

全民國防教育7

# 防衛動員

(大學暨在職教育授課參考)

國防部總政治作戰局編印  
中華民國100年12月



# 防衛動員(大學暨在職教育)

## 目次

第一章	緒論	1
第一節	全民國防的意義	2
第二節	全民國防的內涵	2
第三節	全民國防的重要性	5
第四節	安全環境變遷	6
第五節	我國全民防衛動員之歷史沿革與發展	19
第二章	全民防衛動員學理及法制	23
第一節	動員學理	23
第二節	現行動員法令	33
第三節	全民防衛動員體系法令	44
第三章	全民防衛動員準備機制	49
第一節	全民防衛政策與方針	49
第二節	全民防衛動員運作	51
第三節	我國動員準備計畫及各類會報	51
第四節	全民防衛動員準備	57
第五節	全民防衛動員演習與徵購、徵用補償	62
第四章	我國全民防衛動員制度現況	65
第一節	全民防衛動員機制	65
第二節	全民防衛動員組織體系	66
第三節	動員準備各主管機關具體作法	68
第四節	全民防衛動員戰力綜合協調組織概述	75

第五章	擴大全民參與國防事務具體作法.....	95
第一節	培養健全國民心理，展現精神戰力泉源.....	95
第二節	厚植全民總力，支援防衛作戰.....	96
第三節	落實動員防衛機制，發揮全民國防效能.....	98
第四節	強化後備軍人輔導組織，落實動員防衛機制.....	99
第五節	強化後備軍人輔導組織.....	100
第六章	結論.....	103



## 第一章 緒 論

我國「國防法」第3條規定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」<sup>1</sup>並於第5章律定「全民防衛」之具體作法。「全民國防」主要在強調國防安全，於動員準備階段，政府結合施政作為完成準備，積儲總體國力，於動員實施階段統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要，<sup>2</sup>更是全民基於「保家衛國」理念需共同參與的義務與責任；而「全民國防」的具體實踐就是「全民防衛動員」。

面對災難變成常態，大地反撲是全球性的自然現象<sup>3</sup>，此外，中共近年來的經濟及綜合國力快速成長，軍事與外交實力均已大幅提昇，<sup>4</sup>對我國家安全威脅更甚，且其立場就是「不放棄武力犯臺」，例如：持續性加強軍備(殲廿隱形戰機試飛<sup>5</sup>)就是最好的例證。所以發展「全民國防」就是21世紀世界各國國防發展的主軸，也是檢驗一個國家一旦面臨外患及緊急危難時，是否禁得起考驗的重要指標。

國家當前處境及戰略環境，在法制基礎下建構完整之動員體系，於平時充分積儲總體國力，面對戰爭或緊急危難時，能迅速轉換並充分運用、適時支援，成為平、戰合一的全民國防安全機制，藉此必可確保國家生存發展及人民生命財產。目前國軍正在推動「精粹案」組織調整，這更凸顯了「動員」的重要性，將全民國防的理念深植國人心裡，並融入於動員制度中，並以世界其他主要島嶼國家的動員制度為借鏡，以精進我國全民防衛動員制度的運作。

全民國防就像是國家與人民的關係，有如「唇齒」，互為「依存」，缺一不可。換言之，國家需要人民才得以成立，人民需要國家才得以保護，才能免受各種恐懼威脅。故國家安全是為保障其領土、主權完整與人民生命財產之安全，所採取「安內攘外」的護衛行動，<sup>6</sup>而我國現階段的國家利益，包括確保國家生存與發展、維護百姓安全與福祉、保障自由民主與人權。<sup>7</sup>這同時也說明了國家與人民是禍福與共的關係。

1 國防部，《中華民國國防法》，臺北，中華民國國防部，2000/1，頁1。

2 國防部，《全民防衛動員準備法》，臺北，中華民國國防部，2001/11/14，頁1。

3 林中斌，〈天體運行是深層原因；地球磁變已成趨勢〉，[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/31855420/IssueID/20090812](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31855420/IssueID/20090812)；〈全球磁變〉，<http://blog.yam.com/CPLin/category/3094819>

4 國防部，《四年期國防總檢討》，臺北，中華民國國防部，2009/3，頁1。

5 新華網[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2011-01/30/c\\_121039384.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2011-01/30/c_121039384.htm)  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-01/31/c\\_121042944\\_4.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-01/31/c_121042944_4.htm)

6 《國軍軍語詞典》(臺北：中華民國國防部，2004/3/15)，頁1-1。

7 《中華民國93年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，2004/12)，頁57。



## 第一節 全民國防的意義

所謂「全民國防」從字面上來解釋，就是全國百姓一起來捍衛我們的國土，維護國家安全，免受侵略。我們深一層的探討：

一、「全」是全方位，包括軍事和非軍事的政治、經濟、社會、環境保護、災害防救、民心士氣、反恐怖活動等「綜合性安全」因素。

二、「民」是在這塊土地上所有的民眾，在堅定國家認同信念下，激發愛國意識，全民關心、支持和參與國防，以發揮「綜合國力」。

三、「國」是國家安全的維護，要本著「總體防衛」的思想，以軍事防衛為核心，統合各層面的力量，來預防戰爭。

四、「防」是保衛我們的領土、主權、生命和財產，不主動挑起戰端，藉以維持臺海的穩定，但我們遭受攻擊時，將傾全力予以反擊，以保衛國土安全。<sup>8</sup>

「國防法」第3條指出：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」因為人民是最大的防衛力量，也是國家防衛的基礎，<sup>9</sup>維護國家安全不僅止於建立軍事武力，更重要在於全國人民的支援、投入所生產的力量，進而支援、參與國防建設，建立全民國防共識，<sup>10</sup>或謂「全民國防」是以軍民一體、文武合一的形式，不分前後方、平戰時，將有形武力、民間可用資源與精神意志合而為一的總體國防力量；<sup>11</sup>另戰略學者鄧定秩認為「全民國防係以國防武力為中心，以全民防衛為關鍵，以國防建設為基礎」。<sup>12</sup>這說明了「全民國防」是捍衛國防安全的主要力量。

總而言之，全民國防就是運用國家整體資源，結合有形和無形的力量，作為維護國家安全的憑藉。<sup>13</sup>彰顯「全民國防」就是聚集全民的總體力量，這也是我國國家的生存利器。

## 第二節 全民國防的內涵

8 《全民國防的理論與實踐》，中華民國前國防部長湯曜明先生，於91年11月17日對「洪鈞培文教基金會—向陽公益基金會」專題演講詞，頁3。

9 莫大華，《平民防衛與臺澎防衛作戰，全民國防與國家安全》(臺北：前衛出版社，2002)，頁237。

10 <http://www.mnd.gov.tw/report/defence/Chinese/intre.HTM2004/9/15>。

11 陳清茂，《試論『全民國防』觀念及其有效實施關鍵》(收編於中央全民防衛動員準備業務會報，2000)，頁2。

12 鄧定秩，《泛論全民國防》(臺北：中華戰略學刊秋季刊，2000)，頁81。

13 《全民國防寓兵於民價廉效高》，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=223>。

「全民國防」是政府近年來一直大力推展的國防理念，尤其在民國85年臺海危機之後，更受各界重視；近年來，在政府不遺餘力的推動下，全民國防的觀念已深植人心。93年版國防報告書第2篇之「國家安全與軍事戰略」章節中，明確指出「貫徹全民國防」；第3章「國防政策」內，則說「擴大全民參與國防事務」、「強化全民總體防衛理念」；94年2月2日總統公布之「全民國防教育法」第1條中亦指出「為推動全民國防教育，以增進全民之國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全，特制定本法」等足以說明「全民國防」之重要性。<sup>14</sup>依據「國防法」第3條之規範，「全民國防」之內涵如下：

### 一、全民參與的國防體系

現代的國防為全民國防，需要獲得全體國民的支持，才能發揮整體的力量，達到保障國家安全的目的。欲達到此目的最根本的方法就是溝通、瞭解，<sup>15</sup>才能形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識，建構「全民參與」的國防。<sup>16</sup>換言之，戰爭所影響的領域不只是軍事方面，也包括了每個人及社會上每個領域。<sup>17</sup>因此，根除國防只與軍人有關的迷思，進而促使全體國民主動支持參與國防事務，是為其重要內涵之一。

### 二、平戰結合的國防體系

依據「國防法」與「全民防衛動員準備法」之規範，我國是平戰結合的國防體系(二者關係如附圖1-1所示)，平時結合各級政府施政，完成人力、物力及戰力綜合準備，以積儲平時總體戰力，並支援地區緊急狀況應變；戰時統合民間力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需求。換言之，凡與國防軍事有關之政治、經濟、心理、科技等範疇，應落實於平日之動員準備，戰時才能支援防衛作戰。可見平時之動員整備，就是支撐戰時作戰的有效力量，故平時轉換有其不可替代性。

依據「國防法」第3條之規定，中華民國之國防，包含著「全民防衛」的國防體系。陳總統在其競選白皮書中，明確定義「全民防衛」的方針——「由於中共飛彈技術的研發與海空軍力的發展，戰時臺灣全島均在中共飛彈的投射範圍內。因此，唯有平時強化全民的危機意識，並作有計畫的訓練與準備，使全民具有自救救人的能力，戰時才能避免或降低傷亡與損失」。<sup>18</sup>故「全民防衛」係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動之憑藉，綜合運用整體國力，全民共同遂行保家、保產、保鄉

14 《中華民國93年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，2004/12初版)，頁66。

15 《中華民國81年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，1992/1)，頁1。

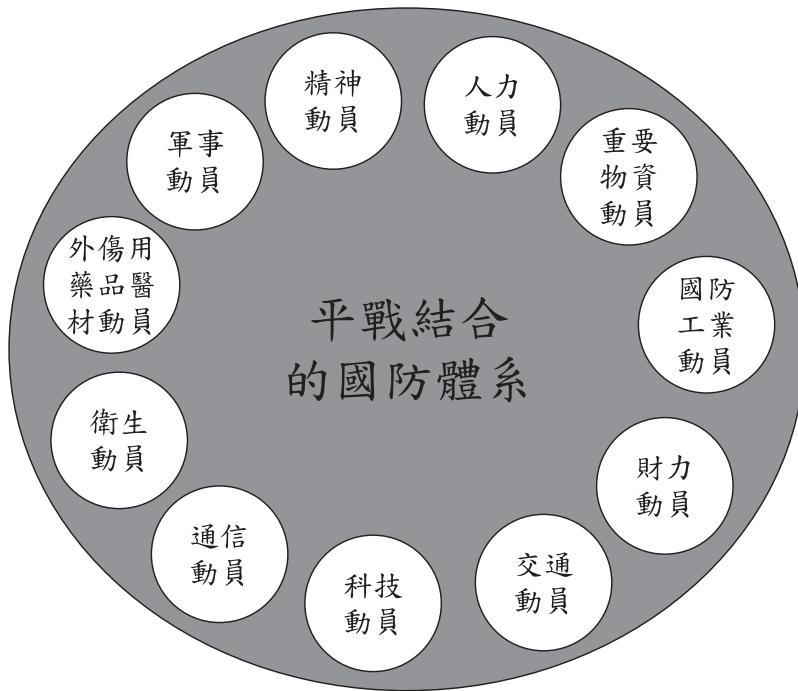
16 《中華民國91年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，2002/7)，頁76。

17 譚傳毅，《戰爭與國防》(臺北：時英出版社，1998)，頁412。

18 陳水扁，《新世紀、新出路—陳水扁國家藍圖—國家安全》(臺北：陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，1999/11)，頁51-52。



附圖1-1 「平戰結合」的國防體系圖



主題說明：

- 1.大圓代表「平戰結合的國防體系」；小圓代表「動員事項」。
- 2.「動員事項」未臻圓滿時，「平戰結合的國防體系」就不能落實，換言之，動員事項的落實就是「平戰結合」的實踐，密不可分。
- 3.資料來源：全民防衛動員準備法第3章動員準備。
- 4.資料來源：陳津萍，〈我國全民國防之探析〉，《後備動員軍事雜誌半年刊》，第73期，2006/5，頁21。

、保土之防衛作戰。<sup>19</sup>足見「全民防衛」的國防體系與個人、家庭、社會、國家之利害息息相關，無法置身其外。

### 三、心防、國防、民防是三合一的國防體系<sup>20</sup>

「心防」是每個國民對國家的承諾，不僅要有感情上的依歸，並要有主觀上對國家的認同，唯有透過心防，全體國民才能發展出集體的意識力、團結力，來防衛、保護我們家園、土地，使國家得以繁榮、和平；<sup>21</sup>換言之，凝聚生命共同體的認知，堅定捍衛民主決心，昂揚民心士氣、激勵全民國防意志，<sup>22</sup>是為全民國防的首要工作。

19 《國軍軍語詞典》(臺北：國防部，2004/3/15)，頁1-7。

20 《中華民國87年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，1998/3)，頁75。

21 林正義等著，《如何落實全民國防》(臺北：中華民國國防部88年度委託研究報告，1999/5)，頁1。

22 《中華民國87年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，1998/3)，頁48。



再者，國防軍事就狹義言，是指國防武力，意謂國防軍事與民防武力，<sup>23</sup>若二者要發揮其最高效能，心防鞏固不可稍怠，否則戰力無從發揮，所以心防是國防的基礎，心防若無法澈底建構完成，國防與民防就會事倍功半、效能不彰，其解決之道，有賴國防法制化之落實，藉教育以竟其功。

#### 四、無形與有形戰力結合的國防體系

軍事作戰的力量—戰力，為綜合有形要素(物質力)與無形要素(精神力)而成，二者是相乘的關係。<sup>24</sup>因此，我國的全民國防不只重視科技武器的有形戰力，<sup>25</sup>更重視無形戰力的培養，其目的是要禦敵，要嚇阻敵人，所以除有形的物資戰力外，亦必須展現國民整體的戰鬥意志與能力，可見這樣的國防體系，就是禦敵力量的最大化，缺一不可。

### 第三節 全民國防的重要性

民國81年我國第一本國防報告書正式出爐，序言明確指出「現代國防為全民國防，需要獲得全體國民的支持，才能發揮整體力量，達到保障國家安全的目的。」<sup>26</sup>此，歷年出版的國防報告書，均有專章論述全民國防的相關內涵，顯見其重要性，茲分述如下：

#### 一、以敵為師足資借鏡

檢視敵情威脅，中共在軍事與非軍事能力的大幅提昇，其所積極發展「不對稱作戰」(中共稱為超限戰)的戰法與戰力，包括對臺進行「斬首戰」、「癱瘓戰」、「資訊戰」及「網路戰」等，檢視中共這樣的理念，事實上已對臺實施作戰，其作戰方式包括了外交戰、情報戰、經貿戰、法律戰、輿論戰及心理戰等，<sup>26</sup>即為最好的說明。

再者，中共在2002年4月28日通過了「中華人民共和國國防教育法」，計6章38條，內容分為「學校國防教育」、「社會國防教育」、「國防教育的保障」、「法律責任」等，<sup>27</sup>且戰時可動員1,000萬的民兵(後備軍人)。<sup>28</sup>那麼，在以敵為師的前提下，我國實應強化國防軍事、民力與物力等動員，及落實全民國防教育，前者是

23 《中華民國85年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，1996/5)，頁58。

24 《中華民國81年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，1992/1)，頁162。

25 《中華民國93年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，2004/12)，頁66。

26 王高成，〈中共對臺策略與我國因應之道〉，《後備動員軍事雜誌半年刊》(臺北：後備司令部，2005年6月)，<http://www.mnd.gov.tw/publication/subject.aspx?TopicID=311>。

27 中華人民共和國國防教育法，<http://www.chwa.com.tw/army1/download/uni/2.%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%95%99%E8%82%B2%E6%B3%95.doc>

28 2004年中國的國防，新華社北京12月27日電中國國務院新聞辦公室27日發表。



向外國購買或者自製研發武器，全體國民均有責任督促、支持政府達成此目標，而非期待外力的奧援，寄望於中共不切實際的善意；後兩者則是整合全國力量與建構國防共識的有效途徑，期能心防、國防、民防合一，形成禦敵阻敵的嚇阻力量，故以敵為師精進全民國防之作為，有其必要性。

## 二、吸取他國經驗因應生存所需

綜觀當今世界各國，沒有一個國家是不需要全民參與國防事務的，只是各國做法各有所不同而已。因此，發揮全民防衛力量，常備打擊、後備守土，雙重嚇阻，預防戰爭(常備高科技戰、後備巷戰及非正規戰同時嚇阻)，及抗敵意志一日不瓦解，共軍一日無法攻陷臺灣，<sup>29</sup>如此之優勢，凸顯出「全民國防」是捍衛國家生存的最佳選項。

## 三、因應國家財政的需要

目前，國軍兵力目標與人力結構，將朝「常備部隊以募兵為主、後備部隊以徵兵為主」之方向規劃，適切調整募、徵兵比率，以因應現代作戰需要，<sup>30</sup>使戰力廣儲民間，戰時則適時動員，遂行保鄉保土的戰鬥；同時納動員於平時的施政之中，寓戰備於經濟建設，使國防建設和民生發展合而為一，所推動全民國防，是價廉效高的國防投資，<sup>31</sup>如此，才能獲得人民的支持，並符合目前國家財政規劃的需要。

## 四、因應國家安全需要

對我國而言，中共並不是「一般的國家」，也不是一個真正自由經濟、真正民主法治的國家，而且是對臺灣充滿敵意，隨時要吃掉臺灣、併吞臺灣的一個國家，<sup>32</sup>故「全民國防」的落實，有助於國家安全的需要。

# 第四節 安全環境變遷

## 一、我國固有之地緣戰略與價值

就地緣戰略<sup>33</sup>而言臺灣位居西太平洋、亞洲大陸外緣「花綵列島」中段關鍵環節，為西太平洋南北海空運輸之要衝；「花綵列島」北起阿留申群島、千島群島、

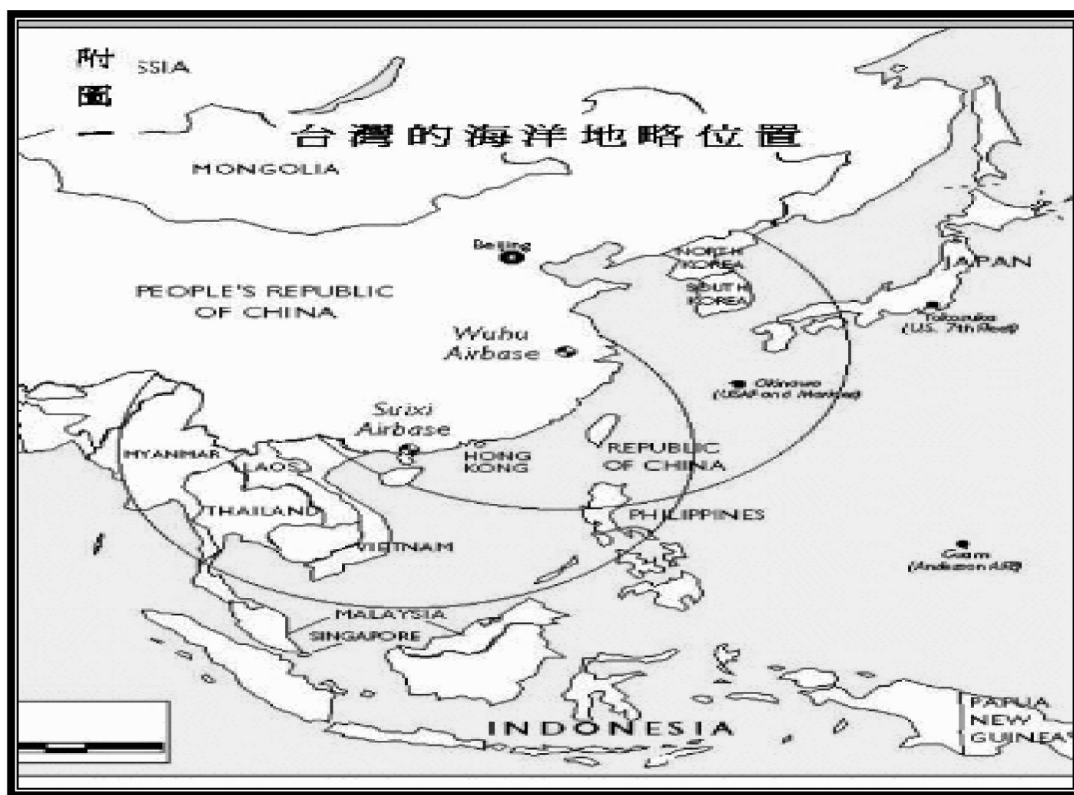
29 林中斌，《以智取勝—國防兩岸事務》(臺北：中華民國國防部史政編譯室，2002/9)，頁48。

30 《中華民國93年國防報告書》(臺北：中華民國國防部，2004/12)，頁126。

31 《全民國防寓兵於民價廉效高》，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=233>。

32 《兩岸經貿開放，須先有效管理》，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=12935>。

33 美國海軍歷史學家馬漢，是「海權派」地緣戰略理論的創始人。馬漢認為，一個國家能否通過發展海權而強大起來，主要是依據這個國家的地理位置、自然型態構成、領土範圍、人口數量、國民性格和政府特徵等客觀的自然條件。瑞典政治學家契倫，首創「地緣政治」一詞。他認為地緣政治是政治地理的孿生兄弟。地緣戰略是地緣政治學的分支學科，強調外交政策基於地理因素。



附圖1-2 臺灣海洋地略位置圖

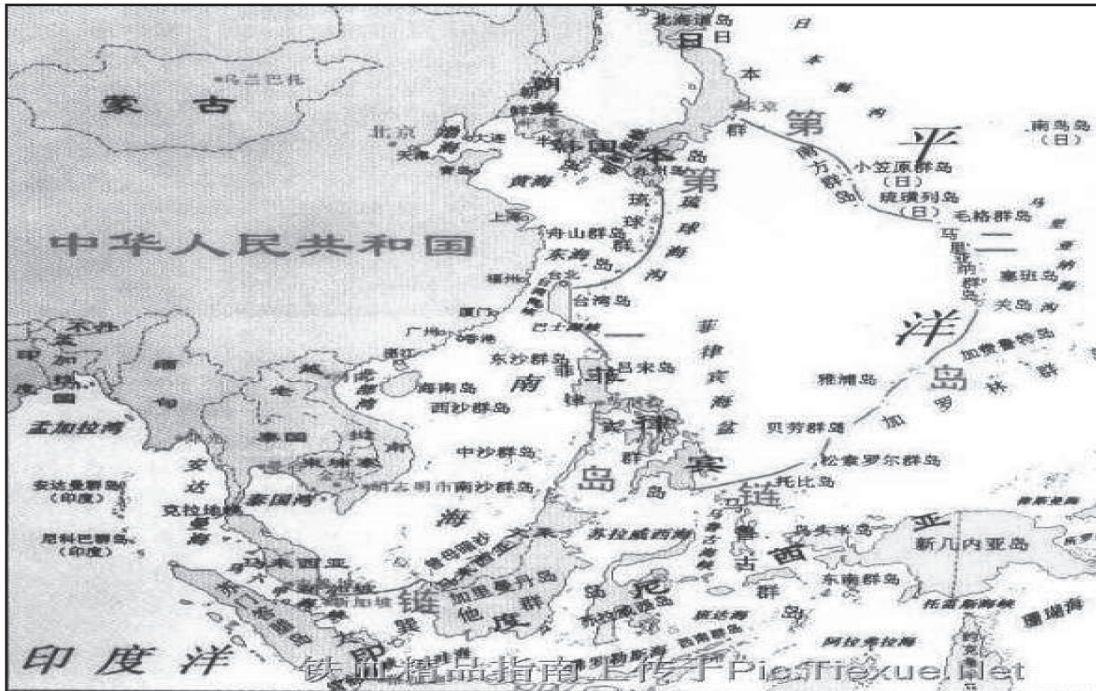
資料來源：93年版國防報告書。

日本群島、琉球群島、臺灣島、菲律賓群島，南至東印度群島，銜接東北亞與東南亞及西亞資源富饒國家的樞紐位置，臺灣可說是東北亞、東南亞中間的橋梁，不僅提供日本南側的屏障，亦擔任東南亞國家東北門戶的守衛。全世界有數條主要的航路，其中最重要之一是通過巴士海峽、麻六甲海峽以銜接太平洋與印度洋的海上航路，這條航路是日本的生命線，臺灣正好位處巴士海峽與臺灣海峽這兩條水道的中間，其重要性可見一斑；馬漢在其海軍戰略論中稱「集中、中央位置、內線、交通線」四者為戰略形勢決定因素，臺灣與中國大陸的關係位置，適具此四項戰略形勢，臺灣不獨為今日東亞地區戰略要域。

在全球戰略上，對美國等西方國家而言，臺灣是遏阻中共及俄國勢力向太平洋擴張的重要據點，亦為聯繫太平洋與印度洋各國海上交通的重要位置，故在對外交通上，臺灣從東向西可控制大陸沿海，從北向南可控制菲律賓，由西南向東北可控制日本，具有在此一地區絕對優勢的戰略地位，在戰略地緣位置上，臺灣位處歐亞大陸與太平洋交會、東北亞與東南亞交口、西太平洋第一島鏈中心節點的樞紐位置上，不但地緣戰略地位極為重要，而且更是印度洋、東南亞通向東北亞、北太平洋



這一海洋通路的關鍵節點。臺灣的地理位置北臨日、韓，南接東南亞，西隔臺灣海峽與中國大陸相望，東向太平洋與世界各國往來。臺灣位於歐亞大陸之東濱，屬中緯度季風帶，全島長約390公里，寬約140公里，面積為35,780平方公里，人口2,316萬餘人，<sup>34</sup>島上戰略物資缺乏，除農產勉可自足外，餘礦產均須仰賴進口，工商業發達，外匯存底3,820億美元，<sup>35</sup>就地理位置言，臺灣是位於歐亞大陸東緣上的大陸島，為「花綵列島」中央位置，曾有學者指稱：「誰掌握花綵列島，就具備向洋或



附圖1-3 美國用來封鎖中國大陸的所謂第一、第二島鏈示意圖

資料來源：<http://tw.image.search.yahoo.com/images/view?back=http%3A%2F%2Ftw.image.search.yahoo.com%2Fsearch%2Fimages%3Fp%3D%25E7%25AC%25AC%25E4%25B8%2580%25E5%25B3%25B6%25E9%258F%2588%25E5%259C%2596%26ei%3DUTF-8%26rd%3Dr1%26fr%3Dslv8-msgr%26fr2%3Dtab-web&w=585&h=592&imgurl=military.people.com.cn%2Fmediafile%2F200907%2F24%2FF200907240907291352523466.jpg&rurl=http%3A%2F%2Fmilitary.people.com.cn%2FGB%2F42969%2F58519%2F9713529.html&size=83k&name=F200907240907291...&p=%E7%AC%AC%E4%B8%80%E5%B3%B6%E9%8F%88%E5%9C%96&oid=03e6e32f3630054e&fr2=tab-web&no=14&tt=438&sigr=11peilepq&sigi=128jvq4b3&sigb=146m07lulv&crumb=jxpx7fwCP1v>

34 中華民國統計資訊網，《最新指標-中華民國臺閩地區99年12月人口登記數》，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m1-06.xls> <http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4>

35 中華民國統計資訊網，《中華民國99年12月外匯存底統計》，<http://www.stat.gov.tw/point.asp?index=5> <http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4>



向陸發展的先決條件，因為花綵列島是海權向大陸發展權力的跳板，也是陸權向海洋發展的良好基地」，<sup>36</sup>臺灣地緣戰略重要性可歸納如后：

### (一)太平洋與印度洋海上樞紐交通

臺灣位處東北亞和東南亞及西亞(中東)資源富饒的銜接位置。因此，臺灣位處東北亞、東南亞中間的橋樑，不僅提供了日本及韓國南側的屏障，亦擔任東南亞國家東北門戶的守衛，全世界有數條主要的航路，其中最重要的是通過巴士海峽、麻六甲海峽以銜接太平洋與印度洋的海上航路，這條航路是日本及韓國的生命線，我國正好位處巴士海峽與臺灣海峽這兩條水道的中間，實居於聯繫太平洋與印度洋各國海上交通的重要主導地位。<sup>37</sup>

