發佈：2009-08-24, 週一 22:07
點擊數：14965

國軍在這次莫拉克風災的救災表現引起外界強烈抨擊，民眾雖然感佩基層弟兄的辛勞，但對於國軍過晚投入兵力救災與決策延宕、混亂，則有極大不滿，特別是作為三軍統帥的馬英九總統與國防部陳肇敏部長更成為眾矢之的。馬、陳等人當然必須為救災缺失負責，但除了抽象的政治責任外，本文將討論：是哪些原因造成國民黨政府這場在國防治理上的災難？

外界對國軍有諸多批評，歸納起來大概有六類：

第一種講法主要針對軍隊的角色與任務，例如，國軍未把救災視為主要任務，未從事相關的規劃與演練。這類的講法因之得出：因為兩岸發生軍事衝突的機率不高，反而是天災可能再來，因此未來國軍應該把救災列為主要任務之一，或成立救災相關專責機構而國軍需扮演重要角色。然而，這類講法既無法說明病因，也開錯處方。問題在：我國並非沒有救災專責機制，國防部在中央災害應變中心指揮所開設後，就派駐連絡人員，也可以隨災情的需要，迅速提升應變機制與兵力。再來，與其他國家的軍隊一樣，國軍應以戰備為本務，防救災是輔助性的任務，就現有人力與裝備以支援性角色投入，任務的主從不應混淆。最後，戰備本務與救災急需之間沒有矛盾；反而，戰力越強的部隊越能在災難中派上用場。國軍在過去防救災是有表現的，也有準備的，在過去幾次颱風中，國軍都能迅速投入救災，歷次的《國防報告書》多有著墨。各項軍事操演、民防演練與動員準備都具有可立即轉為救災的潛能，以國軍現有人力、裝備與其他可藉由動員獲得的器材，應可達成此次風災搶救的最低需求。

第二類講法認為國軍缺乏救災的人力與裝備，說：國軍兵員在歷次精簡後大不如昔，或裝備乏人保養，或未添置相關救災裝備，所以發生莫拉克風災時，國軍根本無法勝任救災任務。但這類講法也有不足：以國軍現有總員額或駐於旗山陸軍八軍團的兵力，足堪本次風災救災所需；問題主要不在兵力數量，而在投入的時間與熱忱。八軍團轄有第四作戰區，在不列計軍事院校師生、空軍人員與海軍艦艇人員下，轄有19.2%國軍常備地面（陸軍與海軍陸戰隊）兵力，更握有35.4%的陸航空運能量（UH-1H與CH-47，後者為國軍現有最大運輸直昇機，全數集中於台南歸仁基地的航特部空運營）。近年來所獲得的許多戰場指管與監偵系統，都直接有助救災。此次風災固然突顯出若干國軍裝備採購或汰換的荒謬性，例如：根本不適用於台灣大多數河川條件的工兵浮橋車，還有正準備被汰換，但這次又再一次扮演重要角色的V-150甲車。但不要忘了，陸軍區域通信系統是災區現場除消防署系統外遂行指揮不可或缺的重要通訊架構，空軍的災區航管確保了空運救災的順暢與安全；國科會的福衛二號衛星拍來解析度二公尺衛照，大大有助於災情研判；但國防部有解析度更高的衛照。因此，這種講法不符實情，也無法解釋民怨究竟為何而起，更在國軍集結兵力、器材投入搶救後，很快地銷聲匿跡。

第三種講法認為高階軍官素質大不如前。這種講法大多拿九二一震災來跟莫拉克風災相比，指責現任將領消極推拖。但這種講法過於簡化，事實上未必通得過仔細檢驗，例如：當時的參謀總長湯曜明的表現固值得肯定，但現任高階將領在受命後的表現未必不如從前：這次風災壓陣的陸軍將領是湯的嫡系、剛卸陸軍司令的副部長趙世璋上將，論行事風格，只會更圓融且堪任協調；八軍團司令嚴德發中將，是趙任陸軍司令的參謀長，任內行事縝密周延，且先前歷練過八軍團副司令、參謀長等職，對於八軍團轄區有相當的瞭解；海軍利用登陸運補的方式，解決了台東太麻里的缺糧困境，這種富彈性的用兵，跟現任海軍司令高廣圻上將不無關係。再來便是風災確與震災不同，後者災害強度固高，但持續時間極短，就即時救災的角度來看，震災在戰術上確實比較容易。所以，對於這個講法，抗辯者一句「時空條件不同」就相應不理了。

