邦、同盟等)所擁有，不一定正式，而類似軍隊的軍事性組織。實際上它依然可以具有正規軍所具備的武器、兵力與戰鬥能

府武裝力量都是國家面臨內外明顯的或潛在的威脅時的主要保衛者，以美國為例，在發生重大災害的時候，第一線的應變部隊是州的國民兵（National Guard），因此國民兵不僅被要求幫助國家贏得戰爭，也對承平時期的任務及衝突的預防扮演不可或缺的角色。尤其是 2005 年的卡崔納颶風（Hurricane Katrina）至少讓美國付出了 705 人失蹤、1,836 人死亡及近兩兆美元的經濟損失。美國政府藉此針對緊急應變主管單位——聯邦緊急事故管理署的位階、功能作了相當多且深入的檢討與討論，而且也確立了現役國民兵為支援文人政府救災的主力部隊。

由於我國目前尚無國民兵的編制，在當前政府對抗天然災害的氛圍下，國軍自然會被期許扮演比以往更「多功能」（multi-function）的角色。本文並不反對國軍「不待命令、主動救援」政策，然而首先必須釐清的觀念是，「救災視同作戰，但救災畢竟不是作戰」，即使動員軍隊救災會有助於提升軍隊存在的合理性，但實際上，無論承平或戰時，「作戰」應當才是軍隊的首要任務（Primary Mission），救災的前提是不可影響軍事任務之遂行。國軍除了平時的戰備訓練及戰時之國土防衛任務外，面臨地方災情發生時已成為國軍不可避免之額外支援任務。本文分析方式是以美軍「武裝力量支援文人政府」（Military Support to Civil Authorities, MSCA），在處理天然災害任務時軍方的角色與運作方式為基礎，結合「國軍政治作戰-民事服務」的理念，提供另一種思考面向俾使國軍在執行災害救助時有所依循標準，藉此釐清國軍在救災角色上應有的定位。

## 貳、國家安全觀的轉變

國家安全威脅區分為軍事、外交的傳統安全威脅與非傳統安全威脅。傳統國家安全概念關切的是國家如何免於外來的軍事與政治威脅而達到領土完整和政治獨立自主。因此，在傳統安全觀裡，政治與軍事的安全一直是國家安全重心的所在，故西方傳統國家安全概念認為，國家安全就是要維持國家生存、發展與生活方式，保障國民福祉，並確保領土、主權與國家利益，以提升國際地位。換言之，一切的安全問題都是圍繞著以國家為中心，其他相關的安全主體，包含個人、團體或是區域及全球，相對遭到漠視甚至排斥。另外在傳統安全認知上，安全的內涵較為狹隘，它僅包含軍事安全、政治安全、領土安全與主權安全，侷限在保護國家領土及國民的安全，完全忽視經濟、環境、科技、教育、文化等安全因素的重要性。

---

力。本文所指之美國武裝力量即為正規（常備）部隊。

冷戰結束之後，由於全球化的趨勢，使得國與國之間的互動日趨頻繁，彼此間相互依賴的程度越來越密切，此時影響國家安全的因素不僅是政治、軍事安全，更包含全球安全與國際安全，後冷戰時期的國際紛爭與區域衝突並未因時局緩和而有減弱的趨勢，新的安全威脅因素反而不斷的出現，諸如愛滋病、跨國犯罪與毒品走私、國際恐怖主義、核生化武器擴散、生態環保問題、資訊科技、傳播媒體等，對國家安全構成多面向威脅。換言之，當前國家或社會面臨的安全威脅，除軍事、政治等傳統軍事外交的安全威脅外，還須兼顧非傳統安全威脅（Dokken, 2001, 517-518）。除了經濟或社會的人為侵害之外，還包括源自於大自然所形成的天然災害，如地震、風災、水災、火山爆發、海嘯及其所引發之後續衝擊。而反恐、治安、天然災害等非軍事議題理所當然將逐漸在國家安全領域佔有更重要的地位。

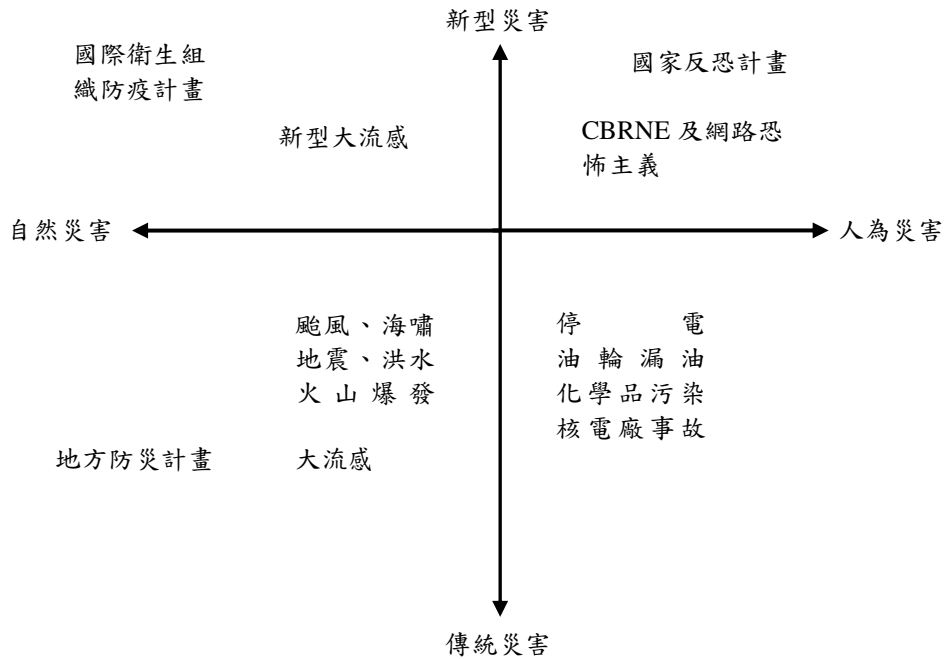
根據西方學者對於非傳統安全問題的分類主要包括：經濟安全、金融安全、生態環境安全、信息安全、資源安全、恐怖主義、武器擴散、疾病蔓延、跨國犯罪、走私販毒和非法移民、海盜、洗錢等。於是在後冷戰時期，國際間逐步發展出許多不同的安全概念，包含「共同安全」（Common Security）、「合作安全」（Cooperative Security）、「綜合性安全」（Comprehensive Security）、「人類安全」（Human Security）、「國土安全」（Homeland Security）等概念（張中勇, 2009）。其中對於「國土安全」概念，根據2007年白宮所出版的「國土安全之國家戰略」（National Strategy For Homeland Security）一書的定義就是：「傾國家之全力，預防恐怖份子攻擊美國，減少美國對付恐怖攻擊、大型災害、緊急事件的弱點，使恐怖攻擊、大型災害、緊急事件的災損最小化，並在短時間內復原。」（National Strategy For Homeland Security, 2007）