### (二)拒止中共進入太平洋的鎖鑰

臺灣位於西太平洋第一島鏈<sup>38</sup>中央地帶，扼制臺灣海峽、巴士海峽及鄰近太平洋海域，<sup>39</sup>從東向西可控制大陸沿海，從北向南可控制菲律賓，由西南向東北可控制日本，具有在此一地區絕對優勢的戰略地位，對中共向東擴張有極重要的地緣戰略價值。<sup>40</sup>「南海問題」是未來亞太地區6個引爆危機點之一，根據中共軍事科學院的評估：「中國大陸海區除臺灣外，大都處於封閉和半封閉狀態，出海口均掌握在別人手裏，在和平時期，這些國家不會冒然對我採取封鎖措施，但出海口在別人手中畢竟是被動的，如果南沙群島在我國控制之下，則南海的出海口就相對安全，而臺灣位在東海與南海間的要衝之地，如果南海出事，想動員東南沿海一帶進行支援，若臺灣從中攔腰一斬，將對大陸南海的後勤腹地，構成嚴重威脅」。<sup>41</sup>由此可見，臺灣為中共進入海權時代的鎖鑰並不為過。

### (三)位處美國亞太戰略的要衝

冷戰期間，美國亞太戰略的重心置於東北亞；冷戰結束初期，朝鮮半島係美國「區域戰略」的兩個主要想定戰場之一，另一個則是中東的伊拉克。隨著兩韓情勢和緩，朝鮮半島的緊張降低，臺灣海峽與南中國海已然成為亞太區域可能引爆武裝衝突的引爆點。在這種情況下，美國亞太戰略的重心自然而然地由東北亞逐漸南移；就短、中期而言，美國亞太戰略係建立在兩個支柱上，即強化美日聯盟關係基礎上對中共進行既圍堵又交往策略，為強化美日聯盟，美國近年來已要求日本在美日安保架構下承擔更大的責任，賦予日本更大的自衛權，以協助日本成為一個正常的

36 呂芳城，〈臺灣地緣戰略地位變遷之研究〉(淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士論文，民國91年3月)，頁89。

37 段國基，〈展望中華民國在亞太地區之戰略地位〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會，1993/5。

38 從太平洋西部阿留申群島、千島群島、日本列島、琉球群島、臺灣島、菲律賓群島到大巽他群島的弧形線。

39 國防部國防報告書編纂委員會編，〈中華民國91年國防報告書〉(臺北：中華民國國防部，2002年)，頁53。

40 國防部國防報告書編纂委員會編，〈中華民國91年國防報告書〉(臺北：中華民國國防部，2002年)，頁53。

41 段國基，〈展望中華民國在亞太地區之戰略地位〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會，1993/5。



國家。小布希上臺後更進一步呼籲日本共同建立類似「美英特殊夥伴關係」進一步追求其大戰略目標。<sup>42</sup>由於臺灣地緣戰略的特殊屬性，扼控日本通往麻六甲海峽航道的要衝，日本每年都會進口各種原料物資6億噸中的80%，每年出口成品8,000萬噸中的60%，都經過臺灣海峽與巴士海峽，所以如果臺灣落入中共手中，日本便很難生存。因此，美國在遂行其全球戰略佈局下的亞太戰略，不得不重視臺灣的地緣戰略價值。

## 二、國家安全環境變遷

孫子曰：「合于利而動，不合于利而止」。國家安全係包含於國家利益之中<sup>43</sup>；從國家安全歷史軌跡面向而言，傳統國家安全係以國防安全或軍事安全為核心，時空約在16世紀至冷戰結束。<sup>44</sup>冷戰結束後，非傳統安全當道，不再以純粹軍事為中心，非傳統安全為主的安全概念<sup>45</sup>；1970年提出「綜合性國家安全」<sup>46</sup>，此概念逐漸受到重視，<sup>47</sup>並將政治、經濟、心理、環境惡化、恐怖主義、毒品走私、疾病傳染及天災等非軍事性的問題也列入國家安全的議程中。<sup>48</sup>「國家安全」<sup>49</sup>是維繫國家其生存、發展及基本價值之根本，確保國家能不遭受外力威脅及危害而永續存在。就我國而言，為維護國家重大利益，確保國家生存與發展—兩大面向為要<sup>50</sup>；以國防安全、兩岸關係、外交拓展及災害防救直接有關。為因應兩岸關係互動頻繁所帶來的公共安全及臺灣本身的重大災難等安全問題，可能危及人民生命財產安全與政局的穩定。我國於90年11月14日公布並施行「全民防衛動員準備法」，為我國動員工作提供一個正式的法源依據，並為推展「全民防衛」工作奠下良好的基礎；另於94年2月2日公布「全民國防教育法」，並於95年2月1日正式施行，希望藉此使全國人民能透過教育增進全民之國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全。

42 曲明，《2010年兩岸統一》(臺北：九儀出版社，1995/8)，頁170-221。

43 鈕先鍾，《戰略研究與軍事思想》，〈國家利益的分析〉(臺北，1982/7)，頁91。

44 中華民國國家安全會議，《中華民國2006年國家安全報告》(臺北，2006/5/20)，頁3。

45 何蘭、高輝，《國際戰略與國家安全研究》，〈非傳統安全在國家安全戰略中的地位〉(中國傳媒大學出版社，2005/08)，頁94。

46 曾章瑞、周茂林、胡瑞舟，《新世紀國家安全與國防思維》，國立空中大學印行，2005/06，頁50。研究「安全」概念就層次而言，分別向上、向下、水平、與垂直延展的現象。向下延展是指安全概念從國家層次到個人層次；向上延展則是從國家到國際體系；水平延展是指安全研究已從軍事面向政治、經濟、心理、科技、社會、環境及天災領域，垂直延展是指安全的政治責任，從國家向下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並側延到非政府組織、新聞界、抽象的自然界與市場。由於後冷戰時期安全研究的層次與內涵不斷擴大，所以將其稱為「綜合安全」(Comprehensive Security)。

47 中華民國國家安全會議，《中華民國2006年國家安全報告》(臺北，2006/5/20)，頁3。

48 曾章瑞、周茂林、胡瑞舟，《新世紀國家安全與國防思維》(國立空中大學印行，2005/06)，頁50。

49 一般安全研究仍以國家安全為中心，即在於探討國家面臨威脅時，以國家層次的安全，綜整各層次的安全關係，掌握安全威脅因素，謀求威脅防範之道。故此「國家安全」算是安全研究的中心。

50 國防部，《國軍軍語辭典》(國軍準則—通用—〇〇一)，2004/3/15，頁1-1。

### (一)國家安全的定義、內涵與範疇

國家安全為任何一個主權國家或政權的施政首要目標，因為國家安全是一切建設的根本及國家發展的核心<sup>51</sup>。何謂安全？從《英文韋氏辭典(Weberster English Dictionary)》的解釋，安全(security)一方面指安全的情勢，另一方面又指維護安全的措施與機構。<sup>52</sup>而牛津線上大辭典(OxfordEnglish Dictionary online)》，security是指安全的狀態，保護事物免於危險的狀態，對安全的定義解讀不同，而衍生出不同的安全研究。

人類能在自然界脫穎而出，是因擁有智慧及「安全」觀念；然而學界至今對於「安全」概念的界定，卻仍然沒有得到一個定論。<sup>53</sup>檢視中國歷史各朝代的思想，也沒有直接使用「安全」這個詞，在各類古文集中，「安」就是指「安全」或是「國家安全」例如「居安思危」等。西方學者大多認為直到法國大革命後，「安全」概念的主體才真正從「個人」擴展到「國家」；<sup>54</sup>安全是一種不受威脅、不出事故、沒有危險的客觀狀態，卻是一種對自身處境的主觀判斷和評估，在國際關係中，一個國家政策的制定，是直接受對國家安全理解程度的涵義影響，故不可低估一個國家的決策層和領導層，對評估本身所處環境是否安全、判斷對周圍世界的影響，以及他們對安全的理解，將直接影響執行國家安全政策作法，例如分配國防預算的多寡，及決定國家的外交政策，決策階層對國家安全的客觀狀態認知，可用另一種說法，是決策層對國家安全的一種主觀評估和判斷；<sup>55</sup>綜合安全概念，可以界定為：安全是一個國家、團體、區域或個人，為維護其存在之內部價值與利益，使免於受到外部威脅的能力。<sup>56</sup>

國家安全概念通常以「傳統安全觀」及「非傳統安全」兩種面向來看；「傳統安全觀」與國際關係的「現實主義」學派，皆以狹隘的國家安全利益看待安全問題，也以世界秩序呈現無政府狀態，強調軍事安全是維護國家安全最強而有力的手段，主張國與國的安全關係是「零和」關係，強調對手的安全就是本國的不安全；<sup>57</sup>「非傳統安全觀」與國際關係的「全球主義」和「新自由主義」認為衡量國家間相互依存關係有兩項指標：脆弱性(vulnerability)與敏感性(sensitivity)，<sup>58</sup>相互依賴所

51 賈英富，《國家安全新思維》(南投，領航文化出版社，1999/5)，頁5。

52 翁明賢，《全球化時代的國家安全》(臺北，創世文化，2003年)，頁56。

53 劉復國，〈綜合性安全與國家安全—亞太安全概念適用性之檢討〉，《問題與研究》，1999/2，頁24。

54 中國現代國際關係研究所著，《全球戰略大格局—新世紀中國的國際環境》(北京，時事出版社，2000/12)，頁358。

55 米慶余主編，《國際關係與東亞安全》，天津，天津人民出版社，2001/5，頁147。

56 劉復國，〈綜合性安全與國家安全—亞太安全概念適用性之檢討〉，頁24。

57 翁明賢，《全球化時代的國家安全》，臺北：創世文化，2003年，頁59。

58 敏感性是指一國對外部事務敏感的程度，也就是外部情勢改變會多快衝擊到另一國且另一國要的代價多大。脆弱性是指一國因外部事件承受的代價(導致政策發生變化後)而遭受損失的程度，也就是依賴物資供應。





造成的脆弱性與敏感性會使得任何一方要終止這個互賴關係需要付出很大的代價，也讓任何一方在決定政策方向與相關措施時必須重視雙方來往的關係，從安全主體來看，當前全球化時期，國家一直是安全最基本的主體，一切安全問題都是圍繞國家這個中心展開的。用幾個觀點來看傳統安全觀及非傳統安全觀，就安全因素來說—傳統國家安全觀認為，軍事是維護國家安全的最重要的手段。非傳統國家安全觀則認為，影響和決定國家安全因素除了軍事外，另包括政治、經濟、心理及文化等，都是維護國家安全必不可少的手段，以安全狀態來說—傳統國家安全觀認為，國家實力和國家安全系數成正比，國家安全狀況相對容易把握，以國家實力構成看—傳統國家安全觀認為，軍事、人口、資源等硬實力因素是影響和決定國家安全的主導因素。

現代的綜合性安全觀(comprehensive security)不僅重視軍事安全，還關注更多層面的安全，如族群衝突、金融危機、經濟困境、文化衝擊、恐怖主義、跨國犯罪、環境惡化、生態保育、氣候變異、資訊病毒、疫病、難民…等非傳統安全威脅。<sup>59</sup>事實上，現代的安全研究(security study)已出現重要的典範轉移，核心價值從「國家中心」轉移到「個人中心」，人類安全(human security)的概念已逐漸取代國家安全。部分學者認為國家安全是國家抵禦對外來威脅的目標(goal)與目的(end)，也有學者認為國家安全是國家嚇阻外在攻擊與防衛國家安全的能力之感覺與態度(feelings and attitudes)。<sup>60</sup>根據國軍軍語辭典，所謂「國家安全」是保障其領域、主權之完整以及人民生命財產之安全所採取「安內攘外」之護衛行動<sup>61</sup>；幼獅文化出版之《國家安全概論》則簡單的定義為：「構成國家的人民、領土、政府、主權，不受威脅，免於恐懼的狀態」，為了排除威脅以維護國家的利益，勢必需要具備相當的能力並採取一切必要的回應；因此，國家安全定義係指有關國家建構抵禦威脅的能力，以及為了維護國家利益所採取的必要措施與行動。總而言之，國家安全主要在研究國家所面臨的各種威脅，以及如何應付這些威脅，近程目標乃在避免戰爭所帶來的威脅，遠程目標則為獲取更深入、更廣泛的安全感<sup>62</sup>。

就當前時勢而言，國家安全內涵議題涵蓋非常廣泛，包含了政治、經濟、軍事、社會、文化、心理等與國家安全或利益相關的事務；有些學者認為，國家安全係

---

中斷時對一國造成的損害程度。脆弱性相互依賴遠比敏感性相互依賴來得有戰略意涵。參見羅伯特·克歐亨(Robert O Keohane)和約瑟夫·奈伊(Joseph Nye)著，門洪華譯，權力與相互依賴，第三版，北京：北京大學出版社，2005年，頁14。

59 鄭端耀，〈新型安全觀與兩岸關係〉，《社會建構論與兩岸關係：理論與實踐的對話》，當代思潮系列座談，政大國關中心主辦，2001/11/21；參見王高成、羅慶生《「全民國防教育」的時代意義與國家安全》。

60 莫大華，《建構主義國際關係理論與安全研究》，臺北：時英出版社，2003年，頁153-154。

61 《國軍軍語辭典92年修訂本》，臺北，國防鑑頒行，2004/3，頁1-1。

62 《國家安全概論》，臺北，幼獅文化出版社，2000/1，頁7。

指國家保護其重要價值免受內外威脅的能力<sup>63</sup>，然而若從傳統觀念來看，國家最可能受到的生存威脅，應該是外敵入侵，所以說國家安全亦可以解釋為國防(National Defense)的同義字，似乎也可以代表著國防力量愈強大，國家安全程度也會升高。然而綜觀歷史，歷朝強權興亡，如古希臘羅馬帝國、法國拿破崙、德國威廉二世、中國秦始皇、前蘇聯瓦解等例證，與傳統觀點推論背道而馳。一直到第2次世界大戰以後，西方國家才以一個新的架構去思考國家安全事務，來圖謀國家的長治久安<sup>64</sup>。美國學者Richard Smoke曾經提出國家安全的範疇，目前為止，卻還沒有一個足為大家共同接受的範疇，一般而言，他所研討的是各個國家面臨的國安問題，以及針對這些問題所提出的政策和計畫，同時也探討著政府達成決定和實施這些政策與計畫的過程<sup>65</sup>。國內學者陳福成提出：國家安全是一項全方位、總體性的大工程，為求國家與國民的安全福祉，必須讓一般國民、特別是當代知識青年，對國家安全的相關課題，能夠了解、關心、支持，進而參與，「與民同意」才是國家安全的基礎<sup>66</sup>，其所提出國家安全思維架構流程圖(如圖1-4)。

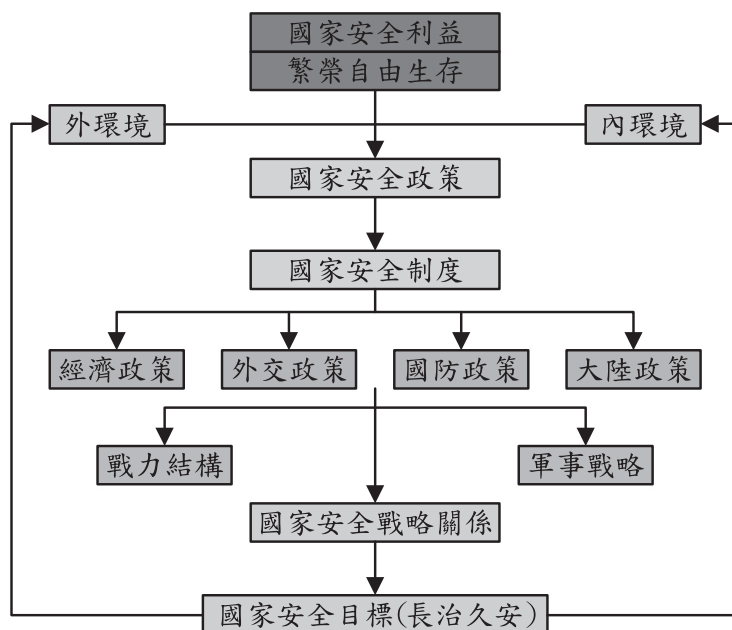


圖1-4 國家安全分析架構圖

(Chart 1 Frameworks or the analysis of National Security)

資料來源：陳福成，國家安全與戰略關係(臺北，時英出版社，2003)，頁5。

63 賈英富，《國家安全新思維》，南投，領航文化出版社，1999/5，頁25。

64 陳福成，國家安全與戰略關係(臺北，時英出版社，民國89年3月)，頁3。

65 山姆·薩克宣、約翰·威廉斯、史蒂芬·辛巴拉等3員著，《美國國家安全》，臺北，國防鑑史政編譯室譯印，2005/1，頁15。

66 陳福成，《國家安全與戰略關係》，臺北，時英出版社，2000/3，頁4。



我國著名的戰略學者鈕先鍾先生認為：國家安全是國家利益受到威脅時，對抗各種威脅所採取的措施，沒有威脅就沒有安全問題，在界定國家安全的範圍上，為力求簡單、明顯、周全與合乎國情，大概可區分為軍事安全、內部安全和國際安全3個部分<sup>67</sup>其中所描述的軍事安全部分大約等同於現在國防安全之認知，因此，國防安全在國家安全整體架構中，佔了極為重要的地位。

在國際關係中，如何理解安全的涵義，直接影響著一個國家對外政策的制定，而一個國家的領導層和決策層對安全的理解以及他們對本國所處環境是否安全的評估、判斷對周圍世界的影響就不可低估；而制定國家安全決策時必須考量國際及國內情勢，包括國際體系、強國權力運作、周邊鄰國挑釁、大國之間均勢平衡、經濟發展、全球化及非傳統安全觀(政治、軍事、經濟、金融、環保、能源、疾病、恐怖主義等)等因素，可能造成對國際或區域或安全環境衝擊，進而影響各國國家國家利益的追求。

## (二)國家安全相關因素

影響國家安全的相關因素複雜且廣泛，如果僅從國家安全政策層面切入思考，依據孔令晟先生在《大戰略通論》一書中，認為大戰略構想就是國家安全政策，他說：「國家政策有的分為國家發展政策和國家安全政策，也有人將其分為對外政策及對內政策，一般而言，國家安全政策是對外政策的重心，國家安全政策也是大戰略<sup>68</sup>」。其認為分析國家安全政策的概念性架構(如圖1-5)。

### 1.國際安全

在21世紀隨著全球化發展，使得國際安全情勢更加錯綜複雜，在美國遭受「911恐怖攻擊事件」後，軍事力量是確保國家安全的重要保障，這是國際社會已深刻體認的；而種族與宗教衝突、領土爭執、資源爭奪等所衍生的區域衝突，及恐怖主義活動的蔓延，危險軍事科技的擴散，跨國經濟犯罪、毒品交易等更是當前國際安全的絕大隱憂。

### 2.政治安全

蔣百里先生在他的《國防經濟學原則》曾提到「生活條件與戰鬥條件一致則強，相離則弱，相反則亡」<sup>69</sup>。因此，從這個觀點而言，已開發的現代國家建設發展方向，均將國家民政列為是內政安定與安全的基礎。假設政治民主基礎穩定，則發生政變、叛變、暴動或其他失控的群眾活動，也會相對性大幅降低，進而確保國家內鑑安全與人民福祉。

67 陳福成，《國家安全與戰略關係》，臺北，時英出版社，2000/3，頁20。

68 孔令晟，《大戰略通論》，臺北，好聯出版社，1995/10/31，頁92-95。

69 孔令晟，《大戰略通論》，臺北，好聯出版社，1995/10/31，頁92-95。

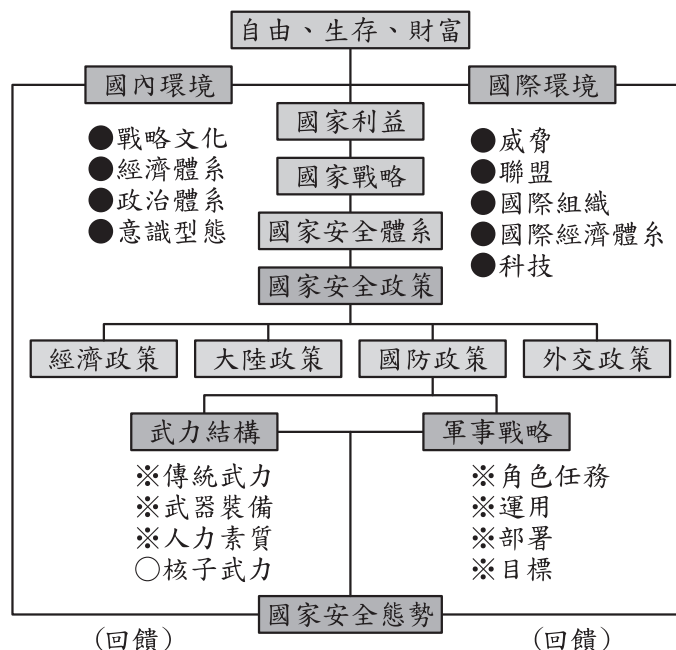


圖1-5 國家安全政策概念性架構圖

(Chart 2 Conceptual Frameworks of National Security Policy)

資料來源：賈英富，國家安全新思維(南投，領航文化出版社，1999/5)，頁94。

### 3.經濟安全

1991年，前蘇聯瓦解，國際體系從冷戰時期的兩極對峙，走向後冷戰時期的美國獨強。國際體系結構重組，牽動各國必須重新思索國家的定位與政策。後冷戰時期與冷戰時期最大的區別在於國際大環境的氣氛日趨和緩，兩大超強對峙、核子大戰一觸即發的情勢不再，影響所及，各國逐漸將重心從軍事安全轉移到經濟發展上，綜合國力的競賽成為各國的最主要目標。

「國家安全」的概念從狹隘的「軍事安全」擴展到包括「經濟安全」等在內所謂的綜合安全領域，而在冷戰後「經濟安全」在國家安全體系中佔有重要的地位。以美國為例，1994年在起草《國家安全戰略報告》時，白宮將「經濟安全」列為新國家安全戰略的一項重要內容。當時的美國國務卿克里斯多福認為「在冷戰後的世界，經濟問題必須成為我國內外政策的中心。」而總統克林頓更是將經濟安全、軍事安全和全球民主化一起列為美國新國家安全戰略的三大支柱。<sup>70</sup>對於國家安全的認識是依據客觀和主觀兩方面的因素，即國家所受外部威脅的客觀危險和人們對自己國家安全環境的主觀感受。

70 孔令晟，《大戰略通論》，臺北，好聯出版社，1995/10/31，頁92-95。





一國對安全環境的主觀認識必然影響其客觀安全環境的變化又有相當的反作用。

經濟乃經世濟民之道，國計民生之學，所以一切經濟政策與制度，都應服務民生需求，此乃「富國之學」，我們在媒體上經常聽到痛苦指數的報導，所謂痛苦指數是指同一時間的失業率和通貨膨脹上漲率的總和<sup>71</sup>，痛苦指數愈高，造成社會自殺現象比例升高、犯罪率提昇、進而可能衍生家庭、學校及社會等問題，引發國家不安定的因素。

#### 4. 社會安全

近年來，社會問題是現代社會所發生的重要而複雜的問題，其所涵蓋的因素問題極多，而其顯著常見者包括自殺、精神疾病、吸毒、卡奴、詐騙、青少年犯罪、貧富差距、離婚率等，若持續性或牽涉廣泛的社會問題，未能即時解決或處理，將對社會運作造成嚴重的影響，進而影響國家整體安全之防備。

#### 5. 軍事安全

軍事安全是為了確保國家安全所直接運用軍事力量，其中包含建軍、備戰與用兵三方面的問題，目前我國的軍事力量，主要在防止中共武力犯臺，以維護臺海區域安定，確保國家安全<sup>72</sup>。建軍之內容是建構戰力，依建軍構想、兵力整建之規劃，以「打什麼、有什麼」為目標，建造一支可恃戰力以嚇阻敵人；備戰主要意義乃為：「兵可百年而用，不可一日無戰備，而用兵是運用兵力使敵人不致入侵，或敵人膽敢入侵時，殲敵於國境內，以確保國土安全」。

#### 6. 區域安全—以亞太安全為例

區域安全與國際安全在概念上並無不同，只是範圍的差異而已，區域安全是界於國家與國際層次的區域層次，偏重在國家所處的區域內的國際安全(政治軍)，它與區域研究有部分重覆，強調發生在特定區域內的國家安全事務。區域層次是充實國家層次與國際層次間的空隙，其間的安全複雜體(security complexes)是研究的重點。亞太地區朝著多元化方向演化，傳統安全觀與新型安全觀並存。所謂的傳統安全觀指的其實就是「冷戰思維」：冷戰思維為冷戰時期，一種以意識型態劃分敵友和以對抗性的零和關係分析國際安全的觀念成為這一歷史時期的主要安全觀，它被稱為「冷戰思維」。以此來建構國際安全非但沒有給人類帶來持久的和平與安全，反而使世界在冷

71 丁渝洲，《臺灣安全戰略評估》，臺北，遠景基金會，2005年，序言。

72 陳福成，《國家安全與戰略關係》，臺北，時英出版社，2000/3，頁25。



戰陰霾中持續近半個世紀之久。冷戰思維是因兩極對抗體制而形成的一種傳統的安全觀，主要的特徵為：意識型態因素在國家安全觀中佔有重要地位；霸權與均衡並存，均衡佔據主導地位；衝突與合作並存，衝突是主線。現今的冷戰思維在亞太地區的運用是既注重對抗和遏制等強制手段的運用，如美日軍事同盟的加強等，也注意採用合作和接觸等相對溫和的手段，如美國注意利用亞太經合組織、東協組織等。<sup>73</sup>

### (三)國家新安全觀

主要有「共同安全」、「合作安全」與「綜合安全」三種類型，傳統安全觀與新型安全觀分述如后：

1. 「共同安全」：歐洲是最早構思「共同安全」理念的地區。首先它以國家之間的安全取代單一國家的安全，強調安全只能是互相的，因為安全不是零和遊戲。安全問題是廣泛涉及所有的國家，各國都有權利與責任參與尋求有建設性的解決安全問題的進程，所有國家都有獲得安全的權利；安全內涵擴大，應該從政治、軍事、經濟、社會、地理和技術因素的日益增長等方面的相互作用的綜合角度來分析安全問題。其次，軍事手段並非實現安全的唯一手段，當在選擇實現安全的手段時，一般而言必須遵循兩個基本原則，即實現安全時國際安全手段要比國家手段還要來的優先；而使用和平的手段要比武力的手段要來的優先。再來則是主張通過軍備控制，開展多邊合作以及促進聯合國的安全職能等來實現共同安全。<sup>74</sup>
2. 「合作安全」：「合作安全」就是通過合作以謀求安全。會在1988年美國布魯金斯學提出了合作安全概念，並於1992年闡明了合作安全理論。合作安全就是在互信的基礎上開展了多邊合作，來取代以勢力均衡為基礎的冷戰安全觀。它的特點為其合作不僅僅是指觀點一致的行為主體之間的合作而已，而且也包括觀點行為主體不一致的合作，也就是說參與安全合作的應不論其政治制度的性質如何，不論其在國際機構中的地位與作用如何，也不論其是否參加了其他多邊論壇，都可參加安全合作。在承認國家是國際事務主體的同時，也承認非國家行為主體如非政府組織、跨國公司等國際事務中的作用。合作安全吸收了綜合安全的一些思想，大大擴充了安全合作的內涵，除了強調要探討軍事合作的途徑外，對於環境惡化、人口問題、跨國犯罪等全球性問題也給予足夠的關注，將它們納入安全合作的議題。合作安全可以是官方的和非官方的、雙邊的和多邊的，而且也不一定要建立一個有約束力的正

73 朱陽明，《亞太安全戰略論》，軍事科學出版社，2000年，頁131-132。

74 朱陽明，《亞太安全戰略論》，軍事科學出版社，2000年，頁132。



式機制，關鍵在於培養一種對話的習慣，增強透明度，增加信任。<sup>75</sup>

3. 「綜合安全」：日本在70年代末期的時候，最先提出綜合安全概念的國家；在一份名為《國家綜合安全報告》中第1次闡述了綜合安全。東協(ASEAN)主要循此模式發展。尋求拓展安全的範圍，從傳統的國家安全只關注的軍事問題，擴大到包括政治和經濟層面的問題，所處理的問題包括國內、雙邊、地區和全球多個層面。<sup>76</sup>內容強調安全的多樣化與它的多重型態，除了軍事安全外，還應該要包括許多非軍事安全，如經濟、社會、環境和文化等，如附表1。