第四種講法也是拿九二一震災來跟莫拉克風災相比，但焦點放在李登輝前總統與馬英九的表現上。此一對比固然鮮明，也有政治上的便利，但同樣失之簡化與失真，且於事無補，不知處方為何。同時，必須要思考的：李、馬的決斷力差異有可能是出於前者面臨到只剩六個月的總統

Phoca PDF

大選，在宋楚瑜的壓力下，當時執政的國民黨政府所有的神經都繃得很緊，也有必須斷然處置的壓力。這種講法，跟前面一樣，抗辯者也堅持以「時空環境不同」作為反駁。

第五種講法認為：馬英九政府過度重視體制與法治，所以遇到風災這類變故，不知變通，作繭自縛。這是以小罪掩飾大惡的講法。合乎機制與迅速應變間未必競合：緊急命令、國安會議與其他措施都是既有的政策選項，也合於體制與法治，馬都棄而不用或過晚使用。換句話說，反話才符合事實：馬並非重視體制與法治，而是不重視或不知體制與法治。

第六種講法針對馬及其國安與國防領導團隊的領導統御能力，這是個人認為比較符合實情的解釋，以下先敘明病情，而後討論成因。

造成民眾不滿、媒體抨擊的現象約有以下幾類：

（一）錯估災情：國防部未落實各駐地戰情回報，無法即時掌握南部災情，形成情勢誤判。

（二）反應緩慢；第四作戰區駐軍雖有針對轄區災情零星派出兵力，但先是國防部在事態擴大，遲未形成全面動員救災決心，而後馬亦推拖延宕，未迅即將救災提升至國安層級，錯失了救災黃金時間。

（三）決策混亂；事態擴大後，總統未能即時整合政軍資源，國防部在決策中被動消極，造成決策缺乏協調，先有造成拒絕外援事件，後有開出不存在的「夢幻直昇機」之外援需求與外援物資不知如何處置運用等事件。

（四）言行不當；馬總統與陳部長明知在救災行動中自己言行將動見觀瞻，但仍見兩人發言或舉止頻頻激發民怨。國防部面對外界抨擊，也不見虛心檢討，未以行動默默化解不滿，卻採強力辯解，益增反感。

造成這些現象的原因，均與國軍角色任務、國軍人力與裝備、將領素質、體制與法治等因素無關，而馬英九縱然不及李登輝英明，但也可以避免犯下前述種種錯誤。會發生這些災難性錯誤與馬、陳為首的國防領導團隊有極大的關係，但它們的成因不是發生在風災那幾天的紛雜事件中，而是在馬就任後就深深地埋下了。

民主國家中，政軍磨擦乃至政軍衝突是常態，台灣也不例外。在李、陳兩位前總統時期，也有許多案例，但本質上都是個人對陣，輸的人就打包回家打高爾夫球或種田。但馬政府執政後的政軍衝突，在本質上有很大的差異。陳肇敏部長在立法院一登場的失言，使得弱勢部長更不受歡迎，面臨官位岌岌可危的窘境，陳在隨後的政軍矛盾中，都選擇站到文人這邊，以總統府的指示為依歸。在全募兵制，陳明知不可為，仍然聽從。在IDF-2（雄鷹戰機）的廢案，陳一語不發。在文人的決策中，軍方的專業意見，既不被理會，更不被重視。