災害可分為自然與人為災害（圖 1）。在自然災害方面，近年來，海嘯、地震、風災、水患、暴風雪、土石流等各式天然災難頻傳，且其受災頻率及社經損害亦均日趨嚴峻，不僅人命及財產蒙受鉅大損失，且嚴重遲滯甚或癱瘓工商生產及國民經濟活動。人為災害可分為無意的意外災害與蓄意的恐怖攻擊，意外災害以工業災害居絕大部分，例如油輪觸礁污染海岸、載運危險化學產品的火車在都會區出軌、核電廠放射性外洩等。蓄意恐怖攻擊基於政治目的及宣傳效果，通常企圖造成最大的人命傷亡，例如 911 恐怖攻擊。

美國五角大廈將在 2010 年 2 月發布的「四年期國防總檢報告」，聚焦在全球氣候變遷議題上（陳文和, 2009）。日本「自衛隊法」也明定災害派遣為自衛隊行動之一，相同的，中共在 2005 年頒布「軍隊參加搶險救災條例」，將抗洪、救火等非戰爭行動任務納入部隊經常性訓練。綜上所述可知，國家安全由冷戰前的傳統安全觀轉向冷戰後的非傳統安全觀，非傳統安全更以災害防救已成為重要議

題，不僅各國政府與民間參與災害防救工作，軍隊亦參與救災的任務。

總之，國防軍事在國家安全思維之份量與地位雖仍佔優勢，然而，在大規模戰爭日漸消逝之趨勢下，再加上氣候變遷造成天災頻傳、環境安全情勢日漸惡化等因素，天然災害將有可能凌駕傳統軍事安全或區域傳統安全之上，成為當前國家安全思維之新興要素。換言之，軍隊之傳統任務與角色似乎已無法符合當代安全需求，進而應有所轉變與發展，俾協助文人政府防災應變，且可增強軍隊持續存在之合理性與必要性。因此，世界上主要國家已紛紛將救災列為軍隊中心任務之一。這說明未來軍隊型態除作戰任務外，更肩負著 MSCA 中災害防救任務，所以應明確軍隊在災難管理體系中的角色（Schneider, 1995, 151-153）。



3 圖 災害模式

資料來源：歐錫富，2009，頁 45。

### 參、美國災變管理體系

美國國防部是聯邦應變團隊的成員之一，依美軍現行法令規定，要整備及執行國內災後處理任務，軍方必須與聯邦、州政府及地方機關災害相關機構密

切合作。雖然在意外事件或國家重大事故發生時，美軍最常支援的單位是國土安全部下轄的「聯邦緊急事故管理署」，但是和其他部會協調聯繫工作也相當重要。這些機構包含司法部、能源部、疾病預防管制中心、各州緊急事故處理單位、州及地方執法機構、州國民兵司令部、各州的醫療及公共衛生單位等。美國災變管理體系包括三個次級體系：聯邦緊急管理署、州與地方政府及其他公私組織。

## 一、聯邦緊急管理署

1979年美國總統發佈行政命令，將各救災相關權責單位合併，成立「聯邦緊急事故管理署」，並於2003年併入「國土安全部」，其任務為統籌支援全美國的災害事宜，透過減災、備災、應變及復原等工作，減少災害所帶來的損失。該署統合了國防部、商業部、住宅及都市發展部與其他相關部門，據統計截至2007年11月為止，該署共處理了超過2,700件總統宣布的災害（劉慶順,2009, 11-12）。

## 二、州及地方政府

州政府為聯邦緊急災變管理署的政策執行機關，並協調聯邦政府與地方政府之間的行動。地方政府為聯邦緊急災變管理體系中最基本的單位，主要在於從事災變預防、準備、應變及復建的工作。

## 三、其他公私組織

災變管理體系中，尚有其他重要組織也必須整合於該體系中：

- （一）政府相關部門：包括聯邦政府全國氣象服務處與環保署、地方州議會。
- （二）軍事單位：國民兵、正規軍隊等。
- （三）非營利組織：美國紅十字會、民用航空巡邏隊等。
- （四）私人與準私人部門：電力、水力、瓦斯公司、大眾傳播媒體、醫院等。

FEMA的組織對於防救災的任務具有明確的規定（表1），例如減災司從空間規劃的角度建制空間資料庫、災害風險圖以及防救災路線圖，作為災害搶救的資訊提供（類似內政部營建署），救災司與美國消防局則負責各種災害的搶救工作（類似內政部消防署），地區辦公室則負責各地區防救災的指揮工作（類似應變中心）。

表1 美國 FEMA 組織任務編組表

單位	時期	負責內容
減災司	災害發生	災害認定與危險評估制定災區圖、颱風疏散路線、地震損失估計、綜合大型災難評估。
	救災應變	提供地理資訊系統協助地方政府救災。
籌備司	災害前	救災能力的培養、加強州與地方能力的整備、與地方政府共同進行大規模動員演習。
救災司	應變復建	救災工作、對各單位進行規劃與協調、民生管線支援工作、全國洪災保險計畫
美國消防局	災害全期	全國火災應變計畫、重大災害的搜救工作
作業支援司	災害後	後勤支援工作
技術服務司		災害政策與督導、救災能力培養、災區資訊工程的研究、應用與發展
地區辦公室		FEMA 的全國分駐所（10 個）

資料來源：國土規劃全球資訊網（tpweb.cpami.gov.tw/all files/P\_7\_1/1-212 國土防災綱要計畫.pdf）

## 肆、MSCA 的概念與法令依據

### 一、MSCA 的概念與任務領域

根據美軍 1995 年《聯戰準則》（JP3-07, 1995）界定非戰爭性軍事行動的範圍包含了「作戰」與「非作戰」兩個截然不同的行動型態（Types of MOOTW Operations）<sup>2</sup>。其中軍事部門在國內擔任反恐、救災、打擊毒品犯罪及反暴亂等武