附表1-1 國土安全威脅因素

威脅區分	威脅來源	客觀因素	引致災害的作用		災害類別
傳統安全威脅	人	軍事威脅	武器及心理		實體及非實體破壞
非傳統安全威脅		恐怖攻擊	人及武器		實體破壞及非實體影響
		金融危機	金流		經濟危機
		重大公安	器械或物質 逾越掌握範圍		核子事故、火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害
	外太空	太陽風或宇宙磁場		電力（器）實體破壞，造成社會混亂或自然環境改變	
		殞石或異常星體		實體破壞或毀滅	
	天氣	極端雨量	太多	氾濫、土石流	
			太少	乾旱	
		極端氣溫	太高	熱浪	
			太低	霜凍、大風雪	
			極端強風	颱風、龍捲風	
地殼				板塊活動	
	重力作用		山泥傾洩、雪崩		
生物	與動物有關	蝗蟲、白蟻等之侵擾	蟲害		
		疫情擴散：如細菌或病毒之侵擾	疾病：如SARS、H1N1、超級細菌、傷寒、瘋狗症、瘟疫…		
	與植物有關	真菌之侵擾			
某種植物數量激增					

資料來源：林中斌，〈天體運行是深層原因；地球磁變已成趨勢〉，[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/31855420/IssueID/20090812](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31855420/IssueID/20090812)  
 〈全球磁變〉，<http://blog.yam.com/CPLin/category/3094819>；<http://ihouse.hkcity.net/~hm1203/hazard/hazard-types.htm>及自行整理。

75 朱陽明，《亞太安全戰略論》，軍事科學出版社，2000年，頁134-135。

76 克雷格·A·斯耐德等著，徐緯地等譯，《當代安全與戰略》，吉林，吉林出版社，2001/8，頁140。

## 小結

國家安全威脅並非全然來自外部的因素，許多威脅其實都來自內部的因素，這種威脅的重要性與急迫性反而可能更為直接。所以國家安全必須關注在國家不同發展的需求與階段上，應該要有更為包容和更為廣泛的思維，例如像涵蓋亞太地區如此一般複雜的成員組合，此外由於國際社會日益趨向相互依存，以及國家安全問題具複雜性，因此國家安全必須透過國際之間共同合作的方式來達成；另為保障人員生命財產安全等動員運作等，國家安全必須儲備動員國家之能量，在必要之時動員人、物力，投入必要之方向。

## 第五節 我國全民防衛動員之歷史沿革與發展

### 一、發軔階段

「總動員」一詞，導源於傳統性戰爭時代，以德國魯登道夫之「總體戰論」集其大成，其意義乃將全國人力、物力、財力及精神力量，由平時準備轉變為戰時態勢，並發揮其潛力，充分支持戰爭。<sup>77</sup>所以現代國防之界定，早已轉化成總體國防。既然是總體國防，就表示國防不單是純軍事作為，而需要社會整體資源的運用配合及「全民」參與。我國的動員制度於抗戰期間，即設有「國家總動員會議」，各行政區域亦逐級設立「總動員推行委員會」，配合軍政措施，協調推動國家總動員事宜。並於民國31年3月，公布施行「國家總動員法」，同年6月訂頒「妨害國家總動員懲罰暫行條例」。抗戰勝利後，未及復原，中共即擴大叛亂，政府乃於民國36年7月，下達「勵行全國總動員戡平共匪叛亂令」，是動員戡亂之始；另為配合行憲，於同年7月19日，公布「動員戡亂完成憲政實施綱要」。政府轉進來臺後，於民國43年6月，在「國防會議」之下，設置「國防計畫局」，統籌規劃國防計畫及軍事動員事宜，民國51年，行政院設置「經濟動員計畫委員會」，負責規劃經濟動員事宜，民國56年2月，成立「國家安全會議」，編組成立「國家總動員委員會」，負責國家總動員之計畫與推動，隸屬於國家安全會議。

### 二、遞嬗階段

民國61年7月，國家安全會議精簡編組，裁撤戰地政務及國家總動員委員會，經由行政院授權國防部，成立「總動員綜合作業室」，承接國家總動員委員會業務。<sup>78</sup>民國76年7月15日政府宣佈解嚴，80年5月1日終止動員戡亂時期臨時條款，「國家總動員法」遂納入備用性法規，然政府宣布解嚴後，臺灣地區的政治發展日益

77 林秀樂，《各國總動員制度》（臺北：正中書局，民國65年1月），頁3。

78 國防部編，《國家總動員業務概要》（臺北：中華民國國防部，民國71年10月），頁3。



民主化，社會亦趨向多元化，兩岸交流也經由探親、觀光、經貿與文化交流，逐步建立了非官方之關係，隨之而來的是臺灣面臨著「國家認同」與「敵我意識模糊」兩大危機。此等情勢之發展直接間接地導致了國人普遍對國家意識的淡化，嚴重地危及國家總體戰力的整備，更與「全民國防」之目的背道而馳；另政府為配合「動員戡亂終止」，立法院在81年7月15日通過對25項動員戡亂法令的修廢工作，亦將我維繫全國總動員組織之法令依據—「國家總動員法」及「妨害國家總動員懲罰暫行條例」，列為備用性法令，更使我國家全民防衛動員工作於平時整備方面缺乏法令依據。國防部因應此一變革，使動員整備工作於平時依法有據，於86年5月28日報經行政院一臺(86)防字第21461號函核定頒布「全民防衛動員準備實施辦法」，以為平時業務處理之依據，惟「全民防衛動員準備實施辦法」之位階僅為行政命令，致其運作迭遭質疑，影響執行成效，更使全民防衛動員工作推展備感困難。

### 三、創革階段

由於動員準備工作，平時須對民間團體、企業進行動員能量調查，在民主與法治的國家制度下，必定要在維護人民權益及依法行政下實施，故90年1月1日「行政程序法」施行後，國防部在行政院指導下，邀集中央相關部會、各級地方政府，考量人民權益與軍事作戰之需求，參酌「國防法」，共同研擬完成「全民防衛動員準備法」，於90年10月25日經立法院三讀通過，並於11月14日奉總統公布施行，自此動員工作在「依法行政」的基礎上展開新的里程，92年12月16日「國家總動員法」於立法院三讀通過廢止，並於93年1月7日經總統發布，而「國家總動員法」，終於正式走入了歷史。<sup>79</sup>

79 劉軍生，〈建構我國國土安全機制之研究〉(私立中國文化大學政治研究所，碩士論文，民國93年6月)，頁108。

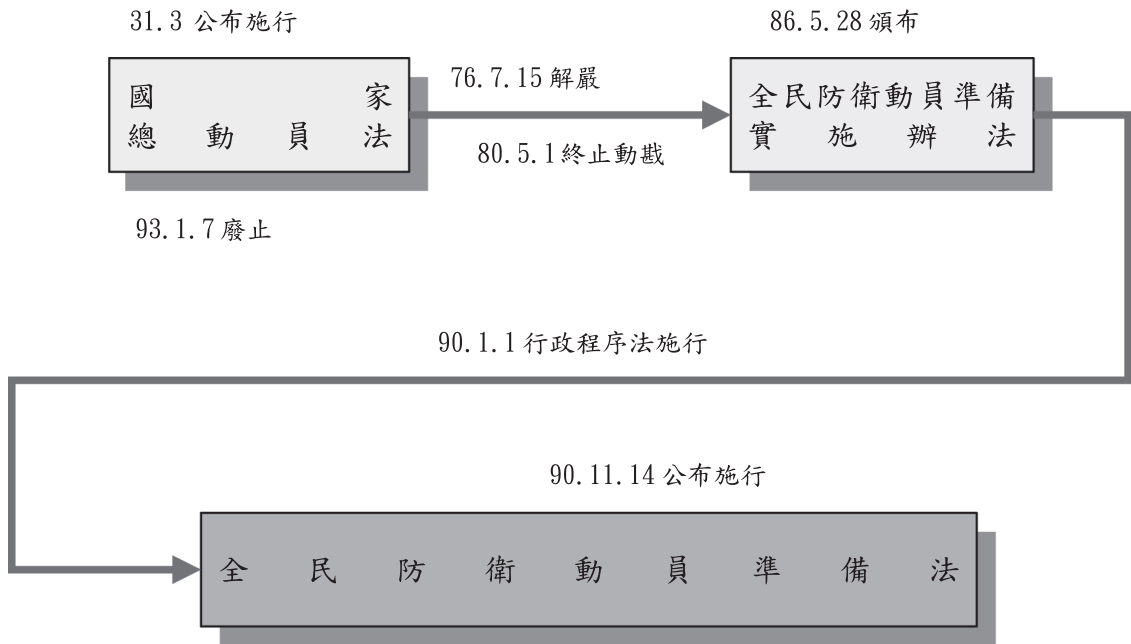


圖1-6 我國全民防衛動員準備業務演進圖

資料來源：行政院動員會報91年幹部巡迴講習資料。



**防衛勤員**

（大學暨在職教育）



## 第二章 全民防衛動員學理及法制

### 第一節 動員學理

#### 一、動員概念

現代的戰爭與現代的國防，已不是單純的軍事行為，而是牽動整個國力、軍力、民力的綜合行為，其範圍涵蓋政治、經濟、軍事、心理、社會等各種面向。而「動員」藉由平時整備，將全國人力、物力、財力、科技力及精神力，由平時狀態轉為戰時或非常時期狀態，以適應國防軍事需要、或應付緊急事變、或處理重大災難(害)，使國力能作最有效發揮，以贏得戰爭或救平事變或達成救援災難(害)，以維護社會安定與國家安全；而「全民防衛」係以民眾為國防之基礎，以政府施政為推動之憑藉，綜合運用整體國力，全民共同遂行保家、保產、保鄉、保土之防衛作戰。

然現在國家安全威脅已是全方位，戰爭或災難(害)一起，範圍更無地域之分。如此，現代安全威脅已不再是國防部或政府某一部門的專利，而成為全國人民及政府機構共同的責任；唯有整合國家現有之各項資源，結合國家戰略構想與指導，採公開動員為主之戰略守勢型態的國家動員，有效運用全國人力、物力、財力，方能支援防衛作戰與達成應付緊急事變或處理重大災難(害)之目標。

#### 二、動員特質

世界各國追求富國強兵之治國理想目標，首要工作為經濟發展，唯有強大的經濟實力作後盾，軍備建構始有基礎。由於現代多維戰爭型態發展，致使用於國防之兵力、資源日益浩繁，如將從事戰爭所需之軍隊、物資即於平時準備到位，此為任何富有國家經濟能力所不許。因此，世界各國莫不以研究平時能以最少的兵員守衛國土，將年輕力壯的青年投注於經濟建設，以厚植國力；戰時則藉優良之動員制度，迅速將全國人力、物力、財力和資源轉換為戰時機制，爭取戰爭勝利，確保國家安全。所以「動員」為最廉價的國防，並具下列特質：

- (一)動員的思想，是人類從戰爭中所獲致戒備、防備準備之經驗，故動員特重準備動員的機制，是一種轉化和控制的機制，具有樞紐帶作用及強制性。
- (二)動員的工作遵國家戰略構想與指導，涉及全國各項行政事務，事屬國家戰略層次。
- (三)動員的準備與實施，貫穿平時與戰時，平時的動員準備是戰爭準備及緊急事變、或處理重大災難(害)的主要部分。
- (四)動員實施之目的，是為了贏得戰爭勝利。

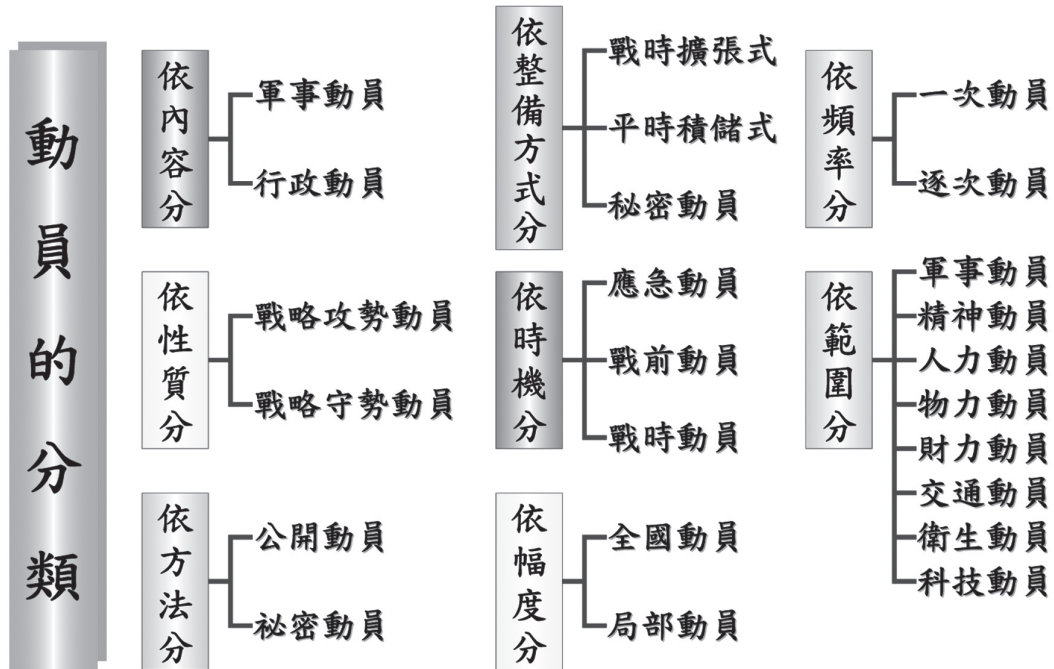


(五)動員是軍事學科中重要的一環，並與政治、經濟、社會等其他學科息息相關。

### 三、動員分類

由於國內外學者對動員的理論與分類見解各異，動員內容依學理具體分類，如附表2-1動員分類：

附表2-1 動員分類



資料來源：作者自理。

#### (一)依動員整備的方式分

動員整備方式為動員賴以遵循之準據因各國國情不同，故其可採方式為戰時擴張式、平時積儲式及秘密動員分述如后：

- 1.戰時擴張式：又稱後期動員方式，即平時僅完成計畫準備，於國家發生戰爭或事變之際徵召國民施以短期訓練後，用以擴充成軍，並徵用民間工廠，予以擴大編組，製造戰時用品以供軍需，實施此種方式之國家以兩次世界大戰時之美國及英國為代表。
- 2.平時積儲式：又稱先期動員方式，即於平時徵集國民入營服役，施以良好的軍事訓練，退伍後納入後備軍人列管，當國家發生戰爭或事變之際，迅速召集編組成軍，戰時軍需亦於平時逐年製造或購置，儲存於倉庫內，以備戰時之需。實行此種方式之國家，有以色列、新加坡等國。平時積儲與戰時擴張並用式：為上述兩項之折衷方式，採用此種方式動員者，多係國家科技已具



相當水準，能於短期內迅速動員者；故平時精簡常備部隊，廣儲後備兵員與物資，並培植軍需及民營工業潛力，一旦國家發生戰爭或事變，即可迅速召集後備兵編組成軍，同時動員民營工廠實施生產轉換，支援軍需。此種方式，平時即有備無患，戰時依需要擴張，為目前世界多數國所採用，惟其比重依各國國情而有所增減。依動員令下達方式分：根據動員令下達的分類，可區分公開動員與秘密動員兩類。

(1)公開動員：就是由國家公開發布動員令，宣布全國處於緊急狀態，號召全國軍民全力投入戰爭，於此同時或稍後對敵國正式宣戰，此種動員方式至第2次世界大戰之前，基本上還是公開宣戰，同時進行公開動員。

(2)秘密動員：為採取欺騙、偽裝、隱蔽等手段，力圖在不被敵發覺的情況下進行動員。如利用校閱、集訓、演習等名義對軍隊實施動員、集中和展開，利用發展經濟名義擴大軍需工業生產，儲備戰略物資；並改組經濟結構以完成經濟動員。此種動員方式所產生戰略奇襲之效果，以第2次世界大戰時之德國為代表。秘密動員在現代偵蒐科技高度發展的今天，大規模實施秘密動員而不被察覺，是相當困難的。

### (二)依動員性質分

由於各國所面臨之敵情威脅與國防戰略不同，故動員制度依性質區分為戰略攻勢動員與戰略守勢兩類：

#### 1.戰略攻勢動員

採行此種動員方式之國家，多為大國，且在地理位置與歷史背景上，並無立即之潛在敵國及遭敵國立即攻擊之虞；採行戰略攻勢動員之國家，在戰略上居於絕對主動之地位，可自行依其動員整備之程度，主動決定攻勢發起之時日，如美國於兩次世界大戰及波灣戰爭時之動員即屬之。

#### 2.戰略守勢動員

採行戰略守勢動員之國家，多為小國或緊鄰有立即威脅之潛在敵國，在客觀條件之限制下，無法對潛在敵國實施先制攻擊，如我國之國情即屬之；戰略守勢動員是後發制人的動員，其困難度與戰略攻勢動員相比亦相對提高，因為戰爭的主動權為對方所掌握，故將衍生出以下狀況：

(1)如何判斷敵方發動戰爭的時間。

(2)如何在緊急情況下實施快速的動員。

(3)如何防止敵空襲破壞我動員潛力。

### (三)依動員時機分

動員是非常複雜的問題。因此，如何根據國際情勢發展與因應敵情變化，不失時機做好動員準備，積儲雄厚的經濟力量與軍事能力，並提高在緊急狀況下快速動



員能力，為戰略守勢動員國家之首要課題；依動員時機分：依據動員之時機，可分為應急動員、戰前動員與戰時動員3類：

### 1.應急動員

主要是指在某一地區突然發生之軍事衝突或戰爭威脅情況下的緊急動員；應急動員之內容，主要包括對衝突地區及其附近準備參戰部隊及民力、物力之動員，與此同時並迅速完成支援此一地區之所要準備，爾後依據局勢發展採取進一步動員措施或解除應急動員。

### 2.戰前動員

是在預期戰爭爆發前，為抵抗敵國之戰略突擊(採守勢戰略之國家)或為對敵國實施戰略突擊(採攻勢戰略之國家)所實施之全面動員。由於現代戰爭的特點為首戰即決戰，戰前動員之效能，直接關係到是否能奪取戰爭初期之戰略主動權，進而影響整個戰爭結局，戰前動員成功之關鍵為：

- (1)周詳的動員計畫：計畫為準備與實施的依據，計畫愈周詳，愈能肆應作戰需求。
- (2)動員準備充分：平時的充分準備，為戰時能否迅速轉換的關鍵，平時準備愈充分，戰時轉換的速度愈快捷。
- (3)動員時機準確：動員令下達的時機正確與否，關係作戰成敗至鉅。過早下達則影響國計民生，甚至造成師老兵疲之狀況，若敵未發動戰爭，將徒耗國力；動員令過遲下達，則將因動員不及，而遭致敵方戰略突擊，而使國家陷入險境。
- (4)動員速度快捷：採守勢國防之國家，其動員速度較敵快速，可有效爭取備戰時效，化被動為主動，達到後發先制的效果。
- (5)敵情判斷準確：所謂知彼知己、百戰不殆，對敵情的準確判斷，不僅可以掌握動員令下達的正確時機，且對戰爭全局與動員所應採取之相應措施，均能預有規劃及準備，以免遭敵突擊。

### 3.戰時動員

戰時動員主在確保國家持續動員能力，充分發揮國家戰爭潛力，以源源不絕的人力、物力、財力支援戰爭進行。戰前動員固然重要，然戰爭企圖上之速戰速決，常會因交戰雙方之激烈對峙，轉為持久之消耗戰。因此戰時的動員亦是決定戰爭命運的動員，誰能禁得起長期、持續不斷的動員考驗，必將贏得戰爭最後的勝利。

(四)依動員幅度分：動員依幅度可分為總動員與局部動員兩類。

#### 1.總動員

又稱總動員，就是集中和使用一切的國家資源，其內容包含軍事、經濟、

政治、心理等四大國力；上述的各種動員均納入國家動員的一部分，其目的是為肆應總體戰爭的需要，就理論言，此為動員的標準模式，兩次世界大戰時參戰各國均準此模式進行動員。

## 2.局部動員

又稱有限動員，主要是指在受戰爭威脅或接戰地區及其附近一定範圍內，對參加或擔負作戰任務之部隊所進行的動員。與此同時，在其他地區負責支援戰爭的部門也進行相應的動員，以支援前線作戰，但整個國家之運作，除部分必要管制措施外，仍處於正常狀態。局部動員區分為兩種形式：

(1)全面動員之前奏或準備；例如美國於珍珠港事變前所採取的動員措施。

(2)局部戰爭中所進行之動員；例如美國在韓戰、越戰所採取之行動；另1991年波灣戰爭中美國進行緊急動員，發揮國家戰爭潛力，領導多國部隊擊敗伊拉克，協助科威特復國，亦為局部動員之典範。

(五)依動員頻率分：動員依頻率可分為1次動員與逐次動員2類。

### 1.一次動員

採行此種方式，主在考量戰爭爆發之突然性，與戰爭進行之速決性，且敵國整體國力較我為優，有具體徵候可判明將對我進行戰爭，為防止遭受戰略突擊，或已遭受戰略突擊時，由政府所頒布之總動員令，其目的在使全國迅速由平時狀態轉換為戰時狀態，以確保國家安全。實施1次動員對國計民生影響甚大，應戒慎為之，以免遭敵「三分疲楚」策略所致。

### 2.逐次動員

採行此種方式，主在因應敵情變化，區分階段逐次採取相應之動員手段，最後依敵情之發展，逐次提昇為全面動員。如此，可將對國計民生之影響減至最低，並可達有效嚇阻之目的，惟其關鍵在於對敵情能否精確掌握，否則易遭敵戰略突擊，而陷國家於萬劫不復之境。

(六)依動員內容分

動員內容國內外論述各異，故以未能涵蓋全般，依我國「全民防衛動員準備法」範圍分類如下：

### 1.軍事動員

旨在將軍事力量，由平時狀態轉為戰時或非常時期狀態，使戰力作最有效發揮，以贏得戰爭或救平非常事變。軍事動員包含軍隊動員與軍需工業動員兩者。

### 2.精神動員

旨在培養無形精神戰力，掌握大眾傳播能量，當戰事發生或將發生或緊急危難時，將平時積儲之能量釋出，以支援災害防救與軍事作戰之所需。



### 3.人力動員

將全國人力予以統一編管，當戰事發生或將發生或緊急危難時，支援災害防救與軍事作戰。

### 4.物力動員

充分運用國家各項資源，厚植戰時支援潛力，擴大支援能量，強化持續戰力，使之能運分供應戰時龐大而迫切之軍需民用，其作為包括物資徵購徵用、生產轉換、交通動員。

### 5.物資經濟動員

旨在掌握全國之重要物資與工業生產能力，當戰事發生或將發生或緊急危難時，將平時積儲之能量釋出，以支援災害防救與軍事作戰之所需。

### 6.財力動員

掌握全國之金融財力，當戰事發生或將發生或緊急危難時，將平時積儲之能量釋出，以支援災害防救與軍事作戰之所需。

### 7.交通動員

旨在掌握全國之運輸與通信能力，當戰事發生或將發生或緊急危難時，依運輸統一調配與通信統一管制之原則，將平時積儲之能量釋出，以戰援災害防救與軍事作戰之所需。

### 8.衛生動員

旨在掌握全國之醫療人、物力，當戰事發生或將發生或緊急危難時，將平時積儲之能量釋出，以支援災害防救與軍事作戰之所需。

### 9.科技動員

旨在掌握全國之科技人力、物力，當戰事發生或將發生或緊急危難時，將平時積儲之能量釋出，以支援災害防救與軍事作戰之所需。

## 四、建立動員制度之理論基礎與原則

動員制度之始於1806年普法戰爭(耶納會戰)之後創立的，對動員做一有系統與完整說明者，首為第1次世界大戰後德國軍事學家魯登道夫，其於1935年發表之「總體戰」(DER TOTAL KRIEG)一書中，將動員工作從單純的軍事層面擴大到政治、精神、經濟等各個領域，並提出具體實踐的方法。目前各國動員制度之制訂，均以此作為重要參考依據，現就如何建立動員制度之理論基礎與原則概述如下：

### (一)建立動員制度之目的

#### 1.發揮總體國力

現代戰爭，已非單純之武力戰所能取勝，必須綜合運用政治、經濟、心理、軍事及外交等總體國力，而以軍事作戰為中心；故無論建立何種動員制度，均應著眼發揮總體國力，以支援軍事作戰，方能爭取勝利。



## 2.滿足國防需求

國防的目的是確保國家安全以防止戰爭發生，國防需求，包括集注全民意志與國防資源—人力、物力、財力等一切國力，唯有透過完善之動員制度(動員法令、組織體系、作業規律與程序)並獲得全民之支持，方可迅速擴編三軍及維持持續戰力；故選擇與建立動員制度，其重點應為有效支援戰爭，亦即滿足國防需求。

## 3.爭取備戰時效

由於科技水準不斷提昇，現代國防武力整備，莫不追求遠程進攻與精準打擊兩方面之發展，以求縮小時空距離，迅速結束戰局。加以自2次世界大戰後，各國因在政治、經濟…等利益交相衝突下，戰爭極易觸發，預警時間甚短，因而交戰雙方無不企圖爭取先制，期能獲得第一擊之勝利，以掌握優勢；基於此，選擇或建立動員制度，無論企圖先發制人，或不得已時反制(還擊)求勝，在理論上，均應爭取備戰時效。

## 4.培養戰爭潛力

戰爭潛力，泛指國家意志、國民素質及愛國情操、經濟實力、國防工業、科技水準，以及後備兵員能量與動員速度等。簡單的說，戰爭潛力即代表一個國家的戰爭實力，惟戰爭實力必須經過動員制度的轉化與作用，方可有效發揮；戰爭潛力之培養，也就是最後勝利之憑藉，而建立動員制度，即是有效培養戰爭潛力的具體措施，贏得戰爭勝利的保障。

## 5.肆應時代需求

由於科技發展日新月異，現代戰爭拜科技文明之所賜，不僅戰具、戰法、戰術不斷創新，且世界各國無時無地不在進行軍事事務革新，以肆應未來戰爭要求。因此，「守成」即是落伍，動員制度作為支持現代戰爭得以順利進行的原動力，自應時時檢討以求精進，才能符合時代需求。

# (二)建立動員制度的原則

## 1.注重周密迅速

現代科技發展，導致戰具之速度加快，武器之威力與射程增大，「遠程接戰、精準打擊」已成為現代戰爭的標準模式，加以現代戰爭爆發之突然性大增(例如：2001年9月11日美國突遭恐怖分子攻擊，而引發美國及其盟國為打擊國際恐怖行動而發起代號「持久自由」作戰。以美國位居現今世上唯一超強地位，尚且無法避免戰爭發生，可見戰爭爆發實具有突然性)，使舊有的戰爭型態與時空觀念為之改變。因此，建立動員制度，務求認清現代戰爭型態與時空觀念，把握周密迅速的原則，將國防資源—人力、物力、財力…等，條理井然，適時投注於戰爭。



## 2. 力求協調合作

動員作業，不僅講求縱向的組織體系明確，使事權統一層層節制，且橫向的協調合作，更為組織效應之具體表徵。就學理言，必先周密協調，方能有效合作達到行動一致的要求，產生預期之效果。建立動員制度務須強調與運用組織功能，力求協調合作，以期運用靈活，使動員制度成為有精神、有生命之有機戰鬥體。

## 3. 具備充分彈性

彈性，主要是指不受現實條件所拘泥，且具相機應變之特徵。戰爭進行中，戰機稍縱即逝，而動員制度建立的基本要求，即在適應戰機靈活敏捷。建立動員制度，更須具有前瞻性，依據現況預判未來情勢可能的發展，使之具有高度之融通性與適應性；所以說，保持彈性，因應變局，為動員制度制定的原則。

## 4. 兼顧國民生計

動員成效的發揮，有賴動員制度之健全，而其基礎即在於擁有強大的戰爭潛力。而戰爭潛力的培養，首重寓國防於民生，故建立動員制度，必須兼顧國民生計。冷戰時期兩大超強美國與蘇聯，可資證國家安全與國民生計互為表裏，兩者兼顧者期國力愈強，反之者國力日漸衰弱甚或終致瓦解。因此，國計民生兼顧的原則，於訂定動員制度時，在滿足國防需求下，必須予以充分考慮。

