

# 從九二一震災檢討國軍危機處理動員機制

■張國城／民進黨軍事顧問

九二一震災，暴露了我國危機處理及動員機制的若干問題，主要在於憲政及國防體制權責混淆，軍政軍令夾纏不清，防救災法制付之闕如；而動員機制及能力徒具形式，未從現代戰爭形態、共軍威脅、社會現況，及實戰要求出發。這些都形成台灣國家安全的嚴重問題，值得政府及民間深切未雨綢繆檢討改進。

在九二一震災之後，國軍投入大量人力執行救災，就投入兵力的數量與層級來說，堪稱國軍近年來最大規模的軍事行動。而國軍的危機處理及動員機制，在救災工作逐漸告一段落之後，也值得我們加以注意。尤其是在法制面及實際操作面，許多地方依然值得我們加以檢討，在此筆者只就已經公開的資料，參酌先進國家經驗，對此作一些簡單的討論。

## 一、因應救災的危機處理機制

本次救災，依據國防部於1999年11月1日在立法院國防委員會會議，所提出之「國防部震災工作要項」之中，提到：「……9月21日凌晨1點47分震災發生後40分鐘，國軍衡山指揮所即按危機處理程序，發佈救災命令；清晨4時後，救災部隊陸續到達災區；清晨6時，成立『國軍救災指揮中心』，陸軍總部並於南投、新社、松山、新莊四個主要災區開設『救災

前進指揮部』。」<sup>1</sup>

由這段敘述，筆者認為問題在於：

（一）指揮體系不明：依據憲法36條，總統統率全國陸海空軍；第53條，行政院為國家最高行政機關，下設國防部，國防部則下設參謀本部（國防部組織法第5條）。無論我國憲政體制係屬總統制、內閣制抑或雙首長制，文人領軍是無可否認的事實，而在國防部公佈的震災處理機制中，完全看不到總統或行政院長的位置，也看不見國軍在當天的行動，係奉誰的命令，依據哪一項法制開始展開行動。<sup>2</sup>根據參謀總長湯曜明上將11月10日在立法院國防委員會的報告裡，指出救災命令是由他請示國防部長和總統同意後下達的。<sup>3</sup>雖然救災狀況事屬緊急，但有關類此危機處理機制和措施的主導，依然應該由文人所發動。

除了最上層的指揮機制之外，出動軍隊雖事屬必要，但目前勉強可以指出來有關緊急狀態下可出動軍隊救災的法源，目前

只有：「台灣地區天然災害申請國軍支援辦法」；內政部訂「防災作業手冊」及國防部訂「全民防衛動員實施準備辦法」等3項，這三者都是行政命令。至於國防法、民防法、災害防救法等，全部付之闕如，因此當國軍出動救災時，完全沒有任何法源依據；就公法上的角度來說，國軍為救災所有資源的移用和經費的支出除非變更預算科目或追加預算或動用預備金，否則可能都是違反預算法的。

(二) 軍政軍令混淆：無論我國軍政軍令是一元還是二元，是由國防部還是參謀本部主掌國防軍政事項，都看不出「衡山指揮所」其層級、組織、位階到底為何？據筆者私下了解，衡山指揮所位於大直，是我國國防部所設的「全國戰情中心」，必要時參謀總長就進駐此處利用既有指管通情設施指揮國軍作戰。但它只是一個地名，並不能取代或等同於國防部和參謀本部。而國軍救災行動的發動和如此大規模兵力的調遣，居然由這樣一個機關發號施令，我國國防體制及危機處理的混亂，由此即可見一斑。

(三) 國防分工不明：除了憲政層次和軍政軍令問題外，軍隊的指揮架構也有相當問題。根據國防部「震災工作要項」中的職掌劃分，國防部本部是「綜合、協調中央各部會動員業務會報；結合相關法令協調辦理有關人力徵用、受災戶役男徵服國民兵、物力調租等事宜，並依據緊急命令辦理災後重建物資採購事項」等5項，真正重任是放在參謀本部，包含「配合外交部與國際救援組織協調聯絡支援救災事宜；負責國軍災後重建全般工作規劃暨資源查報與任務管制，依部隊需求，循動員系統下達人、物力徵（調）用令；適時提