<sup>2</sup> 第一類：軍備管制（Arms Control）、打擊恐怖主義（Combating Terrorism）、國防部支援反毒行動（DoD Support to Counterdrug Operations）；第二類，強制制裁和海上攔截行動（Enforcement of Sanctions and/or Maritime Intercept Operations）、強制驅離區域（Enforcement Exclusion Zones）、確保航海和飛越領空的自由（Ensuring Freedom of Navigation and Over flight）、人道救援（Humanitarian Assistance）和武裝力量支援文人政府（Military Support to Civil Authorities, MSCA）；第三類，國家支援和反叛亂、非戰鬥人員撤離行動（Noncombatant Evacuations）、和平行動（Peace Operations, PO）、保護航運（Protection Operations）；第四類，復原行動（Recovery Operations）、武力展示行動（Show of Force Operations）、打擊和突擊（Strikes and Raids）以及支持反叛亂（Support to Insurgency）（The Joint Chief Staff, *Joint Pub 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*. 16 June 1995, Ch. I, para2., p.1-1.）



裝力量支援文人政府所扮演的角色也逐漸增加。支援行動廣義上是指美軍對某地區人民面臨的緊急狀態（包含天然或人為災害）、特定違法行為、及為解除與減少痛苦等所進行的民眾救援。美軍救援行動一般持續到當地政府有能力接管後始解除任務。因此，美軍 MSCA 行動通常是在美國總統所宣告的緊急狀況或國防部長同意之後才可派遣部隊投入救災。探究 MSCA 的起源根據文獻的記載，可回溯至 20 世紀 50 年代杜魯門總統時代。在該時期未明確定義 MSCA 的概念，而是則由「武裝力量協助/支援文人政府」(military assistance, or military support to civil authorities)、「軍事部門支持民防」(military support of civil defense)、「軍事資源運用在國內天然災害」(employment of military resources in natural disaster emergencies within the United States) 等意義相似的名詞交錯使用。

美軍的支援文人政府任務的角色在歷史上歷經多次的變革。早期聯邦政府在派遣軍隊進行國內民事支援行動的態度是保守的，因為美國早期的思潮認為大規模的保持常備部隊對於州政府或地方政府而言是一種侵權的舉動，特別是 1878 年《民兵團法案》(Posse Comitatus Act)更是限制了聯邦軍隊在國內的使用(Woolf, 2004)<sup>3</sup>。雖然聯邦軍隊不具有主導性，但在美國的歷史發展中仍扮演了支援性的角色。例如 1871 年芝加哥大火造成市區幾乎處於廢墟狀態，陸軍立即從 St. Louis、Jeffersonville 與 Omaha 派遣步兵團支援滅火與各項救援物資協助。2004 年 Ivan、Charley、Jeanne 以及 2005 年的 Katrina 颶風，除了由「聯邦緊急事故管理署」負責主導之外，主要的兵力均由州國民兵與聯邦軍隊擔任支援任務。911 事件之後由於設立國土安全部，MSCA 正式成為該機關所採行的政策。然而，早在 1993 年之後，MSCA 的任務已經納入美國國防部 (U.S. Department of Defense, DOD) 的國防政策與軍事準則之中。

美國國防部在 2005 年提出 10 年期程之「國土防衛暨民防支援戰略」(Strategy

---

<sup>3</sup> 1878 年通過的《民兵團法案》(Posse Comitatus Act)嚴格限定美國聯邦軍隊參與國內治安工作的範圍及權限，限制軍隊只能於緊急狀況下始得擔任執法人員執行任務。在美國內戰結束後的 1878 年，南方州立法為對抗長達 15 年的軍事佔領，提案立下此限制軍人擴權的法案。而在 911 恐怖攻擊之後，此法產生極大的轉變，民間力促軍隊必須強化境內反恐與境外執法的效能，而以國土安全戰略及國土安全法彌補 Posse Comitatus Act 的限制與不足。此法限制軍隊（陸海空軍及海陸）在美國領土參與逮捕、搜尋、緝捕證人，及其他警務作業。但海岸防衛隊與州政府所轄的國民兵則不受此限。Linda M. Woolf, "Domestic Terrorism: Unrecognized and Unnamed," *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, Vol.10, No.2, (2004), pp. 193-196; Eric V. Larson, John E. Peters, "Appendix D: Overview of the Posse Comitatus Act," *Preparing the U.S. Army for Homeland Security: Concepts, Issues, and Options* (MR-1251) (Santa Monica, CA.: RAND Press, 2001), pp.243-245.

for Homeland Defense and Civil Support) 報告中指出：「當國內為應付緊急狀態且在總統或國防部長的命令之下，國防部可以使用聯邦武裝力量協助民事當局解決問題」(U.S. Department of Defense, 2005)；Christine (2006) 年定義 MSCA：「國防部在國家發生天然災害與恐怖攻擊時提供適切的協助，內容包含化學、生物、核子、輻射外洩、爆裂物等」；2005 年參謀長聯席會議 (joint chiefs of staff) 所發佈的聯戰準則關於國土安全中提到：「MSCA 是民防支持最為認可的形式，因為其通常是由社會所矚目的天然或人為災害所構成，協助的原則是災害的發生超出地方政府、州政府或聯邦政府的處置能力範圍之外，且在主導聯邦的機構 (Lead Federal Agency, LFA) 的請求支援之下，國防部才可派兵支援災害應變」(JP3-26, 2005)；國土安全部定義 MSCA：「軍事部門支援超出各級文人政府能力的災害」(U.S. Department of Homeland Security, 2004)；美國前戰略分析家 Robert (2003) 定義 MSCA 本質：「協助地方政府、州政府或聯邦政府管理危機、恐怖攻擊或災難」。

在任務領域方面，《國土安全聯戰準則》將「美軍從事支援文人政府」任務範圍區分為：(JP3-26)

- (一) 回應民事當局請求，例如自然災害、人為災害、化生放核及高能爆裂物緊急事件、奧運活動支援、全國性重大集會、世界級重大會議等。
- (二) 支援執法機構，包括反恐支援、全國特定安全事件支援、支援邊境安全與移民管理執法、執法設備支援與反毒行動。
- (三) 協助處理國內騷亂，包括民事騷亂、維持法律與秩序等。

## 二、MSCA 的相關法令依據

### (一) 《聯邦民防法》(Federal Civil Defense Act of 1950)

聯邦民防法目的在建立民防體系，以保護人民免於攻擊或天然災害以致於生命、財產受到威脅。在民防成敗責任上由聯邦政府、各州政府以及州政府之下的相關機構共同負責，同時聯邦政府對各州政府應提供必要的指導與協調，在總統發佈緊急命令時期，提供人員、物資、設備等實施緊急避難。

### (二) 總統國土安全指令第 5 號

2003 年美國白宮頒佈總統國土安全指令第 5 號，藉由設立獨立、全方位的國家緊急事變管理機制，提升美國管理國內緊急事變的能力，該命令賦予國土安全部長為處理國內緊急事件最高的聯邦行政官員，同時也界定了執行 MSCA 任務時國防部長的角色。國防部長應在總統或法律的授權下提供地方政府必要的軍事協助，國防部長在提供協助時仍保有軍事指揮權，國土安全部長與國防部長應