# 五、建立動員制度應考慮的因素

鑒於動員制度作為一個國家由平時狀態轉化為戰時體制的整合機制，其運作須運用民間之資源、財物乃至操作該財物之人員等，必然影響政府與人民間之權利、義務關係而產生各種限制條件的制約；換言之，動員制度的建立，必須考慮諸多相關因素，以便制訂最適於該國國情，並且能迅速有效的動員，達成國家安全之目標。建立動員制度應考慮的因素歸納如下：

### (一) 假想敵

建立動員制度，需針對假想敵可能影響作戰之因素，評估其戰略構想、兵力結構、資源狀況、動員兵力最大限度及速度、開戰後用兵能力和動向，及軍需用品補給能力等，逐一加以考慮，此即孫子兵法中所謂的「廟算」，如敵國(人)的動員潛力強大，且有立即危害之潛在威脅，則其所需建立的動員制度，即要具備立即作戰之能力，如我國及以色列可為代表；若假想敵國(人)狀況不顯著，無立即危害之威脅時，則其動員制度所律定之完成備戰時程或可稍緩，如美國及英國可為其中的代表。

### (二) 國防政策與軍事戰略

國防政策為動員制度制定的主要依據，如採攻勢國防政策，須制定能滿足攻勢需求之動員制度；採守勢國防政策，則須制定能滿足守勢需求的動員制度；所以世界各國在制定動員制度時，均以滿足國防政策要求為最高目標。軍事戰略為建立武力，於國家發生戰事時，直接以武力戰以贏得戰爭勝利，確保國家安全之憑藉，其作用為指導戰爭全局之進行，故動員制度之制定必定深受軍事戰略的制約與影響。

### (三)地理環境

一個國家的地理環境，與其動員制度的制定，關係極為密切，諸如國土之大小、交通的難易，與鄰接國家的接壤情形等，不但影響動員的速度、戰力之增長，且亦關係著戰爭的勝敗，故建立動員制度之時，必須予以縝密之考慮；如北美之美、加二國及跨越歐、亞兩洲的俄羅斯，由於國土遼闊地處非國際間區域衝突之中心位置，不虞戰爭的立即發生，即有戰爭亦有充裕的備戰時間與空間，故其動員制度之建立，即不需有所謂「及時動員」之措施。反觀以色列則是小國寡民，在民族世仇(四鄰均為阿拉伯回教國家)之強敵環伺下，其動員制度有「及時動員」的迫切需要，我國的情況亦然。

### (四)國家資源

#### 1.人口資源

一個國家人口數量的多寡、素質的良窳，為決定該國戰力的重要因素，因為唯有人口眾多，兵員才能充實；必須人民素質優良，方能適應現代科技戰爭的需求。由此可見，一個國家人力的資源狀況，不但關係動員時兵員徵集的難易，且亦影響戰力發揮的強弱，故在建立動員制度時，須詳加考慮，方可量力而為。

#### 2.自然資源

一個國家自然資源的多寡與有無，與戰爭之勝敗關係極大，因其不僅為民生所必須，更為維持生存與戰鬥持續力的必要條件，而其儲產量的多寡與運用是否適切，又為決定戰爭勝負的關鍵，故在建立動員制度時，必須予以縝密的考慮與策劃。

#### 3.財經能力

一個國家的財政與經濟，為貫徹施政目標的後盾，亦為戰時國家總動員的重心，財政動員，包括廣籌戰費、戰時預算轉換及戰時金融外匯管制等措施，經濟動員，乃以工業動員為主題，包括重要工業原、材料儲備，及戰時軍需工業生產轉換、與戰時電力、給水安全等措施；唯有在堅實的財政與經濟能力基礎之上，戰時方得以全力支援軍需，並維持民用，故財經能力為建立動員制度不可或缺的重要因素。

#### 4.工業能力



一個國家的工業能力，為構成整體國力的重要環節之一。為增強國力，平時應積極拓展公民營工業，以強化軍品生產基礎、健全軍需工業生產體系，並誘導企業組織密切配合國防政策，厚植工業動員潛力；戰時則在強大的工業潛力支援下，迅速轉化為供應軍需用品的能量，以滿足戰爭之需求，故國家的工業能力，亦為建立動員制度的重要因素。

#### 5. 科技水準

一個國家的科技水準，為發展、生產武器裝備的重要條件，其科技水準之高低，不僅關係武器裝備的優劣，戰力的強弱，且亦影響動員制度的制定。尤以現代戰爭所使用的武器裝備日益精密、複雜，加以製造成本高、生產期程長，致使硬體建設較以往更加困難，又因現代戰爭發生過程迅速且消耗量大，使對武器裝備的補充要求更形迫切。現代戰爭亦因交戰雙方科技水準差異，致使擁有高科技武器的一方，常因享有質的優勢，而有利於爭取戰場主動權，進而主宰戰爭勝利。例如：1981年兩伊戰爭，因雙方科技能力概等而曠日持久，勝負難分。1991及2003年波灣戰爭時，美國挾其優勢的科技能力，於作戰初期即將伊拉克完全掌握與控制，使伊拉克百萬大軍毫無用武之地，終於遭致慘敗。是故建立動員制度，科技水準亦應予以適切考慮。<sup>80</sup>

### 小結

國家資源因素，對動員制度的影響至深且巨，我們可以第2次世界大戰之德國、日本失敗為例；2次世界大戰中期，美國加入戰局後，以其強大的國力資源加速軍需工業生產，並將源源不絕的人力、物力資源投入戰場，終於扭轉戰局。反觀德國及日本，因其國力資源無法支持長期大規模的戰爭需求，到了戰爭末期終因國力資源枯竭，而導致無條件投降的命運。

#### (五) 國家役政基礎與效率

動員的基礎係建立在良好的役政制度上，公平、有效的兵役制度，除可維持國家平時所需的常備兵源，儲備戰時動員的後備力量外，尤能兼顧人民權利義務的均等，以及國家整體發展中人力資源的合理分配與運用。至於一個國家應建立怎樣的兵役制度，如徵兵制、募兵制、傭兵制或混和制，則需視國家政治、經濟、歷史、文化、疆域位置、國防需要等各種因素而定。但不論採取何種制度，皆須以能「有效動員，迅速成軍，投入戰場，達成戰勝目的」為主要著眼。

#### (六) 歷史與文化背景

80 傅旋，〈美國攻打伊拉克的合法性〉，國立政治大學外交所戰略與國際安全組，<http://www.csil.org.tw/student/Student200302.pdf>



由於各國民族的形成、歷史、傳統、風俗、習慣、宗教等之不同，而形成各不相同的特性，此即所謂的民族精神與民族特性。一國動員制度之建立，與其動員成效如何，歷史與文化背景亦為考慮因素之一；另動員是以兵役制度為基礎，而一國的兵役制度，是其國家歷史和文化發展的結果，故其動員機制亦受歷史和文化的背景所約制。

### (七)政治體制與國民心理

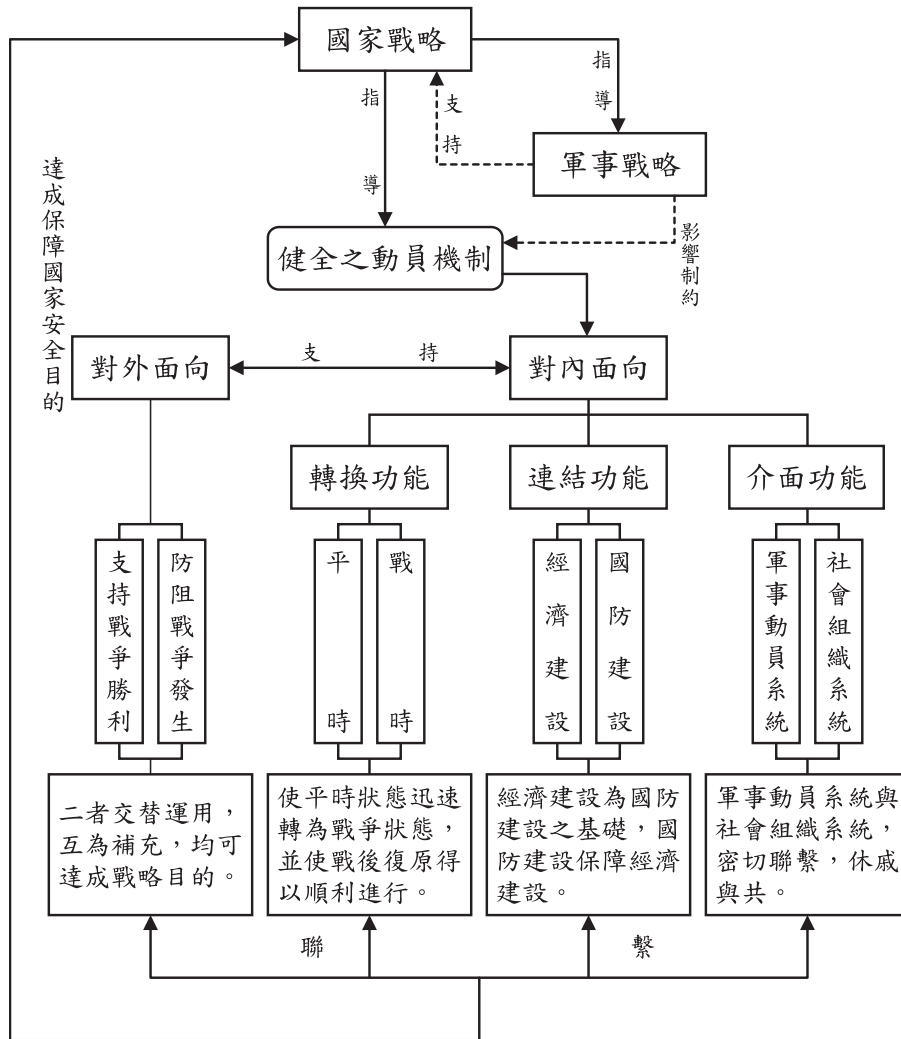
專制集權國家，多為窮兵黷武，或為對內鎮壓；或為對外侵略，其對人民的統治亦為強制式，故其動員制度必是迅速而強制有效；但因其不重視人民的基本人權，人民對國家的向心力不足，故當國家遇臨戰爭時，其國民意志無法集中，國民心理脆弱而難以持久，故其後續動員必是後繼乏力。民主體制國家，事事以法為度，重視人民權利與義務，且藏富於民，力量雄厚，加以人民對國家之向心力較極權國家相對為高，故一旦面臨戰爭，初期看似動員較慢，但俟民意聚集，投入戰爭時，其動員工作通常能發揮強勁、持久的效果。

縱觀上述之動員學理，可歸納得知動員機制具有對內、對外等面向。對內有轉換、連結、介面等功能，對外有支持戰爭、防阻戰爭之功能。動員機制受國家戰略之指導與軍事戰略之制約，其相互間之關係詳如附圖2-1，動員機制整合內容詳如附圖2-2。

## 第二節 現行動員法令

現行動員法令源於國防法相關規定，我國動員體系乃由人力動員及物資動員總其成，動員體系區分為「軍事動員」及「行政動員」等2個系統。「行政動員」由行政機關主管，「軍事動員」由國防部所主管。兩者屬支援與需求之關係，原目的係將國力作最有效的發揮，以共同達成支援軍事作戰任務；然為因應國家各種不同安全威脅，應綜合國家各項資源，以增加國家因應各種不同型態之安全威脅能力。行政動員或軍事動員亦均包含人力動員與物資動員，軍事動員中之人力動員(即軍隊動員)規範於兵役法等軍事法規，物資動員及行政動員因偏重平時之積儲與準備，均規範於「全民防衛動員準備體系」；此外，為充分發揮全民防衛國土安全及愛鄉、愛民之理念，全民防衛動員體系在平時並配合支援地區發生緊急危難，例如921震災<sup>81</sup>等工作，在法制上已與「內政部」負責之災害防救、「衛生署」負責之傳

81 災害防救法第34條第2項：直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。中央災害防救業務主管機關應主動派員協助；有關各種災害「中央災害防救各業務主管機關」，請參考第2章「中央災害防救業務主管機關負責災害類別區分表」。



附圖2-1 動員制度多維面向與功能組成表

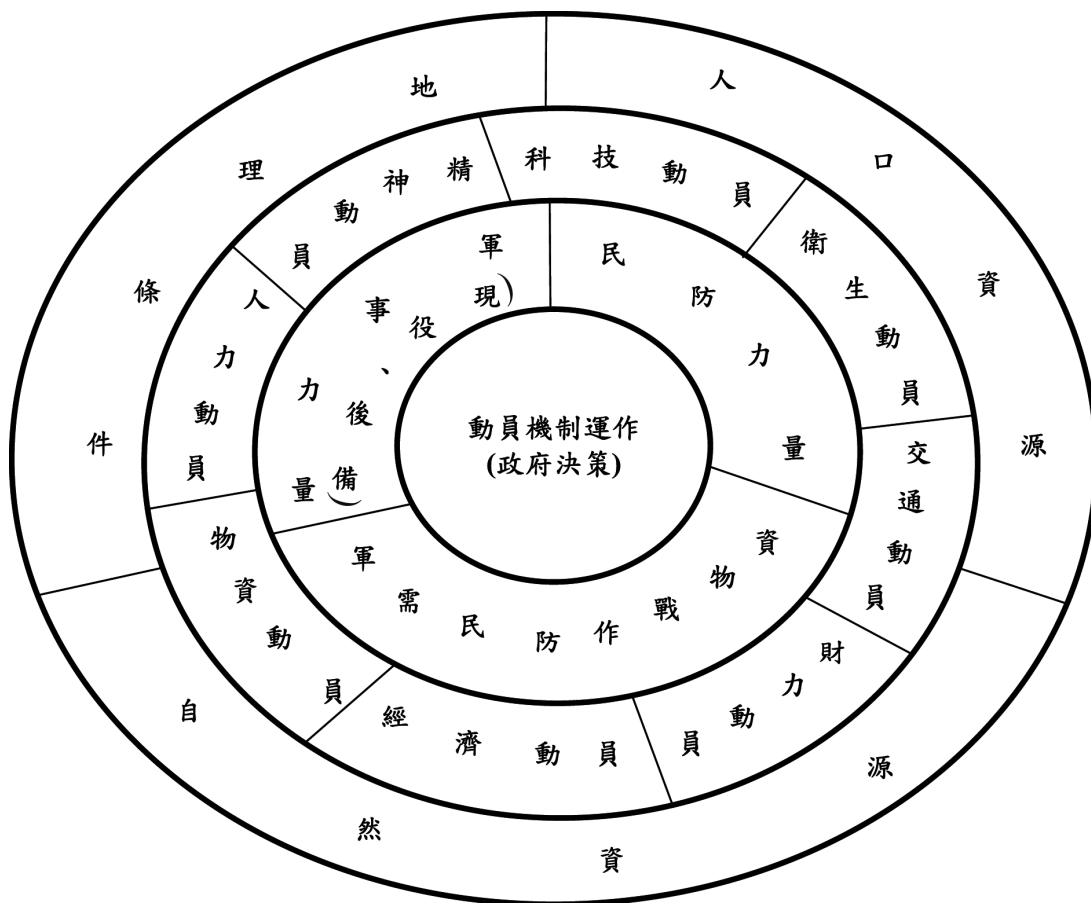
染病防治及緊急醫療、「原子能委員會」負責之核子事故應變及「國土安全辦公室」<sup>82</sup>負責反恐行動等緊急應變機制，建立橫向結合與聯繫，有關法令如后：

## 一、國防法

### (一)全民國防為動員根本思維

依據國防法第1章第3條：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」是故，「全民國防」為我國國防的基本理念，「全民防衛動員準備」機

82 行政院，<http://www.defence.org.cn/aspnet/vip-usa/uploadfiles/2006-10/20061024202016467.pdf>；「國土安全辦公室」原「反恐怖行動管控辦公室」於96年8月16日起更名；反恐怖由內政部警政署負責綜辦。



附圖2-2 動員機制整合內容圖

附圖說明：從上圖可以看出這四個層次，是個自內向外的層次關係。即第一個層次的力量能否有效發揮，依賴於第二層次的力量；第二層次的力量發揮，則又取決於第三層次的力量；第四層次的力量是最深的一個層次，直接作用於其他層次，並決定其他三個層次的協調關係與發揮作用的程度。第四層次所指動員機制運作之政府決策尚應包含：

- 一、內政外交的決策。
- 二、指導戰爭的決策。
- 三、戰時動員號召與組織決策。

制是實踐上述理念的具體作為。中華民國91年國防報告書中，強調全民國防實踐的目的包括下列6點：

1. 建構完整動員法制體系，確立工作推動依據。
2. 激發全民參與國防事務研討風潮，培養全民國防共識。
3. 落實各級行政動員會報功能，掌握戰爭潛力，有效支援防衛作戰。
4. 強化軍事動員整備，建立可恃戰力。
5. 納動員於施政，寓戰備於經建，確使國防與民生合一。



6.編管武裝及民防團隊，納編作戰序列運用。

## (二)規範「全民防衛動員準備體系」

國防法第五章第24～27條及29條條文中揭示規範「全民防衛動員準備體系」概述如下：

- 1.第24條條文規定，「總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國或局部動員。」
- 2.第25條規定，「行政院平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量，擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。前項動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以法律定之」。此係全民防衛動員準備法制定及動員準備計畫指導體系確立之緣由。惟時勢所趨，「總動員法」經停用為備位法律(並於92年1月7日正式廢止)，立法院要求僅能以動員準備法為名，故動員實施階段之作為僅有極少數規定。
- 3.第26條規定，「行政院為辦理動員及動員準備事項，應指定機關綜理之」；本條文經落實為動員會報指導體系。
- 4.第27條規定，「行政院及所屬各機關於戰事發生或將發生時(屬動員實施階段)，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力」。此於「全民防衛動員準備法」第16條第4項已規定國防部應訂定動員實施階段物資、固定設施徵購、徵用及補償實施辦法之授權法規，乃極少數動員實施階段規定之一。
- 5.第29條規定，「中央及地方政府各機關應推廣國民之國防教育，增進國防知識及防衛國家之意識，並對國防所需人力、物力、財力及其他相關資源，依職權積極策劃辦理。」本條文係行政動員架構建立之根據。

## (三)連結災防及民防

- 1.國防法第28條規定，「行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。」確實連結災防與民防。
- 2.災害防救法第15條亦規定，各級災害防救會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項。
- 3.民防法第2條規定民防工作範圍，包括第2款協助搶救重大災害、第4款規定支援軍事勤務。
- 4.民防法第4條規定民防團隊之編組，本條第2項規定，民防團隊編組、訓練、演習、服勤及支援軍事勤務辦法，由中央主管機關會同國防部定之。

## 二、人力動員相關法令



包括行政動員及軍事動員之人力動員法令，而行政動員法令係規定於「全民防衛動員準備法」中，將於該法中說明，故此專就軍事人力動員法令予以說明。

(一)兵役法

- 1.後備軍人之定義：第27條規定下列人員為後備軍人，應受後備管理：
  - (1)常備軍官、常備士官在現役期間因故離職或停役、退伍或解除召集為後備役者。
  - (2)常備兵在現役期間停役或退伍為後備役者。
  - (3)預備軍官、預備士官之未應召入營或退伍者。
- 2.消失後備軍人身分之情形：第28條規定後備軍人有下列情形之一者，消失其後備軍人身分：
  - (1)依法除役。
  - (2)依法免役。
  - (3)依法禁役。
  - (4)依法回役。
  - (5)喪失我國國籍。
- 3.後備軍人除役年齡：第3條規定男子年滿18歲之翌年1月1日起役，至屆滿40歲之當年12月31日除役，稱為役齡男子。但軍官、士官除役年齡，不在此限。
- 4.召集之種類及定義：第37條規定後備軍人及補充兵應動員、臨時、教育、勤務、點閱召集。
  - (1)動員召集：戰時或非常事變時，依作戰需要實施之。
  - (2)臨時召集：平時為現役補缺，停役原因消滅回役，戰時為人員補充或再軍事警備上有需要時實施之。
  - (3)教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之。
  - (4)勤務召集：戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。
  - (5)點閱召集：於點驗或校閱時實施之。
- 5.應召期間後備軍人為現役：第38條規定後備軍人及補充兵於應召在營期間，為現役。依法成立之武裝團隊，戰時納入戰鬥序列者，視同現役。
- 6.後備軍人應召順序規定：第39條規定召集後備軍人及補充兵時，除軍官、士官之召集，應視軍事需要之軍職專長及階級、年齡、體力以定順序，士兵之召集依下列規定以定順序：
  - (1)動員召集及戰時人員補充與軍事警備之臨時召集，以適合作戰要求為準，按年次與軍職專長順序召集之。
  - (2)停役原因消滅回役、平時現役補缺之臨時召集，得優先辦理入營。



- (3)教育召集及平時現役補缺之臨時召集，依軍職專長教育之需要召集之。
- (4)勤務召集，依補充兵及常備兵後備役順序召集之。
- (5)點閱召集：按離營時間之久暫及動員需要以定其順序。
- 7.逐召規定：第40條規定戰時或非常事變時，依前條第1款實施動員召集或臨時召集之際，國家為支持戰爭保留前後方所不可缺少之人員，於作戰無妨礙時，對此項人員，得逐次列入召集；於應需員額無妨礙時，得儘後召集之。
- 8.緩召規定：第41條規定應受動員召集或臨時召集之後備軍人及補充兵，具有下列各款情形之一者，得予緩召：
  - (1)患病經證明不堪負作戰任務者
  - (2)現任國防工業之專門技術員工，經審查核定者。
  - (3)現任國民學校教員，曾在教育部認可之師範學校畢業或經檢定合格任教1年以上，經審查核定者。
  - (4)負家庭生計主要責任，並具有下列情形之一者：
    - a.無同父兄弟者。
    - b.有同父兄弟，而均已應徵或應召在營服役者。
    - c.有同父兄弟，均未滿20歲者。
    - d.經核定為低收入戶者。
  - (5)無同父兄弟，而其父已年逾60歲或死亡者。
  - (6)犯罪重本刑為有期徒刑以上之罪在追訴中者，或犯罪處徒刑在執行中者。前項緩召原因消滅時，仍受召集。
- 9.儘召規定
  - (1)第42條規定受動員召集或臨時召集入營之後備軍人及補充兵，除常備軍官、常備士官之服役，另依有關法令規定外，於軍事作戰無妨礙時，具有下列情形之一者，得予輪次歸休：
    - a.所需員額過剩時。
    - b.在徵服現役期間曾經延役者。
    - c.應召在營服役期間已滿2年以上者。
    - d.服役成績優良者。
  - (2)第43條規定後備軍人及補充兵具有下列情形之一者，經國防部所屬權責單位核定者，得免除本次之教育召集、勤務召集、點閱召集：
    - a.患病不堪行動者。
    - b.家庭發生重大事故，必須本人處理者。
    - c.中等以上學校在校之學生。
    - d.民意代表正值開會期中者。

- e.因事赴國外者。
- f.航行國外之船員，正在航行中者。
- g.有犯罪嫌疑在羈押中，或犯罪處徒刑在執行中者。
- h.其他因不可抗力而無法應召者。

## (二)兵役法施行法

召集之範圍、人數、時日及動員時機：

- 1.第24條規定動員召集之範圍及人數，由國防部按年度計畫，經呈報行政院核定後，依照計畫應受動員召集之後備軍人及補充兵，均由國防部所屬權責單位選定編配，並由直轄市、縣(市)政府協助國防部，督導所屬警察局或鄉(鎮、市、區)公所，分負召集準備及實施之責。

經選定編配為緊急動員之後備軍人，戰時或非常事變時，應由當地民防機構，分別指定其空襲避難處所，實施就地避難；非經核准，不得疏散。前項人員居住地遷徙者，應先報經國防部所屬權責單位核准。

凡臨時召集、教育召集、勤務召集或點閱召集，除另有規定者外，亦準用之。

- 2.第25條規定動員召集開始之時日及編成部隊，由總統依法頒布之動員命令定之。
- 3.第26條規定臨時召集之範圍、人數、時日，由國防部視軍事需要以命令實施之。臨時召集入營之服役時間，在戰時或非常事變時，與動員召集同；在平時，先後在營服役時間合計以1年10個月為限。
- 4.第27條規定教育召集或勤務召集之範圍、人數、時日，由國防部按年度計畫實施，於退伍後8年內，以4次為限，每次不超過20日。但國防部得視軍事需要酌增年限、次數及時間。
- 5.第28條規定點閱召集之範圍、人數、時日，由國防部按年度計畫實施，於退伍後8年內，每年1次，每次以1日為限，必要時，國防部得視需要酌增年限、次數、日數。

## (三)後備軍人管理規則、召集規則

### 1.逐次及儘後召集規定

- (1)第29條規定合於兵役法第40條規定得列入逐次召集之後備軍人及補充兵之規定。
- (2)第30條規定合於兵役法第40條規定得列入儘後召集之後備軍人及補充兵之規定。

- 2.延期入營規定：第31條規定後備軍人及補充兵依法應受動員召集、臨時召集、教育召集或勤務召集時，因病或其他重大事故，非本人不能處理而不能如



期入營者，得由國防部所屬權責單位核准延期入營，其期限不得逾3日。

#### (四)免役禁役緩徵緩召實施辦法

- 1.申請：第37條規定應受免役、禁役、緩徵或緩召者，除由各機關、學校通知外，並應由本人或其戶長向戶籍地鄉(鎮、市、區)公所申請之。
- 2.申報：第38條規定緩徵、緩召原因消滅時，除由各該機關、學校隨時通知其戶籍地直轄市、縣(市)政府或國防部所屬權責單位外，並應由本人或其戶長於30日內向戶籍地鄉(鎮、市、區)公所申報之。
- 3.發給證明書：第39條規定經查報通知及申請免役、禁役、或緩召者，經直轄市、縣(市)政府或國防部所屬權責單位核准後，發給證明書。
- 4.不服之救濟：第40條規定不服免役、禁役、緩徵、緩召之核定者，得於接到證明書或通知書後30日內申請複核；申請複核期間，不得停止徵集、召集之執行。

### 三、物力動員法令

物力動員法令除規範於民防法外，泰半皆規範於全民防衛動員準備法及與相關子法中，擇其要者如次：

- (一)國防工業生產轉換演習實施辦法，主管機關：國防部。
- (二)物力調查實施辦法，主管機關：經濟部。
- (三)車輛編管及運用辦法，主管機關：交通部。
- (四)船舶編管及運用辦法，主管機關：交通部。
- (五)航空器編管及運用辦法，主管機關：交通部。
- (六)工程重機械編管及運用辦法，主管機關：內政部營建署。
- (七)全民防衛動員演習財物徵購徵用補償及解除徵用辦法，主管機關：行政院(國防部)。
- (八)全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法，主管機關：國防部。

表2-1 全民防衛動員準備法暨相關子法一覽表

全民防衛動員準備法暨相關子法一覽表			
項次	法規名稱	訂定機關	發布日期及文號
一	全民防衛動員準備法	國防部	90.11.14華總一義字第9000223460號令公布
二	全民防衛動員準備法施行細則	國防部	91.12.31院臺防字第0910048682號令發布
三	全民防衛動員準備演習民力徵用辦法	國防部	91.06.26(91)鐸錮字第000997號令發布



四	戰備各階段公民營通信設施支援軍事管制運用辦法	國防部 交通部	91.07.17 (91) 鐸錮字第001107號、交郵發091B000058號令會銜發布
五	國防工業生產轉換演習實施辦法	國防部	91.08.07 (91) 鐸錮字第001230號令發布
六	動員實施階段軍事人力統籌分配辦法	國防部	91.08.07 (91) 鐸錮字第001212號令發布
七	後備軍人輔導組織設置辦法	國防部	91.09.04 (91) 鐸錮字第001315號令發布
八	動員實施階段國軍機動運輸及軍品運補交通管制辦法	國防部 交通部 內政部	91.09.18 (91) 鐸錮字第001350號、交路發091B000751號、台內祕0910066693號令會銜發布
九	物力調查實施辦法	經濟部	91.06.19經研字第09104421884號令發布
十	民生必需品短缺時期配給配售辦法	經濟部	91.08.21經研字第09104429770號令發布
十一	車輛編管及運用辦法	交通部	91.10.30交路發字第091B000126號令發布
十二	船舶編管及運用辦法	交通部	91.10.30交航發字第091B000125號令發布
十三	航空器編管及運用辦法	交通部	91.11.15交航發字第091B000128號令發布
十四	高級中等以上學校學生軍訓實施辦法	教育部	91.10.18台 (91) 參字第91157702號令發布
十五	藥品醫材儲備動員管制辦法	衛生署 國防部	91.09.26衛署醫字第0910049422號、(91) 鐸錮字第001396號令會銜發布
十六	科技人才支援軍事勤務辦法	行政院 國科會	91.06.28臺會企字第0910031682-1號令發布
十七	動員實施階段大眾傳播事業及從業人員管制辦法	行政院 新聞局	91.06.28新綜一字第0911020679號令發布
十八	工程重機械編管及運用辦法	內政部	91.12.31台內營字第0910086261號令發布
十九	全民防衛動員演習財物徵購徵用補償及解除徵用辦法	國防部	91.12.18院臺防字0910053996號令發布
二十	動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法	國防部	91.12.31鐸錮0910001792號令發布