無端被約談，清白不一定可以被證明，但憤懣必然會記牢，所以買官案使軍中不滿像煮沸的蒸汽鍋急遽升高。馬為清除不存在的「扁家軍」，把所有將領當嫌犯調查，陳肇敏卻連一點抗議都沒有。軍人背景的部長在國防部內被視為家長，在許多將領眼中，買官案就像家長竟幫著無厘頭的外人不分清紅皂白地教訓自家小孩，陳肇敏殘存的威望就在馬英九與數百名將領的對陣中碾碎了。另一方面，當馬把將領全當嫌犯，要期待那些被當作嫌犯的將領如何反應？沒有一任國防部長會幹到內閣民調末位，也沒有一任總統會讓國軍在尚無實證的情形下無端染上污名。在這種情形下，馬、陳如何帶將帶兵？

Phoca PDF

發佈：2009-08-24, 週一 22:07
點擊數：14965

曾有學者指出馬的治軍「最大的問題就是把所有的軍人當丘八，以為軍人什麼都不懂」，這是有幾分道理的。這種心態造成治軍時的傲慢。陳前總統剛當上總統前幾個月，要參加軍方典禮前，事前會再三演練應站的位置與應有的動作。而馬的傲慢就反映在他對軍方儀禮的藐視，一再地出錯、出糗，對軍隊連起碼的重視都沒有。此外，馬的「四年不會戰爭」固然是一句廢話，但對於國軍建軍備戰卻有極大的影響，戰備是國軍本務，這句話否定了國軍本務的專業與必要性，後來即便再補上一百遍「戰備不可廢弛」的警語，也無濟於事。不會重視，就不會傾聽，不會傾聽，就不再有人願意建議。陳水扁也碰過類似（雖然規模較小，但災區卻是在北部）的風災問題，他也不見得英明地馬上想到要搭V-150甲車親赴淹水區域，而是軍方部屬建議的。但馬這次巡視災區，卻是由媒體提醒他，忘了帶部長一起出門。馬不重視國軍，他的部長又弱勢，因此，行政院與其他部會連帶地也常常會忘記國防部，於是交通部在擬需求清單時，也就暫時忘記跟國防部協調，開出了「夢幻直昇機」。同時，馬政府時期大規模的實兵演練少了，沒有操兵機會，用兵時就產生問題。所以剛上任的參謀總長林鎮夷與陸軍司令楊天嘯兩位上將竟然在救災中少見蹤影，看到的還是幾位老手在調兵遣將應付這場風災。

忽視、輕視乃至踐踏國軍，是馬政府一上任以來即持續發生的政軍關係危機，是這個因素深刻地影響著國軍在莫拉克風災以及未來可能發生的任何緊急變故時的表現。官僚組織有其惰性，但也有其主動與創新的潛能。在遭遇莫拉克風災這類意料外的天災，惰性的結果極為致命。而軍隊，在一定程度，就是具軍事專業的武裝官僚組織。重視國軍，它積極主動的一面就會被激發，或至少負面的一方能夠拴緊。在陳前總統時期，重視國軍，平常就多去看、多去聽；遇有大事情時，我們不太相信有「英明的交代」這回事，於是變成一定會去看，也一定會多聽。

重視國軍，不是嘴巴講講。當馬英九與陳肇敏以前述這些方式對待軍隊時，主動與創新是難以預期的，取而代之的就會是嚴明權責界線、不問不理、不講不作的惰性習氣。而馬政府平常又少去看，不去聽。到了防救災時，便妄想以一個「英明的交代」就會落實，其結果當然是層層鬆脫。

於是，風災的那幾天，為何會錯估災情？因為：只要水不淹進營區，現地指揮官何必自討沒趣。為何會反應緩慢？因為：要國軍出動，可以，請消防署提需求，順便來個文。為何會決策混亂？因為：救災有災害防救法，是行政院統合、消防署主導，國防部已經依規定派出代表與會，各部會又沒問軍方。為何會言行不當？因為：那不是我的事，那是馬英九與陳肇敏的。

作者陳文政為台灣新社會智庫兩岸國際組召集人

Phoca PDF