在兩個部門間建立適當的合作、協調關係結構(HSPD-5)。並提出評估是否為「全國性影響的突發事件」的標準：

- 1.聯邦機構基於職權向國土安全部提出援助請求。
- 2.州和地方政府的資源已經無濟於事，而向聯邦提出援助需求。
- 3.已有一個以上的聯邦機構實質性地參與處理一個突發事件。
- 4.總統指示國土安全部負責管理某個突發事件。

### (三) 民兵團法

嚴格限定美國聯邦軍隊參與國內治安工作的範圍及權限，限制軍隊只能於緊急狀況下始得擔任執法人員執行任務。在美國內戰結束後的 1878 年，南方州立法為對抗長達 15 年的軍事佔領，提案立下此限制軍人擴權的法案。而在 911 恐怖攻擊之後，此法產生極大的轉變，民間力促軍隊必須強化境內反恐與境外執法的效能，而以國土安全戰略及國土安全法彌補民兵團法的限制與不足。此法限制軍隊（陸海空軍及海陸）在美國領土參與逮捕、搜尋、緝捕證人，及其他警務作業。但海岸防衛隊與州政府所轄的國民兵則不受此限。

### (四) 《美國法典》第 32 篇

《美國法典》第 32 篇主要規劃國民兵組織、人員、訓練、採購及國土防衛任務。包含與聯邦現役部隊之關係、指揮管制權責、提升隸屬時機與機制等。該法主要內涵在於，國民兵在憲法上係屬於州合法之武裝力量，執行該法所規範勤務時，是由州議會授權、州長授命與國民兵指揮官 (Adjutant general) 指揮，但在狀況需要時，可向聯邦提出支援需求，甚至提升至適用《美國法典》第 10 篇之狀態，由聯邦統一指揮運用 (U.S. Code Title 32, 2008)。

### (五) 《美國法典》第 10 篇

《美國法典》第 10 篇主要規劃聯邦部隊組織、指揮權責、任務。其內涵在於若因戰爭、緊急事故、大型災害防救或因國家安全需求時，以該法服勤或動員之部隊，視同聯邦現役部隊。其所有權利義務，均由國家提供與約制 (U.S. Code Title 10, 2008)。

1950 年美國國會制訂《聯邦民防法》，主要目的在建立聯邦民防機構的運作機制。1994 年聯邦民防法廢止，改由《國家防衛授權法》(National Defense Authorization Act) 取代，該法提供了武裝力量支援/協助文人政府或武裝力量支援民防的法律基礎。2004 年美國國會修訂《美國聯邦法典》第 32 篇更明確指出運用國民兵來執行國土防衛的活動。

### (六) 《羅伯斯塔福救災和緊急援助法》(The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)

*Robert T. Stafford Act* 提供聯邦緊急事件管理機構與活動法源依據，統籌災難

救助及緊急事件協助。旨在提供受影響的州、地方政府必要的援助、緊急服務、重建及回復災區，並擴大了聯邦救災計畫中協助州政府與地方政府執行重大災害的範圍。聯邦機構在法律的授權下提供人員、裝備、補充物、技術、管理與諮詢服務，另外也可在總統的指導下提供必要的協助來面對災害所產生的威脅。關於運用軍事資源協助文人政府的一般性原則如下：

「在地方政府緊急事件發生後，地方文人政府有資格請求協助...依據本法條州長可請求總統指揮國防部長運用軍事資源執行任何國內（公共或私人領土）以確保人民生命與財產為目的的軍事行動。」

#### （七）國防部指令 3025.15（DoD Directive Number 3025.15）

指令明確說明軍事武力在 MSCA 的任務包括：國內緊急事件、法律允許之執法活動及其他基於總統指示或國防部長批准之民事支援行動，如拯救生命、人道救援、減輕資產損害等。軍方支援文人政府職能必須考慮六項標準，即：第一、合法性（Legality），文人政府所提出支援需求是否符合現行法律規範；第二、致命性（Lethality），是否存有潛在使用部隊之致命性武器；第三、風險（Risk），在危急時，部隊如何維護安全；第四、花費（Cost），誰支付所有支出經費？且對國防預算有何衝擊？第五、適當性（Appropriateness），所請求之任務是否符合國防部之專業；第六、準備（Readiness），對於國防部執行其主要任務之能力有何衝擊？（DOD,1997）。

#### （八）「國家應變架構」（National Response Framework, NRF）

2008 年國土安全部制訂「國家應變架構」，其主要是強化政府各機關處理天然災害的因應作為，它是將原有的「國家應變計畫」（National Response Plan, NRP）、「聯邦應變計畫」（Federal Response Plan, FRP）、「美國政府跨部會反恐概念作業計畫」（U.S. Government Domestic Terrorism Concept of Operations Plan, CONPLAN）和「聯邦輻射緊急應變計畫」（Federal Radiological Emergency Response Plan, FRERP）及「國家初期應變計畫」（Initial National Response Plan, INRP）等整合成一個單一且全面性的「國家突發事件管理系統」（National Incident Management System, NIMS），以在災害應變時協調聯邦資源的管理及跨部會的合作。（圖 2）