資料來源：行政院動員會報印製全民防衛動員體系法規彙編。

#### 四、其他法令

##### (一)災害防救法

1. 依「全民防衛動員準備法」第3條規定，動員任務於動員準備階段，除積儲戰時總體戰力外，並配合災害防救法規定支援災害防救。
2. 「災害防救法」第15條亦規定，各級災害防救會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會依法訂定之。
3. 「結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法」由內政部會同國防部訂定，除規定緊急災害救援所需資源之協調、相關資料之提供外



(第2條)，並規定各級災害防救會報之重要災害防救措施、對策及災害緊急應變措施等，得協調相關全動會報配合實施或提供建議(第2條)。直轄市、縣(市)災害應變中心應協調相對層級戰綜會報派員進駐，協調國軍支援災害處理事宜；戰時救災並由作戰區戰綜會報統籌調度(第5條)等。

4. 「災害防救法」第29條第1項規定，各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍…民防團隊…執行救災工作。
5. 「災害防救法」第34條第4項規定，直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關如附表，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。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，其辦法由內政部會同有關部會定之。此即「申請國軍支援災害處理辦法」訂定之法據，本辦法申請程序規定，結合前述「災害防救法」第29條第1項、第34條第4項及「結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法」第5條國軍支援救災之規定。

附表2-1 中央災害防救業務主管機關負責災害類別區分表

中央災害防救業務主管機關負責災害類別區分表	
主管機關	負責災害類別
內政部	風災、震災、火災、爆炸災害
經濟部	水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災
行政院農業委員會	寒害、土石流災害、森林火災
交通部	空難、海難、陸上交通事故
行政院環境保護署	毒性化學物質災害
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
中央災害防救業務主管機關權責	一、中央及直轄市、縣(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。 二、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。 三、災害防救工作之支援、處理。 四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。 五、災害區域涉及海域、跨越二個以上直轄市、縣(市)行政區，或災情重大且直轄市、縣(市)政府無法因應時之協調及處理。
資料來源：災害防救法第3條，99/8/4修正；作者整理。	

資料來源：災害防救法第3條，99/8/4修正；作者整理。

## (二)民防法

1. 第2條規定民防工作範圍，包括第2款協助搶救重大災害、第4款規定支援軍事勤務。

- 2.第4條規定民防團隊之編組，與全民防衛動員準備法第15條人力動員第1項規定相呼應；本條第2項規定，民防團隊編組、訓練、演習、服勤及支援軍事勤務辦法，由中央主管機關會同國防部定之。
- 3.第12條規定者，主管機關因民防工作之必需，於戰時或事變時，因情況緊急，如遲延使用土地、土地改良物或搶修、運輸工具及其操作人員，公共利益有受到重大危害之虞者，得簽發徵用命令，徵用供架設防空器材、傷患救護及臨時災害收容場所之土地、土地改良物，與供疏散避難、防救災害、運送物資等用途之搶修、運輸工具及其必要之操作人員。
- 4.第13條規定，主管機關因民防工作之必需，於戰時或事變時，得協調地方衛生主管機關簽發徵購命令，徵購供急救醫療使用之藥品醫材及其他經行政院指定公告之民防必需物資。
- 5.第21條規定，為減少空襲時之損害，國防部得會同有關機關實施防空演習，命令實施疏散避難與交通、燈火、音響及其他必要之管制；其防空演習實施辦法，由國防部會同中央主管機關(內政部)定之。
- 6.第22條規定，為防護空襲及支援軍事勤務需要，國防部於戰爭發生或將發生時，得協調中央主管機關會同有關機關，就人民及物資之管制疏散、禁止或限制民用航空器與船舶之航行、協助國軍實施防空作戰之監視與通報、協助防空事項調查之提出資料或實施檢查等事項發布命令並執行之。
- 7.民防法施行細則第3條並規定所稱支援軍事勤務，指由民防團隊人員於戰時配合國防軍事單位執行搶修軍用機場、軍用港口、軍事場庫、戰備道路與跑道及與部隊有關之鐵、公路、橋樑、隧道等設施，以及協助裝卸運輸軍品等相關事項。而此類支援軍事勤務民防團隊之任務編組、訓練及演習均規定於「民防團隊編組、訓練、演習、服勤及支援軍事勤務辦法」中。

### (三)緊急醫療救護法

#### 1.對戰爭、救災預防救助

第6條第1項規定，各級衛生主管機關對化學、輻射、戰爭及其他災害之預防應變措施，應配合規劃辦理緊急醫療救護有關事項。

#### 2.結合全動準備體系

第6條第1項規定，各級衛生主管機關於必要時，得結合全民防衛動員準備體系，實施緊急醫療救護。

#### 3.設置救護運輸工具(即救護車之設置)

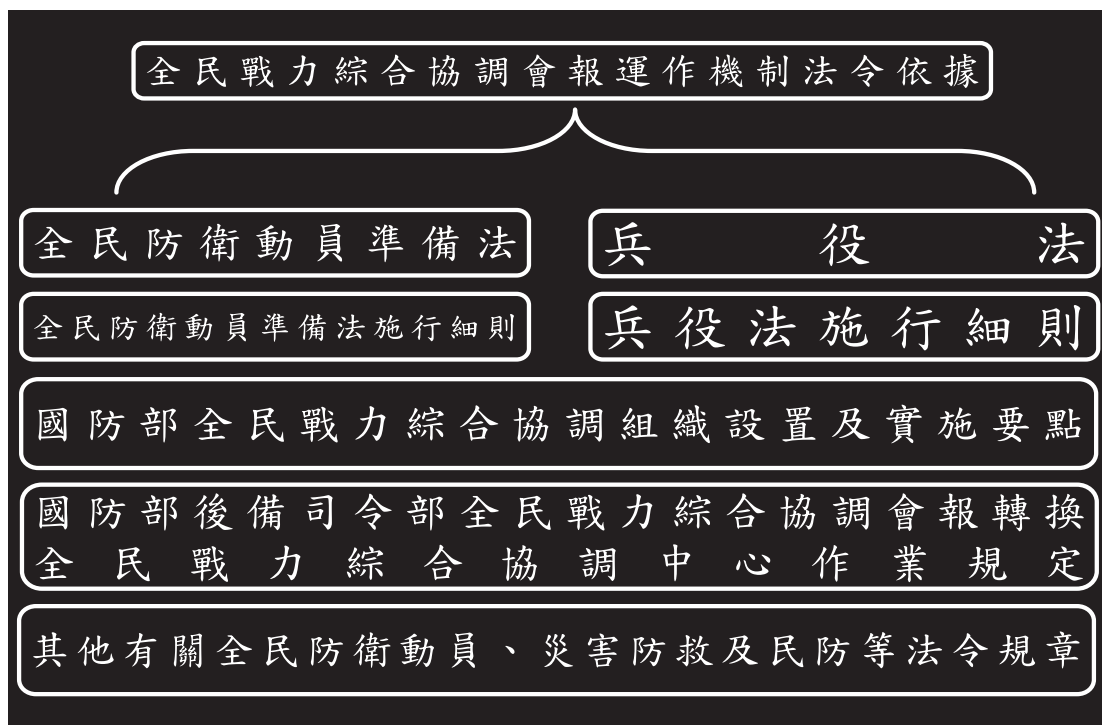
第15條規定，軍事機關亦為設置單位之一，其設置與管理，依國防部之規定，但其所設民眾診療機構設置救護車及配置救護人員，依本法規定辦理。

#### 4.第32條第2項規定大量傷病患處理涉及軍事機密時，應由軍事機關處理之。



### 第三節 全民防衛動員體系法令

全民防衛動員準備法係為建立全民防衛動員體系，定位為國家戰爭動員準備機制，內容包括軍事動員準備及行政動員準備；動員「準備」階段之任務為結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並支援地方緊急災變。動員「實施」階段之任務則為統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急災變，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。相關法令即沿此脈絡及目的進行律定。以下即就全民防衛動員準備法進行剖析。



#### 一、法制沿革

- (一)我國「全民防衛動員準備機制」的法制沿革，從「國家總動員法」、「妨害國家總動員懲罰暫行條例」、「全民防衛動員準備施行辦法」到「全民防衛動員準備法」是一個具有歷史傳承的制法過程，基本上，也是配合我國政、經現代化發展下的必然結果。
- (二)鑑於中共不放棄武力犯臺的安全威脅，與中共強大軍力的威脅，「全民國防」的具體實踐是有效因應中共犯臺的全面致勝之道。另外，基於戰爭型態與軍事科技的發展，未來的戰爭是一種「高消耗」、「高成本」、「快節奏」與「殺傷性大」的武力衝突，所以，各方面的戰耗補充、人員選充就極其重要，而一



套有效、完整的動員體系即成為成功的關鍵。

(三)民國90年1月1日「行政程序法」施行，鑒於動員準備工作，平時須對民間團體、企業進行動員能量調查；演習驗證時，必須運用之資源、財務乃至操作該財務之人員等，必然影響人民之權利、義務。故國防部在行政院指導下，邀集中央相關部會、各級地方政府，考量人民權益與軍事作戰之需求，參酌「全民防衛動員準備施行辦法」及「國防法」的相關規定，共同擬定「全民防衛動員準備法草案」，於民國89年11月15日經行政院院會審查通過，送請立法院審查經三讀通過，於民國90年11月14日總統令公布實施，並於民國91年12月31日授權行政院各主管機關修法，通過「全民防衛動員準備法施行細則」，至此，我國動員法制體系建構完整，確立了整體動員工作在「依法行政」的基礎上推動的依據。

## 二、體系建構

依據全民防衛動員準備法第一條規定：「為建立全民防衛動員體系，落實全民國防理念，實施動員準備，保障人民權益，特制訂本法」。是故「全民防衛動員準備法」為實施動員的法源，不僅牽涉到人民的義務亦要保障人民的權益。而第二條區分動員的階段為：「一、動員準備階段：指平時實施動員準備時期。二、動員實施階段：指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發佈緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。」第三條點出動員的任務包括以下兩點：「一、動員準備階段結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救。二、動員實施階段統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要」。與「全民防衛動員實施辦法」不同之處在於，「全民防衛動員準備法」不僅強調平時戰力的綜合準備，還要配合災害防救法規定支援災害防救工作，換言之，此準備法不僅是因應戰時準備而用，在平時更要透過協助災害防救的工作，來凸顯全民防衛動員機制的資源整合。

## 三、全民防衛動員準備法與其他法令之關係

「全民防衛動員準備法」制定之精神在建立以下機制：

- (一)積儲戰時總體戰力。
- (二)平時配合災害防救法規支援救災。
- (三)動員實施階段運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。

就上所述之機制其意涵擴及至「災害防救法」、「民防法」等相關法規配合運作方能彰顯全民防衛動員機制功能。

### 1.全民防衛機制在災害防救體系之地位



「災害防救法」之主旨在於健全災害防救體制，強化災害防救功能，確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全(「災害防救法」第1條)「災害防救法」之主管機關在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府(「災害防救法」第4條)執行災害防救工作則依不同的災害類型由各中央業管主管機關執行災害防救工作，例如空難、海難及陸上交通事故由交通部負責、土石流災害由行政院農委會負責…等。其中第15條規定「各級災害防救會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會依法訂定之」，基此，結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法中清楚律定了災害防救會報與全民防衛動員準備業務會報的協調運作關係。

## 2. 民防法係規範民防體系與全民防衛機制之關係

- (1)民防法的主要在於民力，因此其主要目的在於有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務(「民防法」第1條)與「全民防衛動員準備法」二者相同之處，都在於維護人民權益與國家安全。
- (2)民防工作與軍事勤務兩者息息相關，平時由內政部會同國防部督導執行，戰時由國防部協調內政部運用民防團隊，支援軍事勤務。因此在民防法第2條規定，民防團隊須協助搶救重大災害、協助維持地方治安，故民防團隊為提供支援角色。如921地震發生時，依「民防法」之規定啟動民防體系協助救災及警方維繫災區秩序。
- (3)依「民防法」規定，因民防工作之必需，於戰時或事變時，因情況緊急，公共利益有受到重大危害之虞者，得簽發徵用命令及徵購供急救醫療使用之藥品醫材及其他經行政院指定公告之民防必需物資(「民防法」第12、13條)，與「全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法」第4條所定：直轄市、縣(市)政府為動員實施階段物資或固定設施徵購、徵用及補償之執行機關一致。

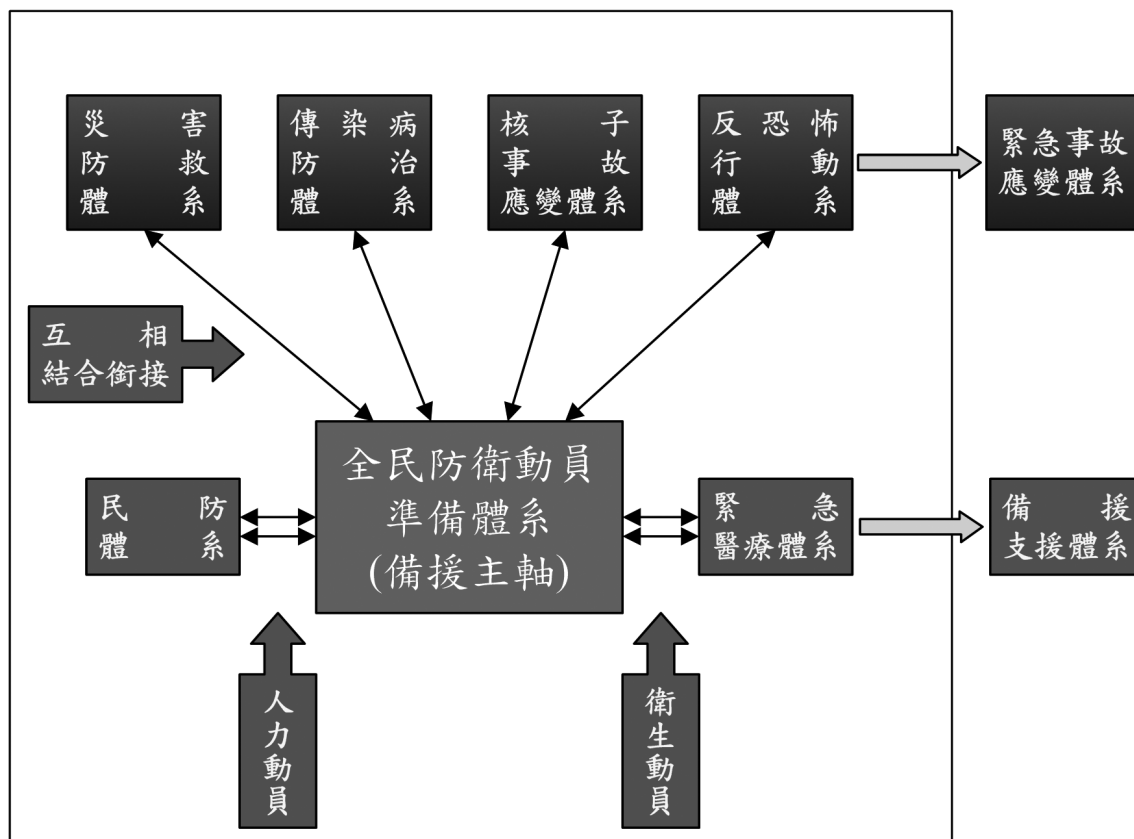
## 3. 全民防衛動員準備體系在國土安全網之角色地位

### (1)依法支援救災

依據全民防衛動員準備法第3條第1款規定，動員準備階段結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災防法規定支援災害防救；故除了動員實施階段可依照總統發布之緊急命令，啟動全民防衛體系外，如遇災變發生，在縣市災害防救體系無法因應時，則主動協調相關單位，動員地區人、物力及機具協力支援搶救。

## (2)成為備援主軸

由於全民防衛動員體制編管具體且已建立相關作業程序，年度均與縣市政府進行供需協調簽證，能充分掌握民間物力資源，除戰時得滿足軍需及兼顧公務機關及民間需求外，平時亦具備支援災害防救之能量；加上民防體系原已納入全民防衛動員體系中之人力動員編組，緊急醫療體系亦已納入衛生動員編組中，因此，行政院動員會報於92年7月工作檢討會，乃決議以全民防衛動員體系為主軸，有效整合協調其他應變與支援體系，達到啟動本體系，即係啟動國土安全網之備援支援體系之作用。



附圖2-4 國土安全網示意圖

資料來源：謝雲龍，全民防衛動員準備政策說明—國土安全網之建構。



**防衛勤員**

（大學暨在職教育）



### 第三章 全民防衛動員準備機制

我國現行之動員機制係為結合「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想與指導，所實施之戰略守勢型的國家總動員，故稱「全民防衛動員」<sup>83</sup>。然現代的國防已不僅是單純為軍事行為而準備，國防法第三條：「中華民國之國防，為全民國防；包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」，均有賴透過動員的過程，始能充分運用政、經、軍、心、科技等總體力量來強固國防，故全民防衛動員亦為「全民國防」的具體實踐。

現代的國防是牽動整個國力、軍力、民力的綜合行為；臺澎地區幅員小、資源有限，故臺澎防衛作戰具有「同島一命」的特質，無前、後方之分，更無軍與民之別；必須發揮與運用全民群體性的防衛力量，共同來捍衛我們的家園。而國家的安全威脅，亦不僅限於外部的軍事威脅，且應包括來自內部的天然與人為威脅，故建立全面的綜合性安全觀念是全民所必須具備的基本概念與共識。基此，全民防衛係以民眾為後盾，政府施政為憑藉，凝聚人民之抗敵意志，發揮軍民總體力量所實施之保家、保產、保鄉之防衛作戰。故全民防衛動員乃是全民國防之具體實踐，而其整合之戰爭潛力，除戰時支援軍事作戰外，亦應結合民防體系於平時適時適切支援災害救援。充分運用政、經、軍、心、科技等總體力量，強固國家安全。行政院依「全民防衛動員準備法」之規範，成立「行政院全民防衛動員準備業務會報」，並由國防部兼任會報秘書工作，負責協調精神、人力、物資經濟、交通、財力、衛生、科技、軍事等8個部會級動員準備業務會報及22個直轄市、縣(市)政府動員準備業務會報，共同推動全民防衛動員準備事項。

#### 第一節 全民防衛政策與方針

我國之動員準備，係在兼顧國防與民生發展下，平時本「納動員於施政、寓戰備於經建」之原則，蓄養戰爭潛力，協力災害救援；戰時則實施「全民防衛動員」，以發揮全民力量，爭取防衛作戰勝利。前國防部長湯曜明應洪鈞培基金會與向陽公益基金會的邀請，以「全民國防的理論與實踐」為題，發表公開演講。強調全民國防是全民的嚇阻戰力、是以小搏大的生存利器、更是價廉效高的國防投資。在戰爭型態不斷變遷與國家安全與日俱增的時代，如何結合全民意志與力量共同投注國防建設，確保國防慎固安重，確實是國家發展的關鍵任務。換言之，今天國家所面

83 《國軍軍語詞典》(臺北：國防部，2004/3/15)，頁8。



對的國防威脅，就是2千3百萬同胞共同遭受的生命威脅，國家所要致力鞏固的國防建設，也就是2千3百萬同胞每一個人安身立命的工程，因此，沒有人可以迴避，也沒有一刻可以鬆懈，所以臺澎地區防衛動員成功之基礎就是建立全民國防體系。

針對國家安全潛在之威脅，依據「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想與指導，平時由中央各部會與地方政府精進精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技、軍事等各項動員準備作為，厚植戰爭與應變潛力，並與災害防救、傳染病防治(制)、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系相互銜接，以作為「國土安全網」的備援主軸；戰時或非常時期，則藉各級動員會報之機制運作，適時動員全民總體力量，有效支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及民生基本需求。<sup>84</sup>全民防衛動員係實踐「全民國防」之具體作為，在於平時結合各級政府施政，完成人力、物力及戰力綜合準備，以積儲平時總體戰力，並支援地區緊急狀況應變；戰時統合民間力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需求。動員區分動員準備及動員實施兩階段，動員準備階段方面，依「全民防衛動員準備法」，結合各級政府施政作為，先期完成精神、人力、物資經濟、財力、科技、交通、衛生及軍事動員準備，以厚植動員潛能，並配合災害防救法支援災害防救。動員實施階段則依「緊急命令」，實施全面或局部動員，將國家總體經濟潛力，轉換成實質戰爭能力，以支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。

全民國防的理念在於建構全民參與、全民防衛的國家安全，以軍人為基礎的軍事防衛，只是保障國家安全的手段之一，平民亦可以成為另一股重要的防衛力量，平民力量不僅是社會動員的所在，更是防衛整體社會的主要力量。<sup>85</sup>所以，動員之意義即適應國防軍事需要或應付緊急事變，將全國人力、物力、財力及精神力，由平時狀態轉為戰時或非常時期狀態，使國力能作最有效發揮，以贏得戰爭或救平事變，維護國家安全。就廣義言，動員就是國家總動員；惟就狹義言，動員就是軍事動員。

綜述，我國之動員準備，係在兼顧國防與民生發展下，平時本「納動員於施政，寓戰備於經建」之原則，蓄養戰爭潛力，協力災害救援，戰時則實施「全民防衛動員」，以發揮全民力量，爭取防衛作戰勝利。針對國家安全潛在之威脅，依據「有效嚇阻、防衛固守」之軍事戰略構想，平時由中央各部、會與地方政府精進精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技、軍事等各項動員準備作為，厚植戰爭與應變潛力，並配合災害防救法規定支援災害救援；戰時或非常時期，藉各級動

84 國防部「中華民國93年國防報告書」(臺北：國防部編印，2004/12)，183～184頁。

85 莫大華，2001「全民國防與國家安全」學術研討會論文集，平民防衛與臺澎防衛作戰頁1。

員會報之機制運作，適時動員全民總體力量，有效支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及民生基本需求之目的。

## 第二節 全民防衛動員運作

「全民防衛動員準備法」已於90年10月訂定外，其相關子法計16項，亦已分由各有關部、會於91年底訂定，奠定動員準備之正式法源基礎。結合「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想，遵「全民防衛動員準備法」之規範，落實全民國防理念，全民防衛動員機制包括動員準備業務會報、動員準備計畫及全民防衛戰力綜合協調會報等三項指導體系；與「行政動員」與「軍事動員」兩個子系統。由於是?戰爭做準備，因此所涵蓋層面非常廣泛，「行政動員」包括了精神、人力(含民防)、物資經濟、財力、交通、衛生、科技及「軍事動員」等中央各個部會的主管事務、地方22個縣(市)政府組織，以及相關的公、民營事業等單位，所形成之組織架構，故為我國現行唯一兼具平、戰一體的動員機制。

### 一、就全民防衛動員實施階段區分

動員區分為兩個階段，包括：「動員準備階段」與「動員實施階段」。

(一)動員準備階段：指平時實施動員準備時期。

(二)動員實施階段：即戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員。

### 二、就動員系統區分

就動員準備系統區分為「行政動員準備」及「軍事動員準備」兩個子系統。

(一)行政動員準備：係透過中央相關部會與地方政府等行政機關的運作，將全國各階層與全民防衛有關之活動與資源，加以規劃安排，使人力、物力、財力能獲得有效整合，以發揮總體國力，俾於平時協力災害救援，戰時支援軍事作戰。

(二)軍事動員準備：依軍事目標及軍事戰略構想的要求，將行政動員所整備的戰爭潛力，做經濟有效的運用，使軍隊能迅速由平時態勢轉換成戰時態勢，以利達成防衛國土安全之作戰任務；由國防部負責執行，中央各機關配合辦理。

「軍事動員」乃「全民防衛動員」之核心，為使「軍事動員」與「行政動員」緊密結合，於兩者間另設有「全民戰力綜合協調組織」以為介面，擔任政、軍間之銜接、協調、融合等之橋樑工作。國家動員之機制與運作，如附表3-1。

## 第三節 我國動員準備計畫及各類會報

我國動員計畫區分為動員準備綱領、動員準備方案、動員準備分類計畫等三階

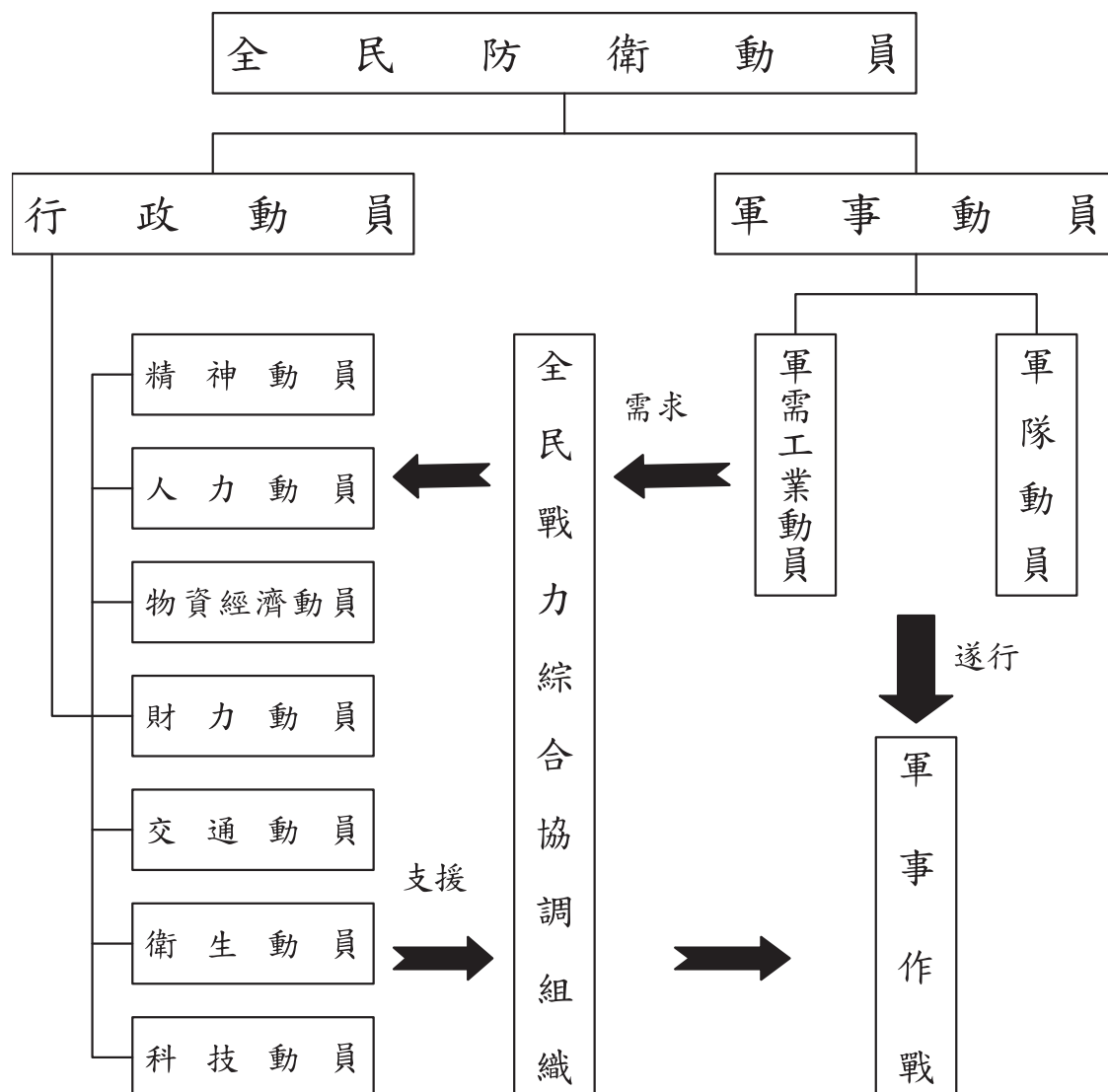


層。另依「全民防衛動員準備法」之規範，全民防衛動員體系包括動員準備計畫指導體系、動員準備業務會報指導體系(詳如附圖3-1、3-2)及戰力綜合協調會報體系等三種體系，詳如后：