供所需資源，執行交管、災民安置道路橋樑搶修、受損民屋處理、廢棄物清運、消毒作業及組合屋構建；另配合交通部規劃災區通信資源分配、開設國軍重建體系通信網路；配合衛生署完成醫療資源規劃分配，推動災區醫療衛生相關事宜；並負責全般文宣、新聞及災民宣慰等工作」，合計13項，同時直接和其他部會（外交部、交通部、衛生署）配合，等於實質上的國防部，不僅和現有法制不合（參謀本部為國防部的下屬機關），也不符民主國家原則。

以日本來說，自衛隊法第7條規定內閣總理大臣對自衛隊有最高指揮監督權，同法第8條則規定防衛廳長官在內閣總理大臣指揮監督之下，綜理自衛隊全般軍政業務。有關平時國防政策的制定及戰時自衛隊的出動，則須經安全保障會議—閣議—國會通過後，才能進行。但為因應緊急救災動員，在自衛隊法83條中，明定以下3種狀況下，得派遣自衛隊支援救災：

(一) 在都道府縣知事、海上保安廳長官、管區海上保安本部長及空港（機場）事務所長要求下；

(二) 在事態特別緊急下，可不待前述人員要求，由防衛廳長官下令派遣；

(三) 在防衛廳的設施或周邊發生火災時，得不待上述人員要求或防衛廳長官下令，直接由部隊長派遣部隊救災。

在地震防災方面，根據日本「大規模地震對策特別措置法」，在地殼有異常活動但地震尚未發生前，防衛廳長官可以基於防止地震災害發生或減低損害，在內閣總理大臣要求下，下令自衛隊進行「地震防災派遣」。在1995年阪神震災之後，日本修改了「防衛廳防災業務計劃」，規定自

衛隊只要自氣象廳得到某地發生震度5級以上地震消息，就可自主派遣部隊投入救災，並賦予自衛隊自主派遣時，必須利用飛機、直升機等搜集災區狀況情報，向首相官邸及國土廳報告。如此危機處理的權責、時效及法制都得以完備。

在實際作為上，針對經常發生災難的地域，自衛隊擬訂了「東海地震對處計劃」和「南關東地域震災災害派遣計劃」，對東海地區（靜岡縣全縣、神奈川、山梨、長野、岐阜、愛知各縣的一部份）和南關東地域（埼玉縣、千葉縣、東京都、神奈川縣），一旦根據「大規模地震對策特別措置法」發佈「警戒宣言」時，防衛廳與相關省廳（部會）、關係地方公共團體的調整、交通狀況與避難狀況的把握、人員物資的輸送、都市地區空中攝影的進行，都已納入計劃中。同時在人員、物資的準備上，「東海地震對處計劃」預計出動自衛隊兵力66000人，飛機、直升機等270架，艦艇25艘，「南關東地域震災災害派遣計劃」預計最大出動兵力為80000人，飛機、直升機約280架，艦艇50艘。主要工作為人命救助、二次災害的防止、人員與物資的輸送、給水、給食的支援等。因為日本人認為縱使有危機處理的法制和機能，沒有危機處理的能力和儲備，還是無法達到危機處理的目標。

在與地方的整合上，於「災害對策基本法」第十五條，對「都道府縣防災會議」的組織，即明定該都道府縣所屬之陸上自衛隊方面隊方面總監或其指名的部隊及機關長官為當然委員。<sup>4</sup>而在台灣這點尚無法制化的規定。

## 二、動員機制

如果說，危機處理機制是大腦和神經系統，動員就是手腳，光有大腦而無手腳，行動一樣是癱瘓的。

動員中最容易為人所了解的就是軍事動員。一般而言，軍事動員動員的對象來說，可分為動員後備軍人，就是曾服過兵役的人；另一種則是動員普通平民進入軍隊參加戰爭。就動員的目的來說，對被動員的人一種做法是補入現役部隊或編為預備部隊直接參與戰鬥；另一種是支援軍事及民防相關勤務。照理說，以我國這樣實施徵兵制的國家，在後備軍人人力上應當不虞匱乏，但除了數量以外，真實的戰力就現有做法和狀況，及訓練方式看來，恐怕相當不樂觀。原因在於：

（一）無論教育召集還是點閱召集，都由於時間太短，且多數應召員抱著應付心理，認為應召在營時間有限，對軍紀無須過分在意，且因年齡較大、社會生活習性、國軍基幹部隊幹部質量等因素，實際上也很難遂行有效的訓練。