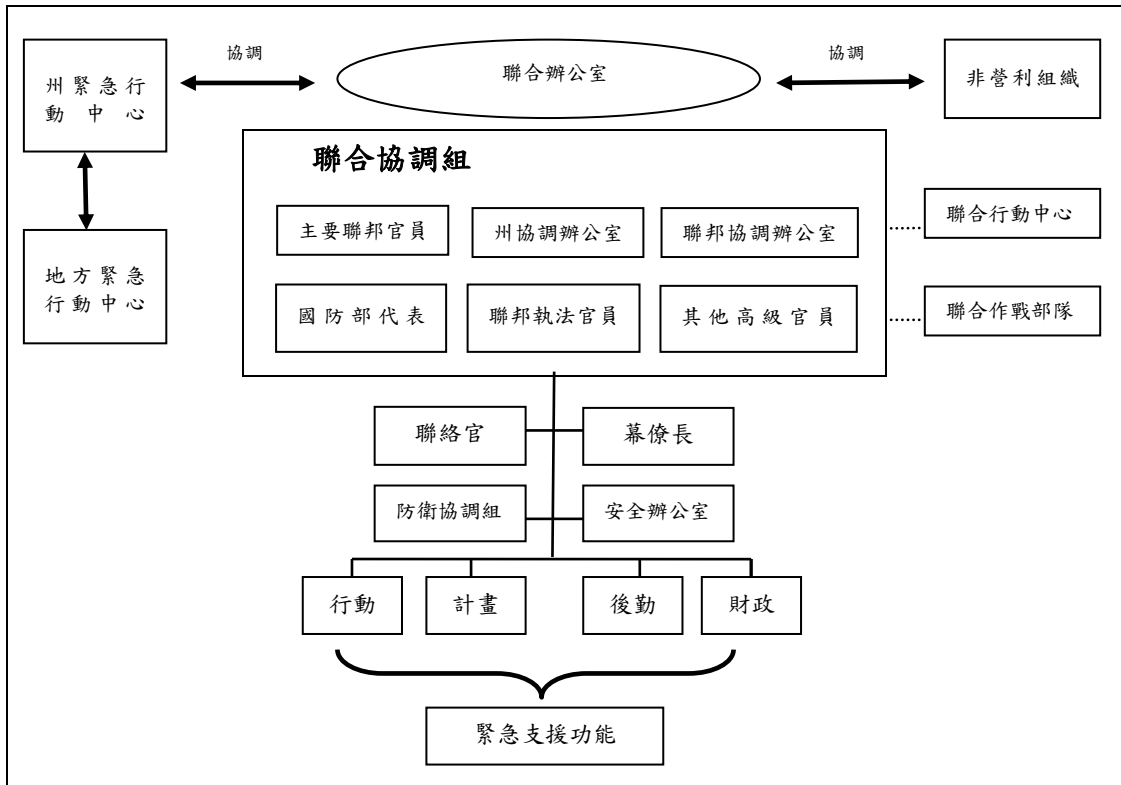


圖 2 國家應變架構圖

資料來源：參考國土安全部 National Incident Management System 繪製 ([http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS\\_core.pdf](http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf))

## 伍、美國武裝力量支援文人政府的角色與考慮因素

### 一、國民兵 (National Guard)

#### (一) 國民兵組織系統結構

國民兵組織的系統結構區分為聯邦與州兩個系統，聯邦對國民兵的指揮，憲法明訂總統為國民兵之統帥，並授權國防部長處理其政令事務，國防部內則由後備事務助理部長 (Assistant Secretary of Defense for Reserve Affairs) 負責，並由空軍與陸軍的軍種參謀長，對國民兵局進行指揮管制。在各州的國民兵系統中，依據《美國法典》第 32 篇規定，地方州長是國民兵的指揮官。州屬國民兵是美國憲法賦與州合法的軍事武力。也是地方災害發生時處理即時的武裝應變部隊，它不受「民兵團法」的限制。各州通常設有國民兵司令，並由州長授權指揮州內之國民兵單位。國民兵局對各州州長與各州國民兵司令均為協調、溝通與合作關

係，而無直接指揮或隸屬關係（戴政龍,1999）。

由上所述，聯邦的國民兵系統所擔負的角色主要在計畫與監督，各州的國民兵系統則屬於管理與執行的角色，而串連兩個中介機構便是美國國民兵局。

## （二）任務分類

基於國民兵的任務是雙重的，除了軍事任務之外，尚包括執行法律、維護秩序、運輸、醫療、天然災害、救難、群眾滋擾、警消人員罷工等緊急支援工作。國民兵的任務加以歸納可分為「軍事任務」、「秩序維持」、「災害救援」、「毒品查緝」、「地區計畫」、「國際合作」等四項：

1. 軍事任務：包含所有與作戰相關之一切作為，如參與作戰、動員戰備訓練、後勤支援等，地點可能在國內或是海外。
2. 秩序維持：維持國內各州公共秩序與公共安全，如鎮壓群眾暴動、協助警方對付犯罪集團、替代罷工的公務員或協助重大活動之安全警戒。
3. 災害救援：對各州之內所發生的天然災害，進行緊急救援工作。
4. 毒品查緝：協助聯邦與各州相關藥品執法機構，提供人力協助查緝。

在憲法規範下，平時國民兵屬於州的權限，由州長透過國民兵司令指揮管制，國民兵成員執行州的任務時，除了聯邦給付的待遇（比照正規部隊）之外，另由州負責支付相關津貼<sup>4</sup>，提供必要之教育訓練。此外，國民兵被動員或接受各項訓練時，亦由聯邦立法保障其民間工作權，雇主必須予以配合。當聯邦政府發動對外戰爭，有兵力需求時，可透過《美國憲法》及《美國法典》第 10 篇之規定，徵集州的國民兵服聯邦役，此時國民兵成為聯邦現役部隊，其與州的指揮關係就此中斷，受聯邦軍事法規約束並由現役部隊指揮體系統一指揮運用。獲得指揮權的聯邦政府，必須負擔國民兵的管理及後勤支援的花費與責任。

## （三）國民兵運用實例

由於國民兵平時即從事州的安全事務、在該州訓練，對於各該州有一定的聯繫與熟悉，故在處理、面對該州的災害應變時，可以更妥善的處理軍民之間的關係。且平時即部署於各州，動員相對較後備部隊迅速，故對於聯邦政府而言，國民兵是一支相當好用的應變部隊。最常使國民兵進行動員的緊急任務為處理天然災害。在龍捲風襲擊之後，國民兵的推土機會清理道路。在颶風襲擊之前，國民兵會協助淨空，在襲擊後協助復原工作。遇到河水氾濫時，國民兵會組成沙包組，以直昇機救出受困災民。2001 年時西維吉尼亞州對抗不斷侵襲洪水的任務時，

---

<sup>4</sup> 如獎助福利、生活津貼、制服津貼、優惠稅率、教育補助、醫療補助、傷亡補助、貸款優惠、保險、法律服務、特別汽車之牌照等，各州有其自訂的辦法。

當時即派遣超過 4,000 名來自四個州的國民兵，連續幾個星期執行任務，2001 年紐約州及紐澤西州國民兵在「911 恐怖攻擊事件」之後所執行的復原與安全任務，2002 年時約有 1,700 名國民兵銜命協助執行「移民與歸化服務」及海關服務，以強化國界的安全（王文啟,2005）。2005 年 9 月美國卡崔娜颶風後的救災行動中，即動員 8 個州的國民兵共計 50,000 人參與救災（盧建強,2006）。

## 二、美國北方司令部(United States Northern Command, NORTHCOM)

2002 年美國國防部成立了「美國北方司令部」，該部為美國國土防衛作為的指管機構，並負責協調「文人政府防衛支援」(defense support of civil authorities, DSCA) 機制。其任務是除了在責任區內遂行作戰任務之外，並依照美國總統及國防部長的指示，提供文人政府防衛支援。支援工作內容包含在「核生化放射暨高爆炸藥」事件後，支援文人政府遂行「災後處理」(consequence management, CM) 等工作。國內支援此項災後處理範圍包括美國本土 50 個州、領土及屬地發生蓄意和意外性「核生化放射暨高爆炸藥」之恐怖活動、工業災害及天然災禍等狀況。