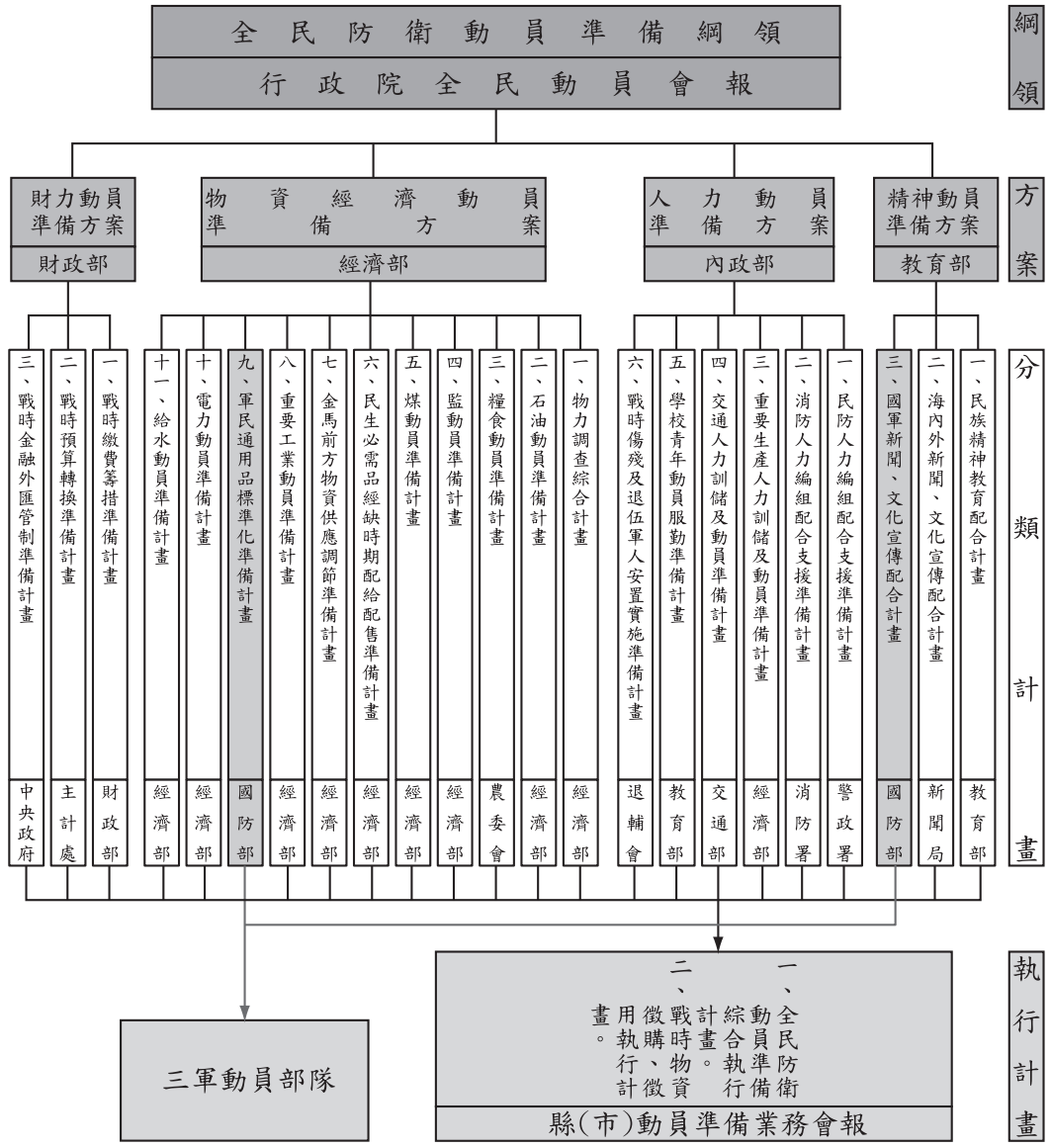
## 一、動員準備計畫

依全民防衛動員準備法第六條規定，動員計畫區分為動員準備綱領、動員準備方案、動員準備分類計畫。動員準備綱領係以國防戰略目標為指導原則，配合國軍全般戰略構想，統籌策劃全國人力、物力、財力及科技等動員能量，以備平時支援災害防救，戰時支援軍事作戰，及兼顧民生需求。動員準備方案乃針對各種動員特性，結合各該機關之施政計畫，依動員準備綱領之規劃，確定年度主要需求項目，

附表3-1 全民防衛動員系統區分表







附圖3-1 全民防衛動員準備計畫權責劃分之一

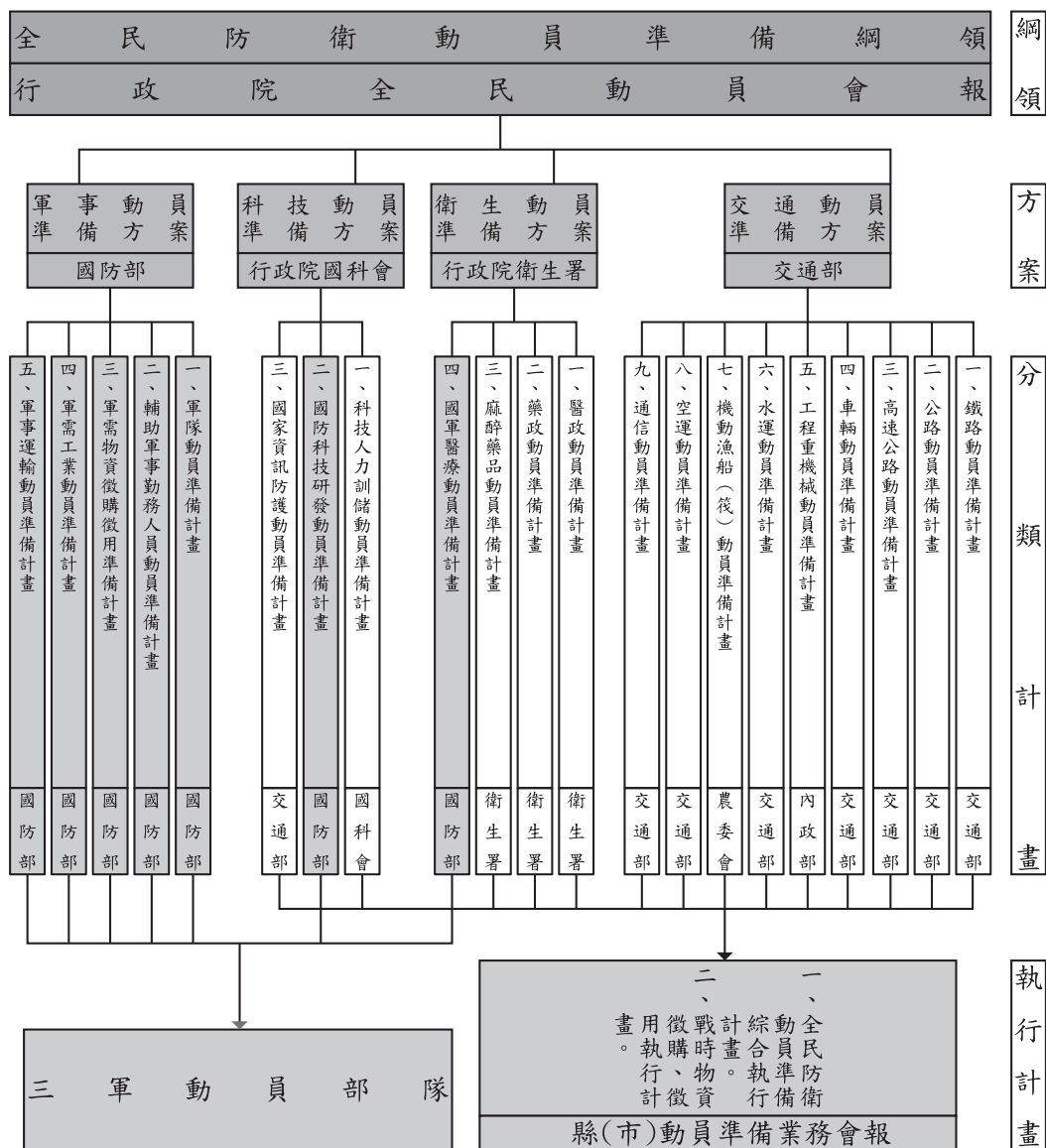
實施統籌分配，以律定各分類計畫應行規範事項。動員準備分類計畫則為依據動員準備方案，確定各機關實施作業範圍與預期配合達成目標，以適應動員實施階段需要。<sup>86</sup>

(一)就行政動員準備方面區分

- 1.精神動員準備：方案主管機關(教育部)以宣揚全民國防理念為著眼，策訂精神動員準備方案，並透過精神動員會報體系，協調相關部會與機關，訂定精

86 行政院，全民防衛動員準備法、第六條。





附圖3-2 全民防衛動員準備計畫權責劃分之二

神動員準備各項分類計畫；以全國軍民為對象，結合學校教育與大眾傳媒宣導，藉寓教於樂方式，激發全民關注國防，進而支持國防建設，參與國防建設。

- 2.人力動員準備：方案主管機關(內政部)本動員實施階段獲得所需人力為著眼，策訂人力動員準備方案，並透過人力動員會報體系，協調相關部會與機關，策訂人力動員準備各項分類計畫，統籌規劃民間人力資源分配與運用，以因應戰時軍、公、民緊急應變需求。
- 3.物資、經濟動員準備：方案主管機關(經濟部)以確保動員實施階段軍事、工

業及基本民生需求之供應為著眼，策訂物資經濟動員準備方案，並透過物資經濟動員會報體系，協調相關部會與機關，策訂物資經濟動員準備各項分類計畫，預估戰時需求，建立存量基準，以維持軍、公單位與社會大眾生活運作。

- 4.財力動員準備：方案主管機關(財政部)以穩定動員實施階段財政金融秩序、調度所需資金為著眼，策訂財力動員準備方案，並透過財力動員會報體系，協調相關部會與機關，策訂財力動員準備各項分類計畫，以完成財力動員準備事宜。
- 5.交通動員準備：方案主管機關(交通部)以強化動員實施階段機動運輸、輸具保修與通信等能量為著眼，策訂交通動員準備方案，並透過交通動員會報體系，協調相關部會與機關，策訂交通動員準備各項分類計畫，統一調配與管制各項交通與通信能量，支援軍事作戰及緊急應變之需求。
- 6.衛生動員準備：方案主管機關(行政院衛生署)以因應戰爭及災害需求，確保緊急醫療救護為著眼，策訂衛生動員準備方案，並透過衛生動員會報體系，協調相關部會與機關，策訂衛生動員準備各項分類計畫，統一調配與管制各項醫療能量，支援軍事作戰及緊急應變之需求。
- 7.科技動員準備：方案主管機關(行政院國科會)應以強化國防科技能量為著眼，策訂科技動員準備方案，並透過科技動員會報體系，協調相關部會與機關，訂定科技動員準備各項分類計畫，運用科技人力，以提昇國防科技水準，達到科技強國、科技建軍之目標。

## (二)就軍事動員準備方面

國防部為方案主管機關，以達成動員實施階段迅速成軍，有效支援防衛作戰為著眼，策訂軍事動員準備方案，並本「精簡常備、廣儲後備」之建軍政策，指導所屬完成各項動員準備分類計畫，強化軍事動員準備工作，以達成「及時動員、及時作戰」之目標；主要工作事項有：

- 1.編組適量後備部隊：依國軍防衛作戰三軍部隊全戰備兵力需求，在「常備打擊、後備守土」之政策指導下，配合常備部隊兵力結構，編組適量之後備部隊，精選精壯後備軍人納入編組，以充分運用後備能量，發揮總體戰力，共同遂行臺澎防衛作戰任務。
- 2.精進後備部隊訓練：為培養後備動員戰力，三軍動員部隊應藉平時基幹種能訓練與裝備整備，奠定基礎戰力，並以年度教育、點閱、勤務召集訓練，保持與恢復後備軍人戰鬥技能，以縮短戰時臨戰訓練時間，達到「及時動員，及時作戰」之要求。
- 3.設立週密輔導組織：本「服務支持管理、管理支撐動員」之理念，於各鄉鎮



(市區)、村里設置後備軍人輔導組織，遴選事業有成、熱心服務之優秀人才加入，協助遂行後備軍人管理、服務及動員工作，以有效支援軍事動員任務之達成。

- 4.擴大軍民通用產能：為使國防工業植基民間，應選定戰時必須生產項目，協調經濟部制定國家標準，鼓勵具有生產能力之廠商，製造軍民通用品；另對具有軍品生產能力之公、民營事業機構，應依類別詳予調查，納為動員工廠，建立國防工業動員生產體系，並完成動員實施階段生產轉換整備事宜。
- 5.充分運用民間資源：督導三軍各部隊確依作戰任務、編裝(配賦)表、動員目標檢討，提出重要物資、固定設施、輸具需求，並與地方物力調查機關綿密協調，有效運用民間物力支援能量，完成計畫徵購徵用整備，俾利戰時迅速動員，提昇部隊戰力。<sup>87</sup>

## 二、各級動員會報

行政院全民防衛動員準備業務會報，乃行政院為統籌辦理動員準備事項，設召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長派兼。

### 行政院全民防衛動員準備業務會報編組表

召 集 人： 行 政 院 院 長

副召集人：  
行政院副院長

軍事機關：  
國防部

執 行 長：  
行政院秘書長  
副執行長：  
行政院副秘書長  
執行秘書：  
後備事務司司長

行政機關：  
內政、教育、經濟、財政、交通部、衛生署、國科會及通訊傳播委員會首長

秘書組組長：  
國防部後備事務司全動處處長

87 行政院，九十二至九十三年各項動員準備方案準則。

各動員準備方案動員準備業務會報：中央各機關主管之動員準備方案，區分八項。精神動員準備方案由教育部主管；人力動員準備方案由內政部主管；物資經濟動員準備方案由經濟部主管；財力動員準備方案由財政部主管；交通動員準備方案由交通部主管；衛生動員準備方案由行政院衛生署主管；科技動員準備方案由行政院國家科學委員會主管；軍事動員準備方案由國防部主管。

直轄市、縣(市)動員準備業務會報：直轄市、縣(市)政府所設動員準備業務會報。全民防衛動員計畫指導體系表如下圖：

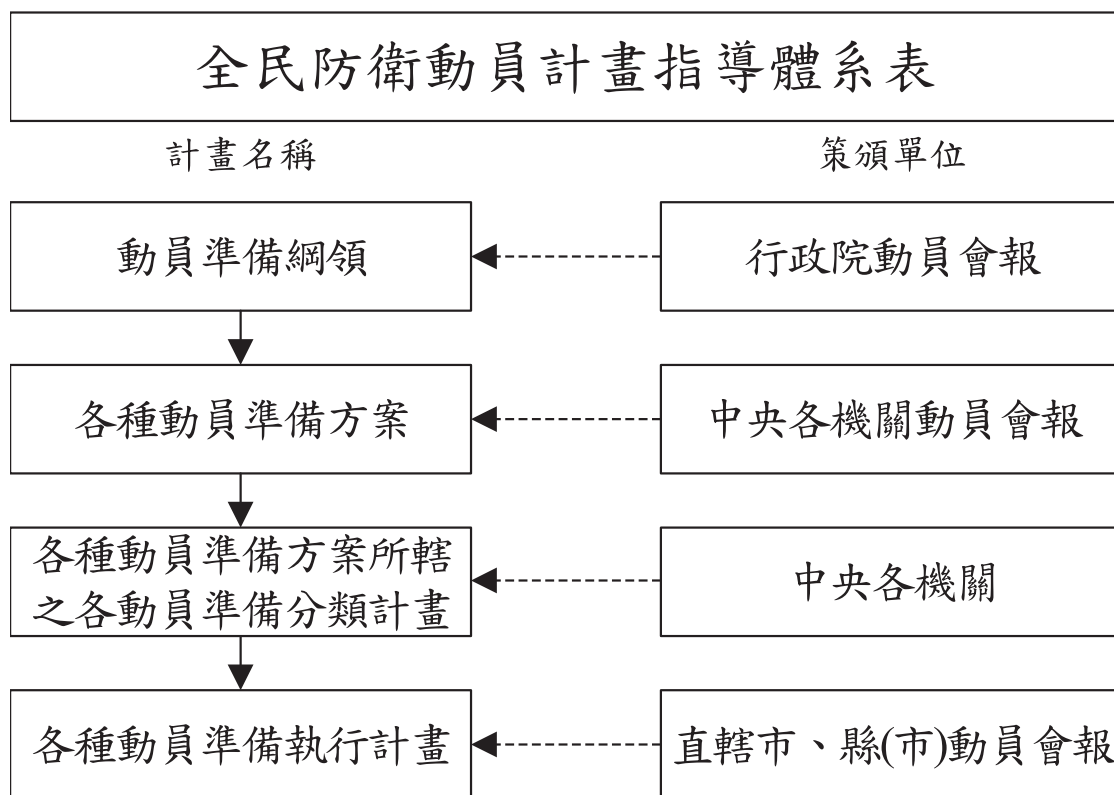
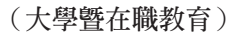


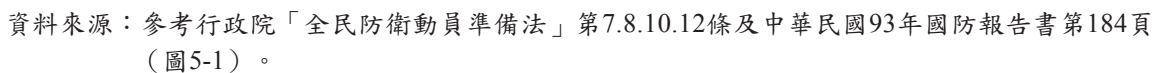
圖 全民防衛動員計畫指導體系表

#### 第四節 全民防衛動員準備

動員準備為平時的工作事項，也是戰時動員的根基。根據動員準備法第13條的規定，各動員準備分類計畫主管機關及直轄市、縣(市)政府於動員準備階段，應對可為動員之人力、物力、科技、設施及交通輸具等，進行調查、統計及規劃，並得實施演習驗證之。動員準備法第14至25條分別律定宣傳、人員、重要物資、國防工

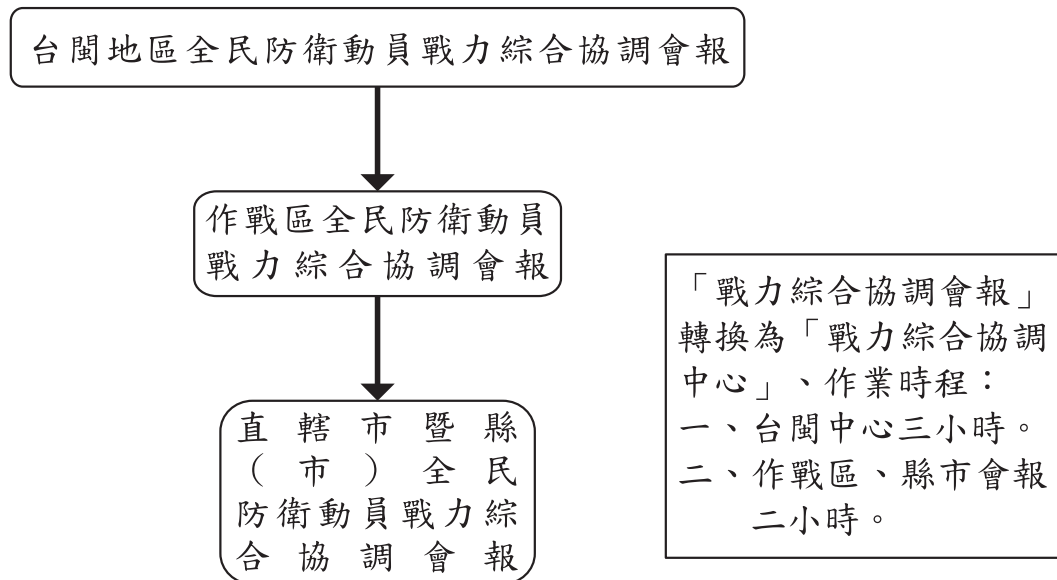


全民防衛動員準備業務會報暨計畫指導體系圖





## 全民防衛動員戰力綜合協調會報組織體系圖



資料來源：參考行政院動員會報九十一年幹部巡迴講習資料製

附圖 全民防衛動員戰力綜合協調會報組織體系圖

業、財力、交通、通信、衛生、科技、軍事等動員準備如下。

### 一、宣傳準備

為宣揚全民國防理念，精神動員準備分類計畫主管機關應結合學校教育並透過大眾傳播媒體，培養愛國意志，增進國防知識，堅定參與防衛國家安全之意識。直轄市及縣(市)政府並應納入施政項目，配合宣導。

為結合學校教育增進國防知識，教育部應訂定各級學校軍訓課程之相關辦法。針對動員實施階段需求，行政院新聞局應訂定動員實施階段大眾傳播事業及從業人員管制辦法。

### 二、人員動員準備

為確保動員實施階段獲得所需人力，人力動員準備分類計畫主管機關於動員準備階段，應對民間重要專門技術人員、民防、義勇消防、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織，實施調查、統計、編組，並對學校青年動員服勤、戰時傷殘及退除役軍人安置等事宜進行規劃。直轄市及縣(市)政府並應配合辦理。

前項調查，重要專門技術人員所屬之事業機構應配合辦理及提供相關動員能量資料。

民防工作與軍事勤務相關者，動員準備階段由內政部會同國防部督導執行；動



員實施階段由國防部協調內政部運用民防團隊，支援軍事勤務。

針對動員實施階段需求，國防部應訂定動員實施階段軍事人力統籌分配辦法。

### **三、重要物資動員準備**

為確保動員實施階段軍事、工業及基本民生需求之供應，物資經濟動員準備分類計畫主管機關應預估需求，完成各項重要物資及固定設施之調查及統計，並選定部分重要物資作適量儲存。直轄市及縣(市)政府並應配合辦理。

公、民營生產事業機構對前項調查，應配合辦理及提供相關動員能量資料，並應依經濟部所定之重要物資存量基準儲備之。

前二項有關重要物資之內容、存量基準、調查、儲備與固定設施之調查及民生必需品短缺之配給配售辦法，由物資經濟動員準備分類計畫主管機關定之。

經濟部應規劃緊急生產應變措施，並策訂石油、電力、給水設施之安全維護及搶修器材等準備事宜。

針對動員實施階段需求，國防部應訂定動員實施階段物資、固定設施徵購、徵用及補償實施辦法。

### **四、國防工業動員準備**

為達成國防工業植基民間，國防部應結合軍、公、民營生產事業機構，建立國防工業動員生產體系，與經濟部共同組成作業編組，辦理軍、公、民營國防工業發展及軍品生產能力資料調查等相關事項，以完成各項動員生產準備；並得視需要選定國防工業工廠，協議製供符合軍事需要之品項，簽訂動員實施階段生產轉換契約及訂定作業規範。

前項國防工業訂約工廠應配合參加演習。有關國防工業發展及配合演習辦理生產轉換及動員徵用事項之辦法，由國防部定之。

### **五、財力動員準備**

為穩定動員實施階段財政金融秩序，調度所需資金，財力動員準備分類計畫主管機關應策訂動員實施階段戰費籌措、預算轉換及金融外匯管制事宜。

### **六、交通動員準備**

為強化動員實施階段運輸能量，交通動員準備分類計畫主管機關應規劃陸運、水運、空運運輸調配戰備準備，加強港埠作業能力，充實海上接駁裝卸設施，完成船舶艙裝計畫與訓練，並規劃辦理民航站(場)與導(助)航設備(施)之動員準備，增進搶修作業技能訓練。

前項有關船舶艙裝事項，船舶所有人應配合辦理。

針對動員實施階段需求，國防部應會同交通部、內政部訂定動員實施階段國軍機動運輸及軍品運補交通管制辦法。

面對封鎖狀態時之外購物資緊急獲得及航運管制機制，行政院動員會報應指導

各機關共同建立之。此外為強化動員實施階段機動及保修能量，交通動員準備分類計畫主管機關應對車輛、船舶、航空器、工程重機械、相關修護廠及操作人員定期實施調查、統計及異動校正。

前項調查，車輛、船舶、航空器、工程重機械及相關修護廠之所有人或管理人應配合辦理，並提供相關動員能量資料。

第一項有關車輛、船舶、航空器、工程重機械之內容、調查程序、編管及運用之辦法，由交通動員準備分類計畫主管機關定之。

#### **七、通信動員準備**

為強化動員實施階段通信能量，交通動員準備分類計畫主管機關應對於公、民營電信管制器材廠商、電信事業及專用電信設置者，實施調查、統計，並規劃辦理通信統一管制、設施安全防護等動員準備事項，完成通信動員實施階段作業準備。

前項調查，公、民營電信管制器材廠商、電信事業及專用電信設置者應配合辦理，並提供相關動員能量資料。有關戰備各階段公、民營通信設施支援軍事管制運用辦法，由國防部會同交通部定之。

#### **八、衛生動員準備**

為因應動員實施階段緊急醫療救護，衛生動員準備分類計畫主管機關應完成相關配合計畫，並對於醫療機構設施狀況及醫事人員辦理調查、統計、編組等準備事項，完成臨時醫療機構之開設及疏散計畫，直轄市及縣(市)政府並應配合辦理。

前項調查，各公、民營醫療機構應配合辦理，並提供相關動員能量資料。

#### **九、外傷用藥品醫材動員準備**

為因應戰爭、災害需求，直轄市及縣(市)政府衛生主管機關應結合施政，輔導公、民營醫院完成重要外傷用藥品醫材儲備，對於前項重要外傷用藥品醫材儲備，各公、民營醫院應配合辦理；有關藥品醫材儲備之品項、數量、更新及動員管制之辦法，由行政院衛生署會同國防部定之。

#### **十、科技動員準備**

為強化國防科技能量，科技動員準備方案主管機關應結合產業、學界、研究單位，規劃研發武器系統之機制，並對產業、學界、研究單位辦理調查、統計及編組準備事項，完成人才庫建立計畫。

前項調查，產業、學界、研究單位應配合辦理，並提供人才庫資料。有關科技人才支援軍事勤務之辦法，由科技動員準備方案主管機關定之。

#### **十一、軍事動員準備**

為達成動員實施階段迅速成軍，有效支援防衛作戰，軍事動員準備方案主管機關，應實施後備部隊編組、訓練及設置後備軍人輔導組織。

對於軍事動員需求事項，行政動員準備各分類計畫主管機關應全力遂行支援，



並配合參加演習。

第一項有關後備軍人輔導組織設置辦法，由國防部定之。

## **第五節 全民防衛動員演習與徵購、徵用補償**

動員準備法第26至39條對動員之演習及徵購、徵用與補償有以下的規定。動員準備方案主管機關為驗證全民防衛動員體系動員準備之現況，得規定各動員準備分類計畫主管機關實施必要之演習，其需實員參演時，由動員準備分類計畫主管機關協調國防部及有關機關(構)支援及配合。必要時，得指定公、民營產業配合參加演習。

前項受指定之公、民營產業應配合參加演習。

直轄市及縣(市)政府應配合實施第一項演習。有關演習的規定如下。

### **一、演習區域**

國防部或其他依法成立之武裝團隊主管機關為維持與驗證動員作戰能力，得於中華民國主權所及範圍內，設立永久或暫時性之演習區域，實施演習與訓練。

前項演習區域，由國防部或其他依法成立之武裝團隊主管機關會同內政部公告，並通報相關機關。

中央各機關、直轄市及縣(市)政府應配合參加第一項演習。

### **二、徵購、徵用及補償**

主辦演習機關得因演習實際需要，徵購、徵用人民之財物及徵用操作該財物之人員；徵用並應給與相當之補償。演習需民間財物配合參演時，亦得以契約方式辦理。

主辦演習機關實施徵購、徵用時，應將徵購、徵用計畫報請行政院動員會報核准後，始得實施。受徵購、徵用財物之所有人或管理人應提供適當質量之財物，依時向指定地點報到。

### **三、不得徵購徵用之財物**

政府為了保障人民基本權利以及基於特殊因素，因而規定下列各款財物，不得徵購、徵用：

- (一)經外交部認定具外交豁免權之機構及人員所有者。
- (二)各級政府機關因執行公務所必需者。
- (三)圖書館、療養院(所)及其他慈善機構使用必要之場所、建築物及設備。
- (四)人民日常基本生活所必需者。
- (五)其他經行政院指定公告者。