（二）武器裝備是構成戰力的基本要素之一；凡現役部隊的武器裝備，後備部隊都應有相應的配備，但可以較少量。但國軍二代兵力引進時間有限，這點使後備人員面臨接受訓練與現有部隊的武器裝備脫節問題。這當然和國軍武器裝備質量差與配發維修渠道不暢通，補給機制尚多數停留在「前資訊戰」時代有直接的關係。

（三）軍事訓練是提高部隊戰鬥力的基本途徑。因此軍事訓練也是提高後備軍人建設質量的不二法門。而士兵的訓練要依靠軍士官，特別是後備軍人離開現役已久，訓練水準及體能已經有相當程度的衰減，特別需要本職學能強的幹部加以重新訓練領導，但現役基幹部隊幹部也多屬短

期義務役，也沒有能力使用舊裝備，更遑論讓應召而來的後備役人員恢復記憶形成戰鬥力。

（四）後備軍人雖然接受的是昨天的訓練，但一旦戰事爆發，所需要面對的卻是今天的敵人。以科索沃戰爭而言，南斯拉夫軍方雖充分動員，且動員人員士氣、戰技亦屬良好，戰備狀況接近現役水準，但因他們接受的軍事訓練、武器裝備、戰略戰術想定完全沒有辦法因應北約尤其美國的高技術、資訊化、數位化戰法，（實際上許多軍事技術及戰術戰法也是在本次衝突中首次亮相），因此幾乎完全無法發揮任何作用。而對我國而言，要改變這種狀況，就須根據解放軍高技術局部戰爭的可能想定，加強軍事訓練的研究，用現有裝備克敵制勝的戰術與戰法。所以，我國後備軍人的訓練事實上一直處於惡性循環的狀態。

（五）後備軍人的動員並非只有人力全部到齊，發給武器即可參戰，還須有支援他們的後勤能力。但以我國當前狀況而言，九二一震災為近年來國軍最大的軍事行動，據11月1日國防部向立法院國防委員會所提出的「國防部震災工作要項」中，第6頁有「因應支援災後重建兵力之不足，本部年度動員計劃編有輔助軍事勤務隊，計約四萬餘人，由國民兵擔任，地方政府可依據緊急命令，循召集程序徵用。」但其實是口惠而實不至，問題在於：

- 1.該等人力全無救災訓練，建制亦不完整。
- 2.國民兵不像現役部隊有車輛、通訊設備等救災工具。
- 3.地方政府平時並無儲存救災器材及相

關補給品，無指揮及後勤支援他們的能力，對救災並無幫助。

4.許多人戶籍地住所和實際住所分開，一旦動員也無人可動，如果要將設籍災區，實際上人口外流散居各地的所謂國民兵動員起來，不僅緩不濟急，同時也沒有這麼多的交通工具在道路損毀的情況下將他們運往災區，所謂「後備動員體系」可說全無作用，所以在救災上，應考慮改為以現居住者為基礎的動員方式。

以和台灣接近的島國——英國而言，後備軍人中的士兵每年均須參與複訓一次，並參加演習。英國後備軍人分成兩種：一種為正規後備役，凡是現役軍人退役後都必須服正規後備役，時間則隨軍種而有所不同。在正規後備役服完之後（一般為3-9年），還可轉服「有給預備役」，平時可領取薪水，因此願意繼續轉服的人員很多。另外一種則是志願預備役，這些人在入伍前要經過面試和體能、心理及數學測驗，通過後方能加入，通過後接受訓練，不合格者一樣被淘汰。

正規後備役人員通常作為正規現役部隊的補充人員，志願預備役人員結訓之後編成完整建制，每年至少要受訓27天。其中在營集訓時間至少2週，其他訓練都利用週末進行。負有戰時增援駐德英軍任務的人員每3年到德國進行一次實地訓練，所有預備役人員每年實施實彈射擊至少一次，皇家海軍預備役人員上艦出海集訓時間至少為2週。<sup>5</sup>同時，英軍獨特的團級制讓後備人員能編回其原服役單位服役，兒子可編入其父親、祖父服役過的單位服役，<sup>6</sup>這種做法使英軍無論現役還是後備人員都能保持高度戰備及對軍隊的向心力，在福克蘭戰爭、海灣戰爭及科索沃戰