該部下轄各戰鬥單位，其中民事支援聯合特遣隊 (Joint Task Force Civil Support, JTF-CS) 是一支常設單位負責協助北方司令部指揮官計畫、整合國防部國內緊急事變與意外事件災後處理。北方司令部指揮官接獲部長命令後，即部署民事支援聯合特遣隊成立「核生化放射暨高爆炸藥」緊急事變災後處理指揮部。建立國防部後續支援部隊的指揮與管制機制，提供聯邦、各州防衛支援、人員搶救、避免受傷和臨時的維生功能。若「核生化放射暨高爆炸藥」緊急事變是發生在北方司令部責任範圍外，民事支援聯合特遣隊會視需要配屬到其他地區（如太平洋司令部、南方司令部）以提供相同支援。此外，北方司令部亦將建立 3 支 CBRNE (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and High Yield Explosives) 災後處理應變部隊 (Consequence Management Response Force, CCMRF)，每支 CCMRF 兵力 4,700 人，下轄行動、醫療、航空 3 個特遣部隊。可在獲得通知 48 小時內抵達現場，執行搜索、除污、醫療、航空、通信及後勤支援（歐錫富,2009）。

## 三、考慮因素與經費需求

美國國防部係「國家應變計畫」的成員之一，必須協助與支援州及地方政府處理天然災害，然而美軍在執行緊急事故災後處理任務時，必須嚴守現行聯邦法規，並審慎衡量軍隊支援文人政府需求的能力範圍。實施 MSCA 時必須考慮六項因素：(圖 3)

- (一) 合法性 (Legality)，文人政府所提出支援需求是否符合現行法律規範；
- (二) 致命性 (Lethality)，是否存有潛在使用部隊之致命性武器；
- (三) 風險 (Risk)，在危急時，部隊如何維護安全；
- (四) 花費 (Cost)，誰支付所有支出經費？且對國防預算有何衝擊？
- (五) 適當性 (Appropriateness)，所請求之任務是否符合國防部之專業。
- (六) 準備 (Readiness)，對於國防部執行其主要任務之能力有何衝擊。

國防部執行國內災後處理主要法條是依據《美國法典》第 42 條 (Title 42) 訂明的「羅伯斯塔福救災和緊急援助法」。該法授權美國總統具有應各州及地方首長請求，提供災難及緊急事故援助的職權。軍隊只遵奉總統及國防部長指令進行國內民事支援，其中支援對象僅限於國家應變計畫中之主要協調機構，且不影響主要軍事任務遂行。支援工作將持續至文人政府恢復能力為止，長期復原工作則是文人政府的職責所在。另外軍隊支援其間所耗費的資源（例如油資、人員等費用）盡可能由受支援的州或地方政府負擔。

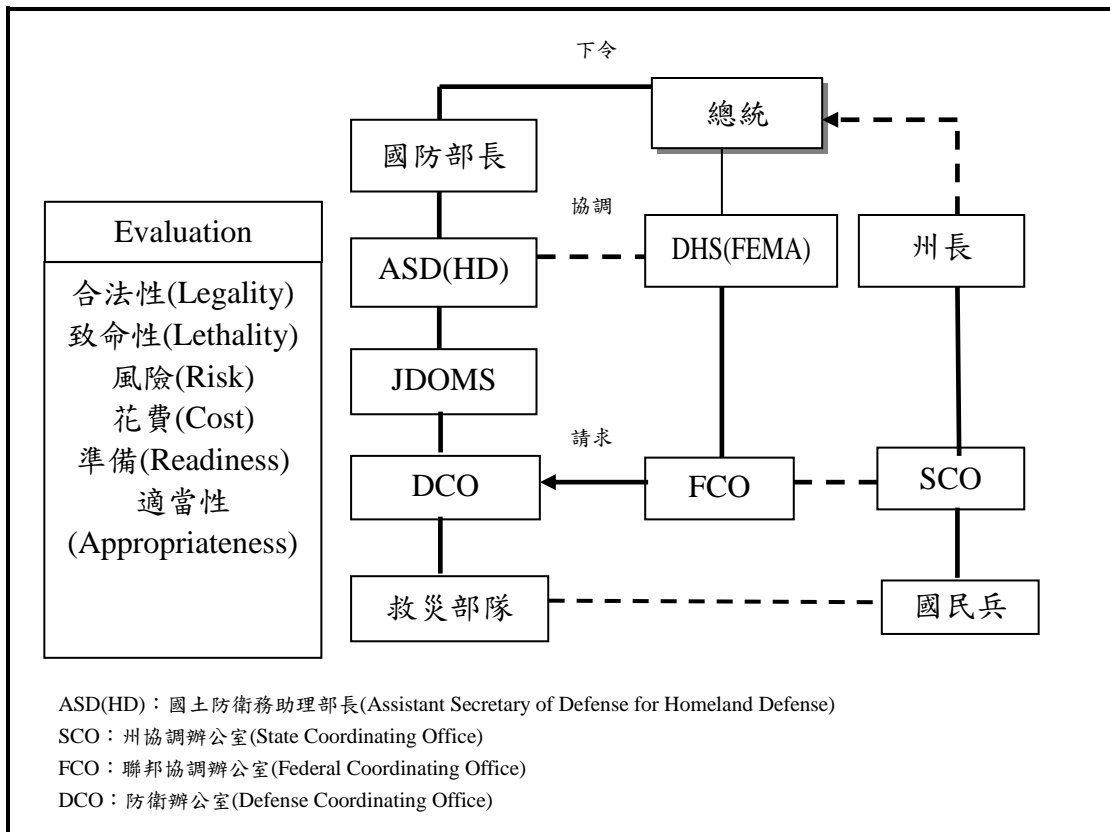


圖 3 美軍 MSCA 支援圖

資料來源：參考美國國防部指令 (DOD 3025.15) 繪製



#### 四、美軍 MSCA 的支援範圍與原則：

美軍強調雖然軍隊主要在執行作戰任務，但是在天然與科技性災害（natural and technological disasters）、恐怖主義活動（acts of terrorism）、國土安全、重要財產保護（key asset protection）、國內騷動（civil disturbances）等的前提之下，相關的軍事能力或資源可以轉化成災害救援的功能。換言之，軍隊透過原有遂行戰鬥的資源與能力，仍可擔任 MSCA 任務的角色。但是美軍的支援範圍並不提供環境整理與道路清洗等雜項工作，而是提供醫療、運輸與安全警戒等國防專業資源。並明確指出 MSCA 雖然是各部隊的潛在任務，但僅是暫時性的支援，因為軍事任務仍優於 MSCA 任務。