### **四、徵購徵用之作業程序**



主辦演習機關實施徵購及徵用，應簽發徵購、徵用書，命令財物所有人或管理人交付應徵財物；演習單位於接收財物後，應即填發受領證明，載明品名、數量、新舊程度及評定價格；如為徵用，並應載明徵用期限，交予所有人或管理人。

在同一年度內，各主辦演習機關分別或重複向同一所有人或管理人徵購、徵用財物者，應經所有人或管理人之同意。但專利品、獨家代理商品或演習地區別無選擇者，不在此限。

#### **五、計價或補償之估價單位**

徵購、徵用財物之計價或補償，應由主辦演習機關、直轄市或縣(市)政府、所有人或管理人及相關同業公會參照市價及使用情形評定之。

#### **六、徵用原因消滅之處置**

財物徵用原因消滅時，主辦演習機關應即解除徵用，並將徵用財物依徵用時之交付地點，返還原應徵財物所有人或管理人。前項徵用財物之操作人員，應併同解除徵用。

#### **七、損失補償**

受徵用之財物於徵用期間遭受損壞者，主辦演習機關應予修復；其無法修復或毀壞、滅失時，即予解除徵用，並於解除徵用時給與補償金。損失補償，於調查確定後六個月內，主辦演習機關應補償之。

#### **八、民力徵用**

動員演習機關得徵用必要之民力，徵用民力應於徵用報到日之十日前以書面通知當事人。

前向受徵用之民力，應依時向指定地點報到。

下列人員不得徵用：

- (一)獨自經營農工商業，因徵用致所營事業無法維持者。
- (二)因被徵用而家屬之生活難以維持者。
- (三)健康狀態不適參加演習者。

民力之徵用，主辦演習機關得依實際需要供給膳食、交通工具或改發代金。

前項人員參加演習期間，其服務機關(構)、學校、團體、公司、廠場應給予公假。

#### **九、參加演習而致傷病之給付**

因參加演習而致傷病、身心障礙或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。

無法依前項規定請領各項給付者，依下列規定辦理：

- (一)傷病者：送醫療機構治療所需費用，由主辦演習機關負責。
- (二)身心障礙者，依下列規定給與一次身心障礙給付





1.極重度及重度身心障礙以上者：36個基數。

2.中度身心障礙者：18個基數。

3.輕度身心障礙者：8個基數。

(三)死亡者：給與一次撫卹金90個基數。

(四)因傷病或身心障礙死亡者，依前款規定補足一次撫卹金基數。

前項基數之計算，以公務人員委任第5職等年功俸最高級月支俸額為準。

身心障礙等級鑑定，依身心障礙者保護法及相關規定辦理。

依第1項規定請領各項給付，其得領金額低於第2項第2款至第4款規定者，應補足其差額。

第2項所需費用及前項應補足之差額，由主辦演習機關核發。

#### **十、遺族請領撫卹金之順序**

政府基於因動員而遭受生命損害，應與補償之原則，也規定有關撫卹辦法，遺族請領撫卹金之順序如下：

(一)配偶及子女。

(二)父母。

(三)祖父母。

(四)孫子女。

(五)兄弟姊妹。

前項遺族同一順序有數人時，其撫卹金應平均請領。如有拋棄或因法定事由喪失請領權時，由其餘同一順序遺族請領之。同一順序無人請領時，由次一順序遺族請領之。

參加演習人員生前預立遺囑，指定請領撫卹金遺族之順序者，從其遺囑。

#### **十一、請領權之時效**

各項給付之請領權，自可行使之日起，2年內不行使而消滅。但依本職身分或其他法律另有規定者，從其規定。

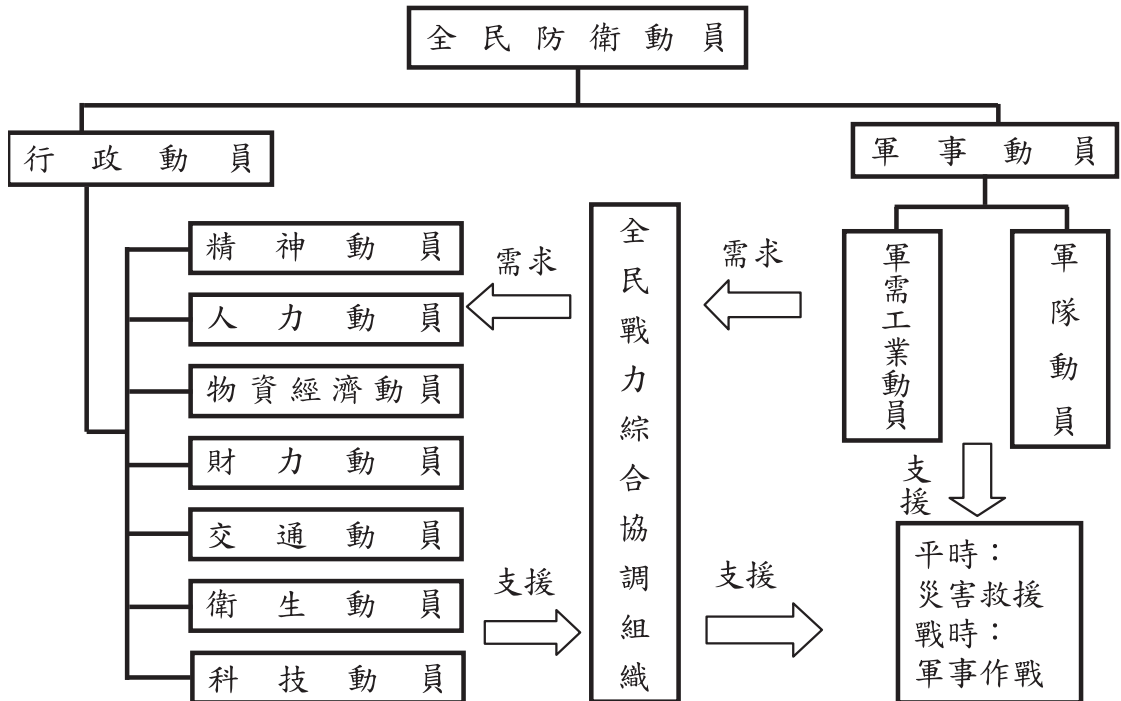
#### **十二、徵購徵用補償及解除徵用之訂定**

有關演習時財物徵購、徵用、補償及解除徵用之辦法，由國防部會同有關機關擬訂，報請行政院核定發布。

## 第四章 我國全民防衛動員制度現況

### 第一節 全民防衛動員機制

區分「行政動員」與「軍事動員」兩個子系統，機制如下：



一、行政動員：由中央各機關及縣、市政府負責執行，透過行政體系運作，將全國各階層與全民防衛作戰有關之活動與資源規劃安排，使人力、物力、財力獲致有效整合，進而發揮總體戰力支援平、戰時需求。

二、軍事動員：由國防部負責執行，依軍事作戰需求，將行政動員整備力量做有效運用，使軍隊迅速由平時轉換為戰時狀態，達成作戰任務。

#### 三、如以階段區分

(一)動員準備階段：結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救。

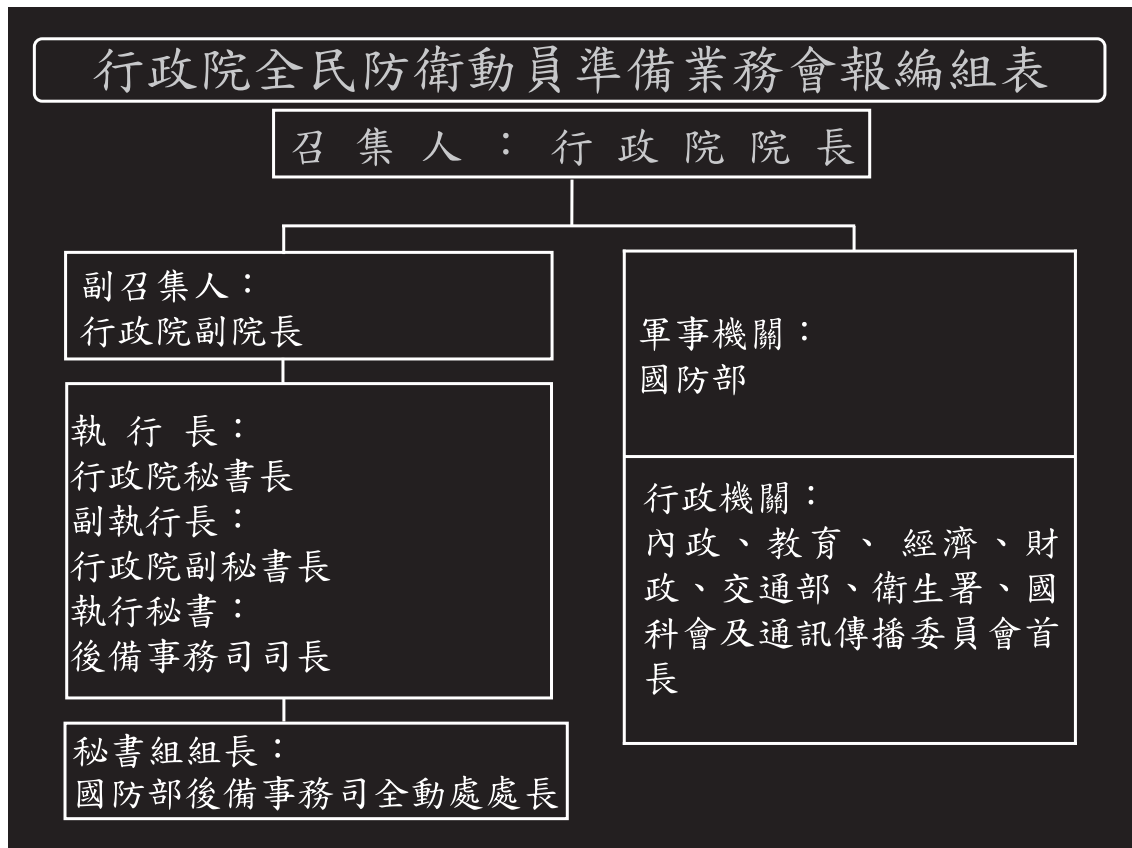
(二)動員實施階段：統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活之需求。

「全民戰力綜合協調組織」為行政與軍事動員間協調介面，負責協調、整合作戰地區人、物總力，支援軍事作戰；平時協助地區處理災害防救事宜。



## 第二節 全民防衛動員組織體系

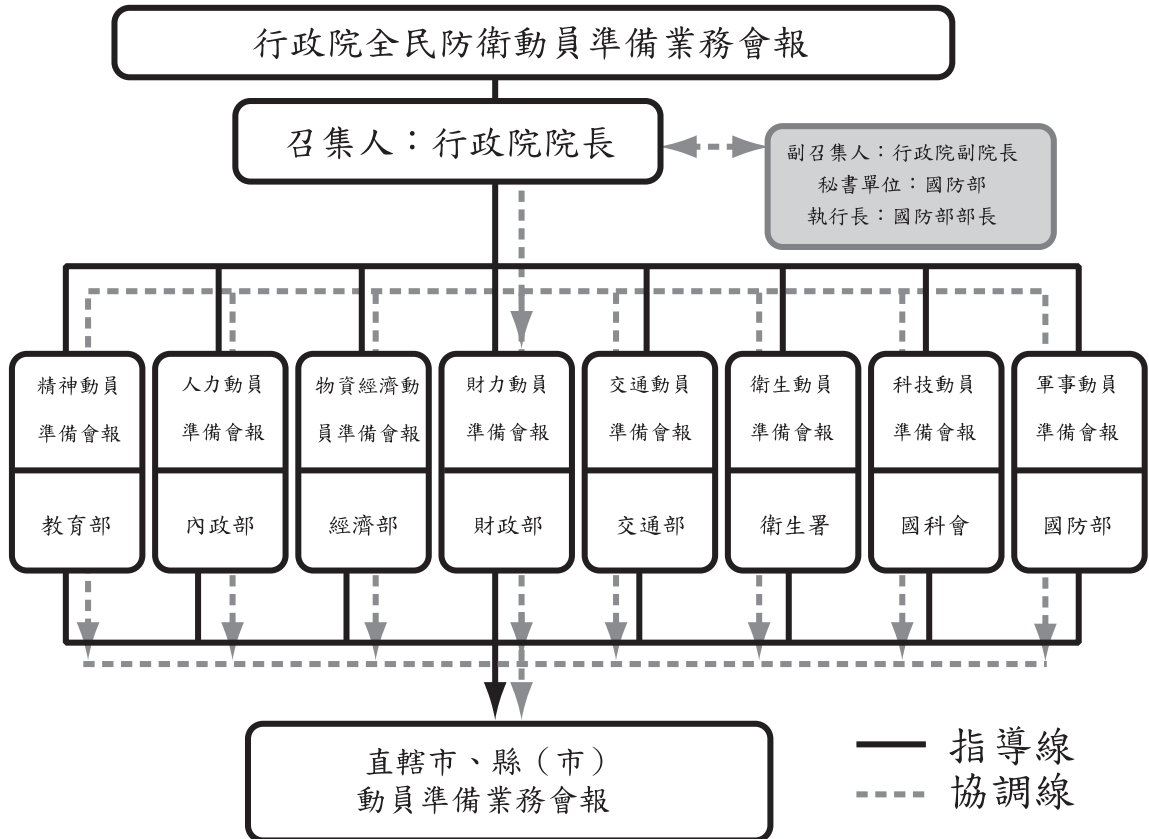
區分動員準備業務會報與計畫雙重指導體系，使層層相維，政策一貫，建立完善組織功能，說明如后：



### 一、動員準備業務會報體系：(簡稱動員會報)

採合議方式實施，由中央與縣、市政府設立，區分行政院、部會、縣(市)政府三級：

- (一)行政院動員會報：鈞長兼召集人，相關部會首長為委員，計16員，每年召開會議乙次，藉跨部會協調、聯繫，推動各項動員準備工作。國防部承行政院之命為秘書單位，綜理會報秘書工作，部長兼執行長，依法推展全民防衛動員準備業務。
- (二)部會動員會報：在行政院動員會報指導下，分別成立精神(教育部)、人力(內政部)、物資經濟(經濟部)、交通(交通部)、財力(財政部)、衛生(衛生署)、科技(國科會)、軍事(國防部)等8個方案暨主管部會動員會報，部會首長兼召集人，



每年召開會議兩次。

- (三)縣、市政府動員會報：縣、市政府分別成立動員會報。93年起為加強機制聯繫與資源共享之目的，整合全民防衛動員體系內次級組織「全民戰力綜合協調會報」及內政部主管之「災防會報」，推動縣、市首長為共同召集人之「三會報」聯合會議，提昇緊急事故應變效能，會議每年召開2次。

## 二、動員準備業務計畫體系

區分「動員準備綱領」、「動員準備方案」、「動員準備分類計畫」及「動員準備執行計畫」等4個層級，分由各級動員會報依規定期程策訂，規範動員準備業務之實質內容，作為每年推動動員準備事項之依據，概述如次：

計畫名稱	策訂機關	策訂期限
動員準備綱領	行政院動員會報	每兩年策頒1次
動員準備方案	各部會級動員會報	前1年3月底前
動員準備分類計畫	納編各部會動員會報之各計畫主管機關	前1年5月底前
動員準備執行計畫	直轄市、縣（市）政府動員會報	前1年7月底前



- (一)動員準備綱領：動員準備綱領為兩年期動員準備工作基本大綱，結合國防戰略目標、國軍全般戰略構想與災害防救，指導積儲全國人、物、財力動員能量，厚植戰爭與應變潛力，由行政院動員會報每兩年策頒1次。
- (二)動員準備方案：由中央8個方案主管機關依動員準備綱領指導，於每年3月31日前完成次年動員準備方案<sup>88</sup>策頒。
- (三)動員準備分類計畫：由行政院指定之部會或所屬機關依動員準備綱領及動員準備方案指導，於每年5月31日前<sup>89</sup>完成次年計46項動員準備分類計畫策頒。
- (四)動員準備執行計畫：縣、市政府依動員準備分類計畫指導，結合施政計畫對各項動員能量進行調查、統計與編管，於每年7月31日前完成次年計畫策訂，並經方案主管機關審議後頒行，為執行動員準備具體作為。

### 第三節 動員準備各主管機關具體做法

#### 一、教育部—主管精神動員準備

全民精神動員主要的目的就是要能發揮國家總體戰力，國家總體戰力的發揮必須靠政治、經濟、軍事、心理等相關事項來建立的；根據學者戴高翔的說法，認為人口和資源兩者是人力、物力的泉源，也就是國家總動員的基礎之所在。<sup>90</sup>精神是無形的；孫子兵法所謂：「攻心為上」，往往要打擊敵人，就必須先打擊敵人的精神，也唯有徹底瓦解敵人作戰意志，才能取得最後勝利。

依據年度動員準備綱領之指導，策訂「精神動員準備方案」，分由教育部、行政院新聞局、國防部總政治作戰局等機關，以「民族精神教育配合計畫」、「海內外新聞、文化宣傳配合計畫」、「國軍新聞、文化宣傳配合計畫」等三項分類計畫，結合各該機關年度施政計畫，以加強民主法治教育為起點，培養人文精神陶冶，建立個人與國家為生命共同體之觀念，並時時保有「居安思危」的憂患意識，啟迪全民動員認知，堅實全民國防基礎。

##### (一)教育部

教育部為「精神動員準備方案」主管機關，並由學生軍訓處針對「精神動員」擬定「各級學校軍訓課程實施辦法」之子法；高級中學以上學校軍訓課程應配合「全民防衛動員準備法」第14條第2項規定「為結合學校教育增進國防知識，教育部應訂定各級學校軍訓課程之相關辦法」以達力量凝聚與運用。

88 除財力動員於每年10月31日前。

89 財力動員分類計畫於每年12月31日前。

90 戴高翔，《國家總動員》，初版(臺北，國防大學，1956/1)，頁2。



## (二)國防部總政治作戰局及新聞局

國防部總政治作戰局在精神動員分類計畫中，負責規劃「國軍新聞、文化傳播配合計畫」；國防部總政治作戰局係負責執行國軍精神動員，不論在平、戰時政治教育、思想教育、精神教育、通識教育、新聞工作、宣教工作等方面；可以說都具有相當完善的規劃；行政院新聞局已策頒「動員實施階段大眾傳播事業與從業人員管制辦法」。國防部已策頒「國軍新聞、文化傳播配合計畫」並將目標定為全民國防是國家生存戰略，必須共同建立「國防安全人人有關，國防建設人人有責」的認知，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的共識，提高全民憂患意識，加強全民動員機制，並本著，健全的民主需要健全的國防，完備的國防體制是保衛我國民主憲政體制之重要條件之原則，加強文化建設，淨化社會風氣，激發全民愛家、愛鄉、更愛國之情操，共同建設自由、民主、均富之中華民國，並爭取國際間對我國之瞭解與支持。各級學校全民國防教育課程架構如下表：

表3-1 各級學校全民國防教育課程架構表





	第1學習階段 一、二年級	第2學習階段 三、四年級	第3學習階段 五、六年級	第4學習階段 七至九年級
1 國防軍事	1-1-1認識國家安全的意義與內涵 1-1-2熟練空襲、核爆時自我防衛的動作	1-2-1知道個人與群體的發展建立在國家安全的基礎上 1-2-2了解全民國防的意義與必要性 1-2-3熟練滅火器、緩降索或逃生筒等器材的基本操作方法	1-3-1了解國家安全對個人生命與家庭生活的影響 1-3-2主動關心國家安全相關事務 1-3-3養成維護國家安全的積極態度 1-3-4養成利用各種方式升火、收集維生所需用水的能力	1-4-1了解現階段國家安全目標 1-4-2了解國家安全與社會發展、國家生存的關係 1-4-3了解影響國家安全的因素 1-4-4了解現階段國防政策的基本目標 1-4-5了解現階段國防的基本戰略 1-4-6分析歷史上重要戰爭的特徵及其啟示 1-4-7認識核生化武器的種類、性質、危害與防護方式



	第1學習階段 一、二年級	第2學習階段 三、四年級	第3學習階段 五、六年級	第4學習階段 七至九年級
2 全民防衛	2-1-1認識我們的國家 2-1-2養成愛國的情操	2-2-1了解國家存在的價值 2-2-2了解年度全民防衛動員(萬安)相關演習的性質與目的 2-2-3養成保護軍事機密與國防秘密的習慣	2-3-1認清個人對國家的責任 2-3-2了解全民防衛動員的意義與必要性 2-3-3願意配合全民防衛動員(萬安)相關演習	2-4-1了解全民防衛動員的緊急應變及災害防救措施 2-4-2建立保家衛國的全民防衛意識





	第1學習階段 一、二年級	第2學習階段 三、四年級	第3學習階段 五、六年級	第4學習階段 七至九年級
3 國 防 相 關 事 務	3-1-1了解全民向心力是國防安全的重要基礎	3-2-1了解各種科技在國防武器上的應用 3-2-2認識歷史上心防戰的事例並建立警覺心	3-3-1了解政治民主化對國防的影響 3-3-2了解各種科技對現代戰爭的影響 3-3-3了解經濟發展對國防的影響 3-3-4認識心理作戰的一般策略並建立心防 3-3-5體認和平的價值並涵養珍愛和平的情操	3-4-1分析權力和政治與國防之間的相互關係 3-4-2了解社會變遷對國防發展的影響 3-4-3了解國家資源分配與國防軍事的關係 3-4-4養成不輕信及不傳播國防相關謠言的習慣 3-4-5認識先民保家衛國的事蹟，激發為國家奉獻的情感 3-4-6了解國際間文化衝突的性質及其引發戰爭的可能性

資料來源：張厚基，各級學校「全民國防教育」推動規劃與概況。

## 二、內政部—主管人力動員準備

- (一)依據年度動員準備綱領之指導，策訂「人力動員準備方案」，下轄各項動員準備分類計畫，據以完成各種人力之編組，並預為規劃民防、消防、交通等重要公、民營生產事業機構戰時人員調配填補、管制及學校青年動員服勤、戰時傷殘及退伍軍人安置等事宜，以支援軍事作戰與重要生產事業所需人力。
- (二)列入人力動員準備分類計畫內之公、民營生產事業機構，應依據相關動員準備分類計畫生產任務，預估戰時人力需求，提出人力填補計畫；另勞委會、縣(市)政府勞工局所屬職業訓練及就業服務機構，應配合有關填補計畫需求，辦理專技人力調查、列管、訓練事宜。
- (三)對行政區內可資動員之民、物力資源，實施調查、統計與編管，以積儲動員能量如表3-2。各項人力依屬性完成編組、任務分配，辦理訓練、填補等作業，並藉演習提昇應變能力；預估軍事、工業及基本民生需求，以先期規劃增產或增囤方式，建立部分重要物資安全之存量基準，動員實施階段則配合節約、調節、管制並採緊急進口或限制外銷等措施，以因應軍事需求及兼顧國民基本生活。



表3-2 全國民物力動員能量概要統計表

全國民物力動員能量概要統計表							
區分			編管數	區分			編管數
人力動員	民防人力（人）		538,962	物資經濟動員	固定設施	學校教室（間）	128,440
	消防人力（人）		58,724			公共場所（座）	6,504
	重要生產人力(人)		16,276			倉庫（立方公尺）	7518,000
	交通人力（人）		99,321			貨櫃集散地(處）	56
	服勤人力（人）		425,760		區分		存量
	合計		1,139,043		石油（儲量116天）	原油（公秉）	4,542,000
衛生動員	醫事人力	執業醫師（人）	38,067	液化石油氣（公秉）		242,000	
		護理師（人）	103,112	汽油（公秉）		919,000	
	醫療機構	醫院（家）	510	航空燃油（公秉）		412,000	
		急性病床	18,241	柴油（公秉）		120,000	
		一般病床	85,074	燃料油（公秉）		1,228,000	
	藥品醫材（人份）		16,300	重要金屬		鋁材（公噸）	5,330
交通動員	車輛（輛）		1,620,103			鋼材（千公噸）	2,310
	工程重機械（輛）		5,673	糧食(糙米)(公噸)〈儲量146天〉		413,799	
	航空器（架）		172	大豆(公噸)		40,910	
	船舶（艘）		161	水泥（千公噸）		362	
	漁船（艘）		8,198	羊毛（公噸）		726	
科技動員	科技人力（人）		49,037	橡膠（公噸）		76,600	
	輻射災物資設備器材(樣)		97	備註：重要物資計10大類332項 （以上數據僅供參考）			
	毒災物資設備器材（樣）		3,640				

### 三、經濟部—主管物資動員準備

經濟部整合各部會物資編管資料，以掌握民間物資動員能量，於96年7月起啟用「物力動員編管資訊系統」，以電子地圖展現物力動員儲存位置，建置「供需簽證電子化」功能，並於歷次漢光演習電腦兵棋推演與「國軍用兵後勤管理系統」進行連結驗證，俾適時徵用民間動員能量補充戰耗並掌握報到情形。現朝全面「供需簽證電子化」作業目標，以簡化軍、公(行政機關)需徵購、徵用簽證作業。

- (一)依據年度動員準備綱領之指導，策訂年度「物資動員準備方案」，以開拓資源與積儲物量併行方法，統籌策畫戰時所需重要物資、固定設施之獲得與運用，平時分別依其性質與需要，以逐年囤積方式，建立安全存量，併規劃戰時物資調配管制、配給配售、徵購徵用等作業準備措施，以應戰時軍民所需。
- (二)重要物資積儲，有關能源類依能源管理法規辦理。有關糧食、食鹽、食油等民生重要物資，應完成2至3個月安全存量。
- (三)為因應戰時國防軍事需求，物資動員準備方案主管機關應本先期規劃，戰時配合節約調配等方法，完成3至4個月需求量之儲備；戰時需求數量，由國防部依戰備計畫提供。
- (四)為因應戰時國民基本生活需求，物資動員準備方案主管機關，平時應選定重要民生必需品項，訂定消費標準及配給、配售基本需求量，預為規劃準備。國軍及軍勤人員之實物配給，由國防部依規定辦理。公教人員及其眷屬、軍眷、一般民眾實施實物配售，由物資動員準備方案主管機關協調各級地方政府及物資供應單位，全面完成配給、配售之規劃與準備。
- (五)依據國軍年度作戰計畫，軍事動員目標及戰耗預估，物資動員準備方案主管機關應配合軍需物資購置、租用、徵購準備分類計畫，完成重要物資及固定設施需求品量之調查與統計，並以契約方式辦理演訓事宜。軍需物資戰時得以徵購、徵用方式獲得，平時應依戰時狀況預作判斷，完成簽證作業。

#### 四、經濟部—主管經濟動員準備

- (一)依據年度動員準備綱領之指導，策訂年度「經濟動員準備方案」，以開發資源與建立能量併行方法，分別訂定各項動員準備分類計畫，以鋼鐵等14項工業為範圍，儲備重要工業原、材料，並建立軍需工業生產轉換設施，及策畫戰時電力、給水等安全措施，厚植動員潛力。
- (二)重要工業動員準備係因應軍事動員需求，依結合經濟建設、培養動員潛力之原則，對鋼鐵、銅、鋁、造船、機械、電機、汽車、通信電子、食品、水泥、化工原料、橡膠製品、塑膠製品及民生日用品等14種工業進行調查與規劃，以厚植動員潛能。
- (三)國防部為自立研製主要武器裝備，得結合軍、公、民營生產事業機構，建立軍需工業動員生產體系，完成各項動員生產準備，並視需要選定工廠，簽訂戰時生產轉換契約，訂定作業規範；有關提昇軍品自製能力事宜，依公、民營事業生產軍品輔導辦法及作業規定辦理。
- (四)為配合國防工業發展需求，由國防部及經濟部選定生產廠商，以契約方式協議製供符合國家標準之軍品通用品，達成國防工業植基民間之要求。
- (五)為確保戰時電力、水利供給，統籌策劃戰時軍民及工商活動所需水、電能源之





獲得、調配、運用，分類計畫主管機關應辦理電廠、水源與供輸設施之安全維護及搶修器材等準備事宜，並以契約方式辦理必要之演訓。

### **五、財政部—主管財力動員準備**

依據年度動員準備綱領之指導，策訂年度「財力動員準備方案」，並依國家財力負擔能力及國防需求，分別研訂「戰費籌措」、「戰時預算轉換」、「戰時金融外匯管制」等動員準備分類計畫，戰時以靈活運用預算轉換、戰時公債、儲蓄券發行等財政措施寬籌戰費，務求促進資源合理分配與有效運用，滿足軍事動員需求，並可支應其他各動員準備分類計畫備用性部分之執行。