爭中，都充分顯示出其強大戰力。

關於動員法治的建設，是依法治國和依法行政的重要部份，因此我們應當儘速制定國防動員法以及民防法。無論戰時還是重大災害，救護傷者、挖掘遺體、照護災民都需要大量人力，軍方所提供者應為技術性人力，若干不具技術性工作如搬運補給品等應由災區未受傷之民眾擔任，但動員民眾從事支援救災工作，因我國無「民防法」，故無強制能力動員民眾，只能以現役部隊擔任。

以美國而言，因警、消及州國民兵實力充足，所以動員聯邦現役部隊要求不大，日本則因無國民兵，因此救災工作直接由自衛隊現役單位擔任。我國國防部承行政院之命，設「中央全民防衛動員準備業務會報」，依據現有資料，國軍列管後備軍人達387萬人，但此一數字僅為廣義曾服兵役，年齡低於除役年齡之男性軍事人力；根據現有計劃，尚分為「三軍動員部隊」（約80到100萬人）及依鄉鎮（市、區）為範圍、戶籍為基礎之「管區後備部隊」（約35萬人），<sup>7</sup>但本次震災未以任何方式動員師、團管區內之後備軍人參與救災，主要原因在於動員機能未經實際大規模演練，難以確知成效；以及缺乏後勤能力支援遭動員之後備軍人。凡此皆為我國國家安全之嚴重問題。

### 三、結語

九二一震災，暴露了我國危機處理及動員機制的若干問題，主要在於憲政及國防體制權責混淆，軍政軍令夾纏不清，防救災法制付之闕如；而動員機制及能力徒具形式，未從現代戰爭形態、共軍威脅、社會現況，及實戰要求出發，因此在過去口

蹄疫、本次救災中只能依賴現役部隊，後備部隊毫無作用。這些都形成台灣國家安全的嚴重問題，值得政府及民間深切未雨綢繆檢討改進，否則臨渴掘井，必將使全體台灣人民及社會，付出我們難以承受的慘重代價。

（本文承廖宏祥先生提供多方寶貴資料，特此致謝）

#### 【註釋】

- 1.參閱「國防部震災工作要項」，於1999年11月1日對立法院第四屆第二會期國防委員會所做報告。另可參閱立法院公報第88卷47期（上），（台北：立法院公報處發行，民國88年11月17日出版），頁157。
- 2.據國防部長唐飛於1999年11月1日在立法院第四屆第二會期國防委員會答覆立委蔡明憲質詢時，指出國軍921救災，部分是依據「全民防衛動員準備實施辦法」，但此僅為國防部本身行政命令，並非法律。參閱立法院公報第88卷47期（上），（台北：立法院公報處發行，民國88年11月17日出版），頁161。
- 3.參閱立法院公報初稿，第四屆第二會期第21期（上），（台北：立法院公報處發行，民國88年11月18日出版），頁212。
- 4.日本陸上自衛隊將全日本分為五個防衛地域，下轄5個方面隊（北部、東北、東部、中部及西部），方面隊下轄師團及其他支援部隊，相當於我國的軍團。因為一個方面隊涵蓋的行政區域包含好幾個縣（如東北方面隊防衛區域即包括青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島6縣），方面總監（相當我國軍團司令）有時無法同時分身參加各縣的防災

會議，故可指定其他防區內部隊長官出席。

5. 參閱「從列島向世界出擊—英國軍隊」，（北京：國防大學出版社，1998年9月），頁256。
6. 英軍以陸軍而言，是以「團」（regiment）為基本單位，英國「團」的大小約相當於美軍的「營」，任何人員於應募加入陸軍時都可自選服役的「團」，稱為他的「母團」，爾後不管晉陞或是他調其他任何單位，都會視為他母團的一份子。正式派職文件及個人經歷上也會加以註明。英軍團級單位其

番號均夾雜數字、地名及榮譽稱號，由歷史流傳下來，有些甚至可上溯16世紀。如最著名的第七裝甲旅（沙漠之鼠）番號即始自二次大戰，其下有三個團：皇家蘇格蘭龍騎兵衛隊（Royal Scots Dragon Guards）、皇家愛爾蘭輕騎兵團（Queen's Royal Irish Hussars）、第一斯塔福郡團（1st Stafford Regiment），三個單位其成立時間、歷史及番號均可上溯18世紀。

7. 參閱中華民國87年「國防報告書」，（台北：黎明文化公司，民國87年3月初版），頁65-66。