觀諸前述可知，美國可用的武裝力量中正規軍隊僅負責提供運輸、通訊、公共工程、資源提供、都市搜救、危險物品處理、糧食與能源等資源與行動以進行災後處理。值得注意的是，美軍根據「逐級回應」原則對文人政府實施支援行動，亦即，當地方政府面臨災難或緊急情勢時，應先窮盡本身或地區聯防資源後，再向州政府申請協助，當州政府或區域聯防資源不足時，再向聯邦政府申請協助，軍方將視情況及各級政府必須提出要求的條件下，進行災難協助（張中勇，2009）。一旦遭遇天災或民眾暴動等緊急事件或情勢，美國州長有權召集該州國民兵或啟動區域國民兵聯防協議，以執行災害救助或協助執法等相關任務，但須依據州法律負擔國民兵值勤任務所需的相關費用。

#### 陸、我國災害防救機制探討與建議事項

我國《災害防救法》自2000年施行後，將政府各部會應配合辦理之事項作了明確的劃分，擬定災害防救基本計畫以及建立中央、縣市及鄉鎮三層救災體系。（圖4）其中為了界定軍隊在災害發生時應扮演的角色，在該法中明確訂定如主管機關或受災縣市無法因應災害處理時，得申請國軍支援。軍方一旦派部隊至受災縣市從事救災，依法即受該管縣市政府災害應變中心指揮官的指揮，直至任務解除為止。在協調國軍支援前，中央災害防救業務主管機關及各級縣市政府必需先行主動派員協助下級單位或向上級單位請求協助無法獲援後，始得向軍方申請支援。

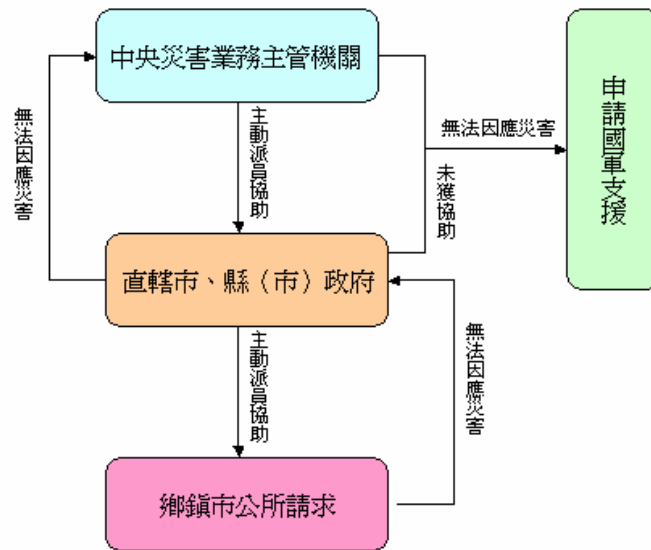


圖 4 我國災害防救體系圖

資料來源：，王銘福，2008，頁8。

依照美國武裝力量支援文人政府的觀點看來，運用國軍常備部隊實施救災可能會混淆軍隊的主要任務。如前所言，在當前政府對抗天然災害的氛圍下，常備部隊自然會被期許扮演比以往更多功能的角色，但國軍推動兵力精簡與役期縮短可能影響必要之訓練及衝擊現存戰力亦是事實，故如何在作戰與救災中取得平衡實為重要之課題。鑑於莫拉克颱風過後各界對於整個救災體系與國軍的救災作為仍產生諸多的批評與檢討，筆者認為國軍「不待命令、主動救援」政策的的方向是正確的，但重點是參謀本部與戰區執行單位在解讀時的認知會不同以致於動員速度太慢。因此，本文參考美軍「武裝力量支援文人政府」，處理天然災害任務時軍方的角色與運作方式提出下列建議以供參考：

### 一、制訂 MSCA 準則妥善處理文武關係

縣、市政府及鄉、鎮一旦遭受災害侵襲後，為儘速清理災區並協助受災民眾恢復家園，往往要求鄰近駐軍儘速派員支援清理或消毒工作，然而軍隊調動必須經過一定的審核程序始可派遣，當受災之鄉、鎮無法立即獲得軍方之人力、機具支援時，往往會認為是軍方拖延或是不配合救災。軍隊主動支援看似符合民意，但在文武關係的理論的觀點下，此舉容易引起軍隊干涉內政之疑慮進而成為有心人士政治操作的議題。故軍方實施 MSCA 任務時應參考美軍訂立明確的民事準

則或與支援單位簽署支援協定，以供常備部隊作為執行任務的依據。

## 二、審慎評估派遣常備部隊支援災後復原之必要性

軍隊為國家之公器，過度浮濫的派遣常備部隊從事非必要性的災後清潔復原工作非但不符災害防救法之規定，亦容易麻痺各級政府對下級支援及民眾對自身生活環境維護之義務。過去曾有軍隊執行災後復原時，百姓卻在旁觀看之畫面，其對軍隊士氣之傷害遠比各級政府慰勞及補貼損耗機具之費用來的深。軍方對各級政府之支援申請本於愛護民眾之心多半會盡力支援，尤以民意高漲的今日，動輒訴諸媒體批評，在如此時空環境下，更難審酌派遣軍隊支援之客觀性。

美軍對於災後非迫切性、一般性或地方政府有能力執行的災害防救工作，在完成應變階段任務後即主動協調地方政府終止救災工作，由地方政府持續執行，以回歸體制。以2010年海地地震為例，受災程度與伴隨災害所產生的暴動、搶劫等，已經超過海地政府控制能力範圍。聯合國進駐海地的正規部隊在執行MSCA任務時，也僅在災區封鎖、物資運輸與維持當地秩序的工作。故國軍應以控制與穩定災情、黃金時間內搶救受災人命、儘速完成臨時道路與暫時性通訊系統等初期應變工作為主，並於陸續完成後實施交接與退出第一線工作，除非地方政府已全然癱瘓或瓦解，否則應避免因長期支援一般性與無急迫性之環境復原事宜，影響部隊戰備訓練。

## 三、後備部隊轉型為各縣（市）長處理災害防救的第一線部隊

我國自《災害防救法》頒佈施行以來，各級政府對各類災害之防救似乎仍有賴中央的協助方能解決。由於尚無適切之單位可供中央政府適時支配協助地方處理相關災害防救事宜，目前仍由軍方擔任政府支援地方救災之主力。然而，地方政府卻無相關組織可支援鄉鎮，尤以我國兵役結構日益改變之今日，未來再派遣常備部隊從事支援清理之行為已不符成本。面對台灣每年均無法避免之風、水災及不可預期之震災，若能在民防組織、全民防衛動員機制、常後分立與後備愛鄉守土的基礎與思維上，適時調整或轉型後備部隊的任務來因應未來可能發生之災難，使地方縣（市）首長有權直接召集或指揮後備部隊實施災害應變，除了可以強化地方政府對抗天災的能力，亦不會影響常備部隊的戰訓任務。假使災害超過地方政府之能力範圍，即可參考美軍MSCA支援規定，報請總統動用軍隊實施救災。如此將有可能在作戰與救災兩者間取得平衡。同時，也符合動員軍隊的指揮體系，以完備救災整體規劃。

## 柒、結論

若由傳統安全思維來考量台灣當前安全環境之變化及效應，中共犯台應為首要因素。不過，若由綜合安全思維出發，國土安全和環境安全的地位便應相對上揚，甚至被視為核心目標，而氣候變遷則是引發或危及國土安全之最主要驅策力（driving force）。運用軍隊執行 MSCA 任務在美國已行之有年，但美國無論在法律制度或是軍隊準則中，均有明確的規範動員軍隊的時機與支援的原則。對抗天然災害的威脅除了文人政府之外，軍隊亦需扮演輔助性的角色。隨著國軍逐漸精實兵力及募兵入營人員比例越來越高時，未來如再派遣軍隊從事災害救援，更應考量軍隊的人力、執行成本與專業性等因素。故在軍隊的使用方面，理論上，救災成為國軍的中心任務之一，雖然強調軍隊必須主動投入救援，但實際上，軍隊仍應優先考慮作戰任務，經評估後提供專業領域的支援，同時必須在國防指揮體系下運作，亦應明確區隔軍方於災害救援時之角色與地位，避免導致主從不分。

此次莫拉克颱風突顯出地方政府沒有專業部隊可以投入救災工作，面對此新的威脅型態，政府即應密切關注全球氣候變遷及其對於環境安全之衝擊與影響，進行安全情勢評估，並從政策面、法制面、機制面及執行面等途徑，檢討現況，策進未來。例如軍方設立類似美軍北方司令部的專責救災任務部隊，以強化我方國土安全管理機制；或是後備部隊轉型為地方政府節制的應變兵力等。總之，當地方政府資源不足以處置嚴峻威脅或因應災害之際，可尋求軍隊協助，不過救災之責任與管理仍由權責單位承擔，軍方僅扮演協助或輔助性角色。同時制訂 MSCA 準則妥善處理災害救助中的文武關係或軍民關係使任務部隊有依循的標準，亦是重要的課題。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 王文啟。(2005)。〈國民兵與國土防衛〉。《國防譯粹》。32(6)：11-12。
- 王銘福。(2008)。〈我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究〉。  
《中央大學土木工程研究所碩士論文》。
- 張中勇。(2009)。〈災害防救與我國國土安全管理機之策進-兼論國軍在防災應變  
的角色〉。《國土防衛與災害防救學術研討會論文集》。台北，政大國關中心。
- 陳文和。2009。〈全球氣候變化恐釀危機美示警〉。《中國時報》，8/10：8。
- 歐錫富。(2009)。〈從全民災防看外軍及解放軍救災〉。《國防雜誌》。24(6)：  
58。
- 盧建強。(2006)。〈政府災害救援與軍隊動員-美國卡崔娜颶風與我國 921 地  
震救災之比較〉。《國防雜誌》。第 21(3)：54。
- 戴政龍。(1999)。《寓兵於民-美國國民兵體制之研究》。台北：永然文化。
- 劉慶順。(2009)。〈災害防救〉。《國防譯粹》。36(11)：11-12。

### 二、英文部分

- Priess Robert A, 2003. "The National Guard and Homeland Defense," Joint Force Quarterly, 14: 72. Washington D.C.: National Defense University.  
available: <[http://www.ndu.edu/inss/Press/NDUPress\\_JFQ\\_List.htm](http://www.ndu.edu/inss/Press/NDUPress_JFQ_List.htm)>.
- S.K, Schneider, 1995. *Flirting With Disaster : Public Management in Crisis Situation Armonk*. New York: Vintage Books.
- Title 10 of the United States Code (USC) . 2008. "ARMED FORCES," *U.S. Code collection*, Ithaca, NY: Cornell University Law School.
- Title 32 of the United States Code (USC) . 2008. "NATIONAL GUARD," *U.S. Code collection*, Ithaca, NY: Cornell University Law School.
- Title 42 of the United States Code (USC) . 1983. "THE PUBLIC HEALTH AND WELFARE," *U.S. Code collection*, Ithaca, NY: Cornell University Law School.
- "Strategy for Homeland Defense and Civil Support". 2005. News Blaze. available:  
<<http://newsblaze.com/story/20050701072510nnnn.nb/topstory.html>>.
- U.S. Department of Defense. 1997. "Directive 3025.15: Military Assistance to Civil

- Authorities,” available:  
< <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302515p.pdf> >.
- U.S. Department of Defense. 1995. *Joint Pub 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, Washington D.C.: Office of Joint Chief of Staff, Department of Defense.
- U.S. Department of Defense. 2004. *Joint Pub 3-26: Joint Doctrine for Homeland Security*, Washington D.C.: Office of Joint Chief of Staff, Department of Defense.
- U.S. Department of Homeland Security. 2004. *National Response Plan*, Washington D.C.: Department of Homeland Security.
- U.S. White House 2003. “Homeland Security Presidential Directive HSPD-5,” Washington D.C.: The White House Office of the Press Secretary, available:  
< <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-5.html> >.
- U.S. White House 2007. “National Strategy For Homeland Security,” Washington D.C.: The White House Office of the Press Secretary, available:  
< <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf> >.
- U.S. Congress. Representative. 2003. *Section 1490*, Washington D.C.: U.S. Congress.
- U.S. Congress. Representative. 2003. *Section 1491*, Washington D.C.: U.S. Congress.
- Wolf, Linda M, 2004. “*Domestic Terrorism: Unrecognized and Unnamed*,” *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, Vol.10, No.2, pp. 193-196
- Wormuth Christine, 2006. “*The Future of the National Guard and Reserves*,” *The Beyond Goldwater-Nichols Phase III Report*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.

( 投稿日期：98 年 12 月 21 日；採用日期：99 年 2 月 4 日 )