### **六、交通部—主管交通動員準備**

(一)依據年度動員準備綱領之指導，策訂年度「交通動員準備方案」，配合戰備需求，分別研訂各項交通動員準備分類計畫，加強運輸與通信之各項動員準備，並依戰時軍事、公務運輸需求，完成對陸運、水運、通信、港灣之統一調配及規劃非軍用運輸、通信支援軍事作戰及緊急應變事宜。

(二)分類計畫主管機關應規劃鐵、公路、捷運運輸調配戰備準備，推動維護鐵、公路、捷運設備及橋樑隧道安全，增進行車安全管理、搶修作業技能訓練等準備措施。

(三)分類計畫主管機關應規劃公路監理單位執行車輛動員編管業務，對車輛、工程重機械、汽車修護工廠及操業人員，經常實施調查、登記、異動管理與校正。

(四)分類計畫主管機關應規劃船舶及操業人員之調查、編管及訓練，並辦理船舶艙裝計畫，充實海上接駁裝卸設施、加強港埠各種建設作業能力等準備。前項之調查、編管主管機關如下：

1.商用船舶之動員準備事項，由交通部航政司辦理。

2.漁船動員準備事項，由行政院農委會漁業署及直轄市、縣市政府辦理。

(五)分類計畫主管機關應規劃辦理民航站(場)與導(助)航設備(施)之動員準備，並編管各型飛機及操業人員。

(六)分類計畫主管機關應規劃建立公、民營電訊(子)器材廠商基本資料，辦理通信統一管制、設施安全防護等動員準備事項，並與聯合長途臺設立中繼線相互通連，完成軍、公、民營通信戰時作業準備。

以上各項得以契約方式配合軍事、民防等演訓驗證之。

### **七、行政院衛生署—主管衛生動員準備**

(一)依據年度動員準備綱領之指導，策訂年度「衛生動員準備方案」，並據以研訂「醫政動員」、「藥政動員」、「麻醉藥品動員」、「國軍醫療動員」等分類計畫，配合軍事動員需求，完成戰時緊急醫療體系規劃、醫事人力編管、醫療設備籌補及醫藥衛材生產等積儲與整備，務期滿足戰時衛生醫療之需求。

- (二)預估戰時各地區大量傷患救護需求，應結合緊急醫療救護體系，完成戰時緊急醫療計畫。國防部得預估戰時緊急醫療需求，先期與各地之地區級以上醫院簽訂相互支援契約。各級衛生主管機關應對轄區內之醫療機構設施狀況及醫事人員，辦理調查、登記及編組等準備事項，並完成臨時醫療院所之開設及疏散計畫。
- (三)衛生主管機關為因應戰爭災害需求，應結合施政，完成外傷用之重要藥品器材儲備採逐年推陳換新方式處理，其儲備標準如下：
- 1.臺北、高雄二直轄市按其人口百分之2點5比例計算。
  - 2.省轄市其人口之百分之1點5比例計算。
  - 3.縣按其人口百分之1比例計算。

#### 八、行政院國科會—主管科技動員準備

由行政院國家科學委員會主管，策訂「科技動員準備方案」，協調交通部、國防部等機關，結合產業、學界、研究單位，規劃研發武器系統之機制，並對產業、學界、研究單位等之科技人力予以調查、統計及編組，完成人才庫建立，以強化國防科技動員能量。

#### 九、國防部—主管軍事動員準備

由國防部主管，策訂「軍事動員準備方案」，以「平時寓兵於民、戰時充用於軍」，「化民力為我力、融我力於戰力」為著眼，規劃軍事運輸動員、軍需物資徵購徵用、輔助軍事勤務及全民防衛戰力綜合協調會報等工作，以強化軍隊動員準備事項，達成「就地動員、就地應戰」，「及時動員、及時作戰」之要求，有效支援防衛作戰。

### 第四節 全民防衛動員戰力綜合協調組織概述

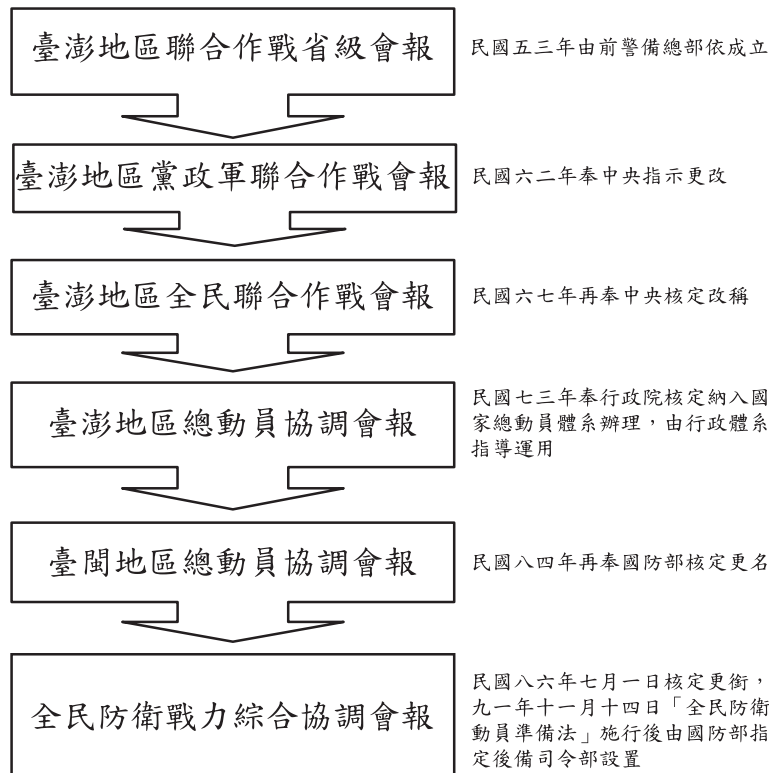
#### 一、組織沿革

- (一)民國45年，前臺灣防衛總部為實踐先總統蔣公總體戰思想及訓示，先後配合「昆陽」、「咸陽」演習，實施黨、政、軍聯合作戰，開創黨政軍聯合作戰之先河。
- (二)民國53年由前臺灣警備總司令部依「臺澎地區黨、政、軍聯合作戰會報實施辦法」成立「臺澎地區聯合作戰省級會報」。
- (三)民國62年奉中央指示改為「臺澎地區黨、政、軍聯合作戰會報」。
- (四)民國67年1月1日再奉中央核定改稱為「臺澎地區全民聯合作戰會報」。
- (五)民國73年奉行政院72.06.18中防字第34號函臺澎地區全民聯合作戰會報，納入國家總動員體系辦理，改由行政體系指導運用；同時各級「全民聯戰會報」，



更名為「總動員協調會報」。

- (六)民國81年8月1日前警備總司令部裁撤，奉國防部81.8.25吉善字第1967號令「臺澎地區總動員協調會報」改隸由軍管區司令部兼海岸巡防司令部接續辦理，仍維持原銜稱及編組。
- (七)民國84年奉國防部核定更名為「臺閩地區總動員協調會報」，復於86年7月1日再核定更銜為「全民防衛動員戰力綜合協調會報」(行政院87年4月22日臺87字第18338號函核定。「國防部推展臺閩地區全民防衛動員戰力綜合協調會報組織業務實施規定」，自民國87年7月1日起生效)。
- (八)90年11月14日「全民防衛動員準備法」公布施行後，由國防部指定後備司令部設置「全民防衛動員戰力綜合協調會報」。

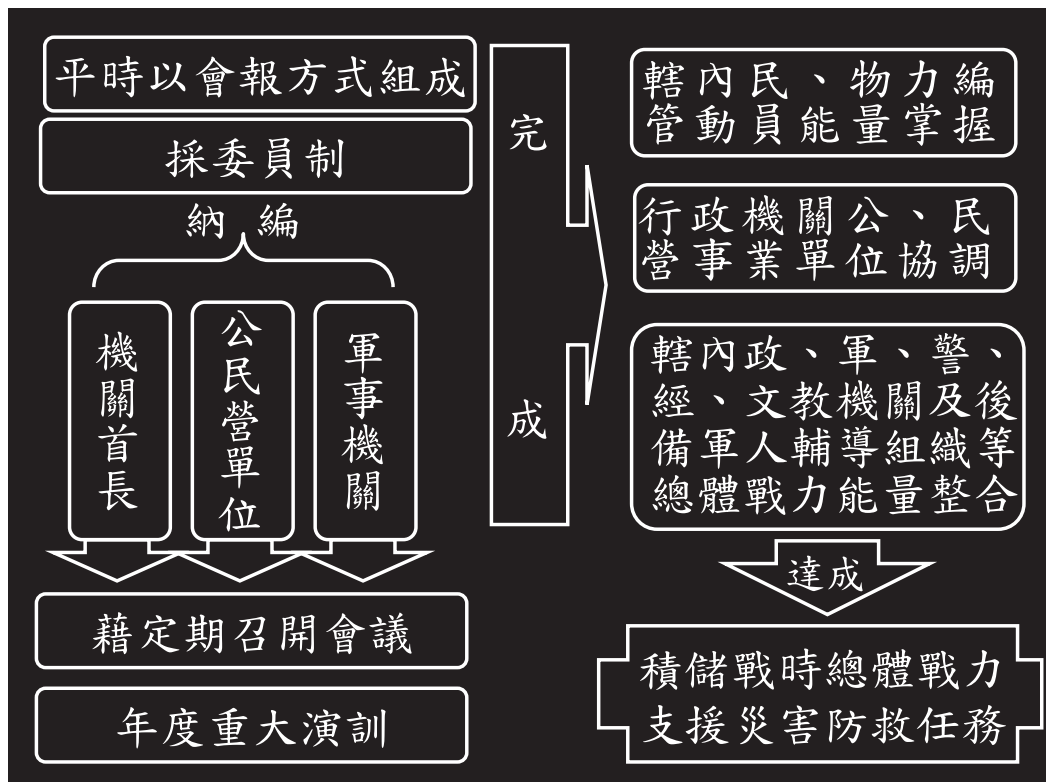
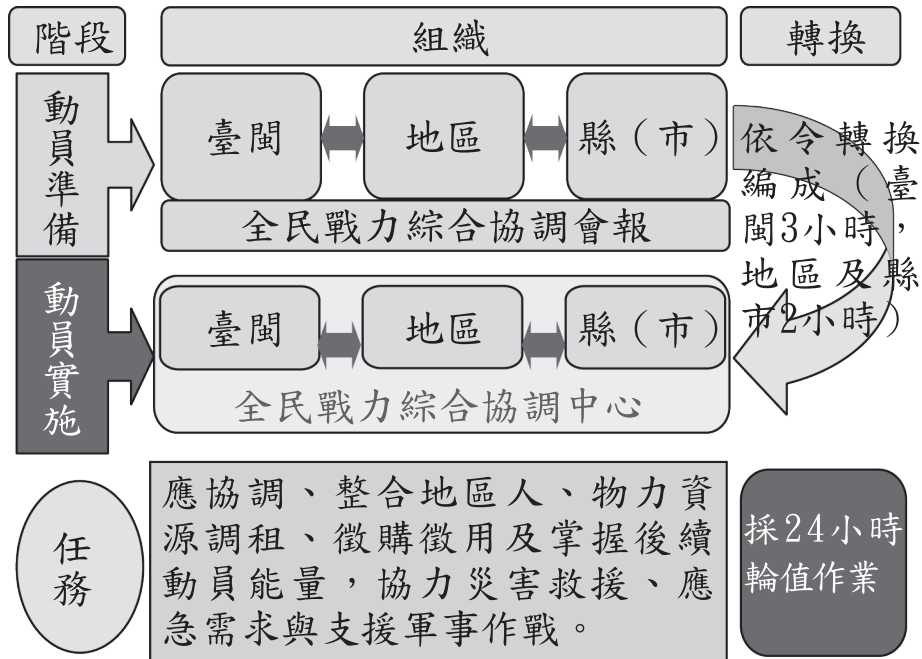


附圖六 全民防衛動員戰力綜合協調會報組織沿革表

## 二、組織任務

全民戰力綜合協調組織(依全民防衛動員準備法第8條第3項規定訂定之，以下簡稱戰力綜合協調組織)，係行政動員與軍事動員間之協調介面，其任務如下：

- (一)動員準備階段：協調行政動員準備執行機關，掌握責任地區內之動員能量，協力軍事動員準備，並協助地方處理災害救援事宜。

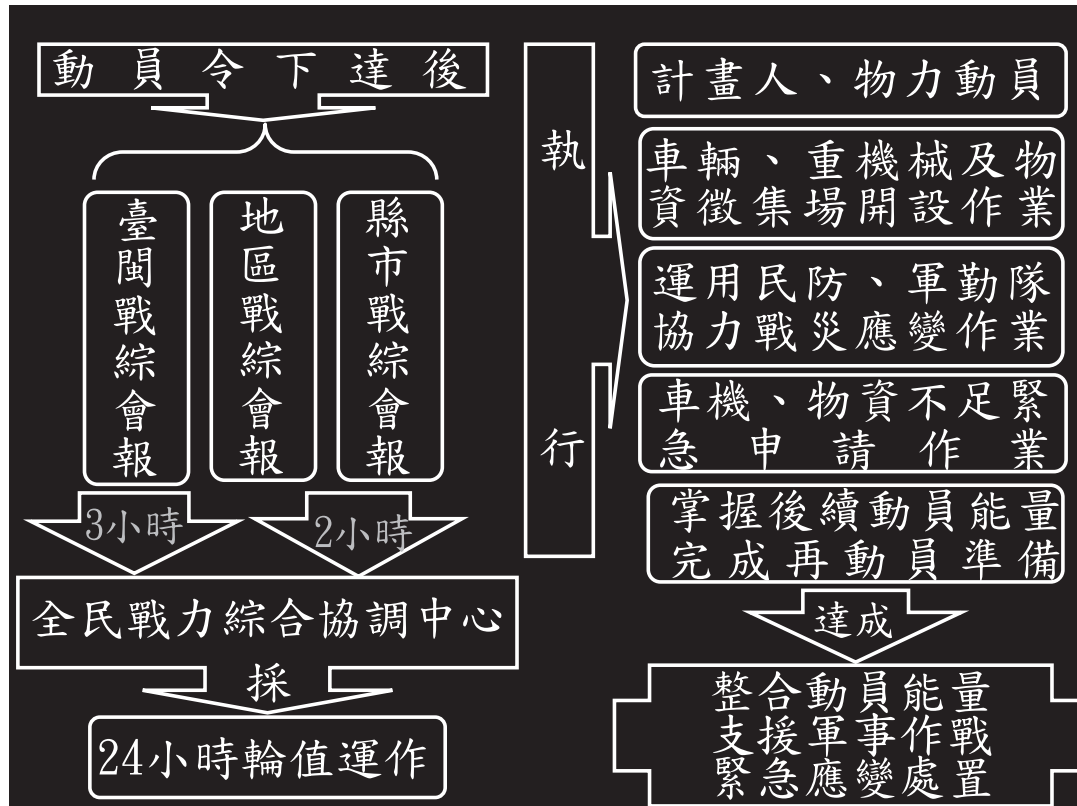


(二)動員實施階段：動員期間開設全民戰力綜合協調中心，由各相對層級編成作業組，結合作戰區「聯合作戰指揮中心」，於動員令生效後2小時(臺閩3小時)內





完成開設，執行計畫內人、物力動員之責任地區跨縣市調配及管制，完成開設完畢後即循指揮戰情系統回報，依作戰需求受理後續動員之轉換、申請及協調，實施24小時輪值作業。並協調整合行政動員準備執行機關將所積儲之人、物總力，迅速轉化為具體實質戰力，以支援軍事作戰或緊急危難所需。



### 三、戰力綜合協調組織之工作推動

係以直轄市、縣(市)行政區域為核心，各級行政機關、公、民營事業機構為後援，作戰區為作戰部隊動員需求與派遣兵力支援地方之統合單位，地區、縣(市)後備指揮部為政、軍協調溝通之管道，以凝聚與發揮民、政、軍整體力量。

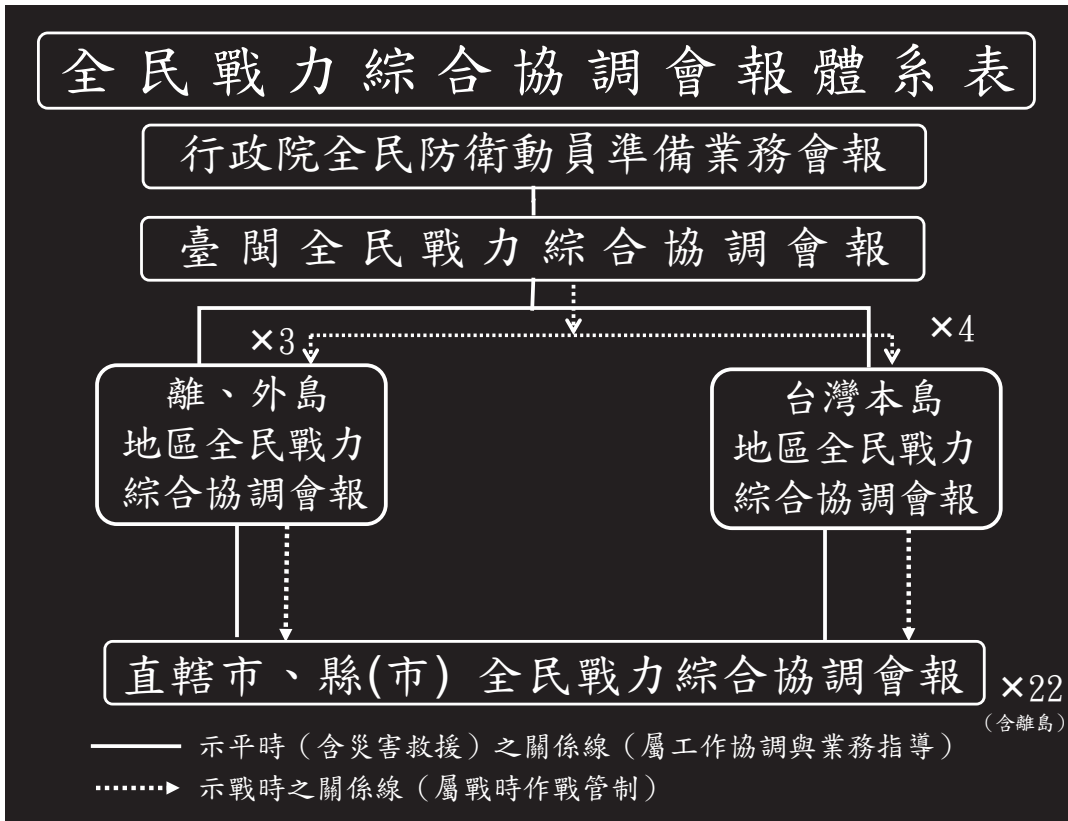
### 四、戰力綜合協調組織運作方式

係於動員準備階段以「戰力綜合協調會報」方式組成運作；於動員實施階段轉換成「戰力綜合協調中心」，採24小時輪值運作。

### 五、戰力綜合協調會報設置區分

- (一)臺閩戰力綜合協調會報，由國防部後備司令部設置之。
- (二)地區戰力綜合協調會報，由地區後備指揮部設置之(無地區後備指揮部者，由所在作戰區【防衛】司令部設置之)。
- (三)直轄市及縣(市)戰力綜合協調會報，由直轄市、縣(市)後備指揮部(或動員管理





組)設置之。

## 六、臺閩戰力綜合協調會報

### (一)組織編組設置

- 1.召集人，由參謀總長兼任。
- 2.副召集人1人，由國防部後備司令部司令兼任。
- 3.執行長1人，由國防部後備司令部參謀長兼任。
- 4.委員若干人，由召集人就中央相關部、會動員會報執行秘書、各軍種司令部副司令及重要公、民營事業機構負責人聘兼之；下設秘書組，由國防部後備司令部指定單位兼任之。

### (二)掌理事項

- 1.執行行政院動員會報指示事項。
- 2.全民防衛動員準備相關法令研修之建議。
- 3.召開委員會議及出席指導下級會議並辦理建議案之審查、彙復事宜。
- 4.協助辦理動員幹部召訓事宜。
- 5.配合全民防衛動員演習及國軍演訓，驗證政、軍動員協調效能。
- 6.協調支援軍事作戰及災害防救所需之人、物力動員整備事項。



## 臺閩全民戰力綜合協調會報編組表

召集人：參謀總長

副召集人：  
國防部後備司令部司令

執行長：  
國防部後備司令部參謀長  
副執行長：  
國防部後備司令部政戰主任  
執行督導：  
國防部後備司令部副參謀長  
國防部後備司令部副主任

秘書組組長：  
國防部後備司令部動管處處長

軍事機關：  
一、各軍種司令部副司令。  
二、各作戰區、防衛部指揮官。

行政機關：  
一、中央相關部會動員會報執行秘書。  
二、重要公民營事業機構負責人。

7.其他有關戰力綜合協調組織與各級動員會報、災害防救組織之工作協調聯繫事宜。

### 七、地區戰綜會報

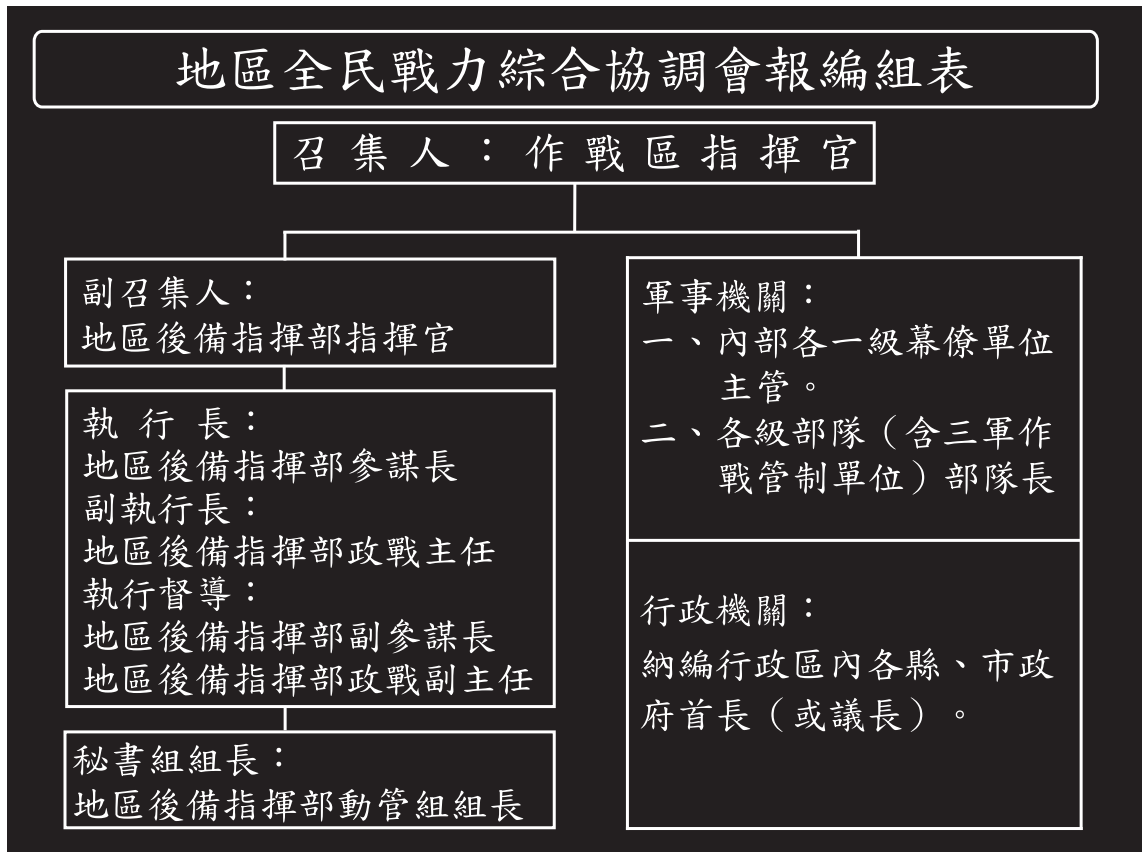
(一)編設區分及工作推動之行政區域如下：

#### 1.臺灣本島

- (1)北部地區(第3作戰區)戰力綜合協調會報：宜蘭縣、基隆市、新北市、臺北市、桃園縣、新竹縣及新竹市等6縣(市)。
- (2)中部地區(第5作戰區)戰力綜合協調會報：苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣及嘉義市等6縣(市)。
- (3)南部地區(第4作戰區)戰力綜合協調會報：臺南市、高雄市及屏東縣等3縣(市)。
- (4)東部地區(第2作戰區)戰力綜合協調會報：花蓮縣及臺東縣等2縣。

#### 2.離、外島

- (1)澎湖地區(第1作戰區)戰力綜合協調會報：澎湖縣。
- (2)金門地區(金門防衛部)戰力綜合協調會報：金門縣。



(3)馬祖地區(馬祖防衛部)戰力綜合協調會報：連江縣。

(二)掌理事項

- 1.執行臺閩戰綜會報指示事項。
- 2.召開委員會議及出席指導下級會議並辦理建議案之審查、承轉及彙復事宜。
- 3.協助辦理動員幹部召訓事宜。
- 4.協調工作推動行政區域內之縣(市)戰綜會報獲得及彙整人、物力調查編管資料，並協助徵購、徵用簽證事宜。
- 5.配合全民防衛動員演習及國軍演訓，驗證政、軍動員協調效能。
- 6.其他有關戰綜組織與各級動員會報、災害防救組織之工作協調連繫事宜。

(三)編組設置

1.臺灣本島

- (1)召集人1人，由所在作戰區司令部司令兼任。
- (2)副召集人1人，由所在地區後備指揮部指揮官(東部地區由第2作戰區副司令)兼任。
- (3)執行長1人，由所在地區後備指揮部參謀長(主任)；東部地區由第2作戰區



參謀長兼任。

- (4)委員若干人，由召集人就其內部作戰、後勤主管、所屬部隊長(含三軍作戰管制單位)及工作推動行政區域內之縣(市)長、議長聘(派)兼之；下設秘書組，由所在地區後備指揮部(東部地區由第2作戰區司令部)指定單位(含三軍作戰管制單位)兼任之。

## 2.離、外島

- (1)召集人1人，由所在作戰區(防衛部)司令兼任。
- (2)副召集人1人，由所在作戰區(防衛部)副司令兼任。
- (3)執行長1人，由所在作戰區(防衛部)參謀長兼任。
- (4)委員若干人，由召集人就其內部作戰、後勤主管、所屬部隊長(含三軍作戰管制單位)及所在之縣長、議長、後備軍人輔導組織代表聘(派)兼之；下設秘書組，由所在作戰區(防衛部)指定單位(含三軍作戰管制單位)兼任之。

## 八、直轄市、縣(市)戰力綜合協調會報

### (一)編設區分及工作推動之行政區域如下：

#### 1.直轄市區域：各直轄市所轄範圍

- (1)臺北市戰力綜合協調會報：臺北市。
- (2)新北市戰力綜合協調會報：新北市。
- (3)臺中市戰力綜合協調會報：臺中市。
- (4)臺南市戰力綜合協調會報：臺南市。
- (5)高雄市戰力綜合協調會報：高雄市。

#### 2.縣(市)區域：各縣(市)所轄範圍。

### (二)掌理事項

- 1.辦理地區戰綜會報會議決議事項。
- 2.召開委員會並辦理建議案之審查、承轉事宜。
- 3.協助辦理動員幹部召訓事宜。
- 4.協調相對層級動員會報獲得人、物力調查編管資料，並協助徵購、徵用簽證事宜。
- 5.配合全民防衛動員演習及國軍演訓，驗證政、軍動員協調效能。
- 6.其他有關戰綜組織與相對層級動員會報、災害防救組織之工作協調連繫事宜。

### (三)編組設置

#### 1.直轄市戰力綜合協調會報

- (1)召集人1人，由直轄市後備指揮部敦請直轄市市長兼任。
- (2)副召集人2人，其中一人由直轄市後備指揮部敦請直轄市副市長兼任，另1人由直轄市後備指揮部司令兼任。



(3)執行長1人，由直轄市後備指揮部參謀長兼任。

(4)委員若干人，由召集人就直轄市政府所屬之部門首長(主管)與行政區域內之軍事單位代表、區長及重要公、民營事業機構、社團負責人聘(派)兼之；下設秘書組，由直轄市後備指揮部指定單位兼任之。

## 2.縣(市)戰力綜合協調會報

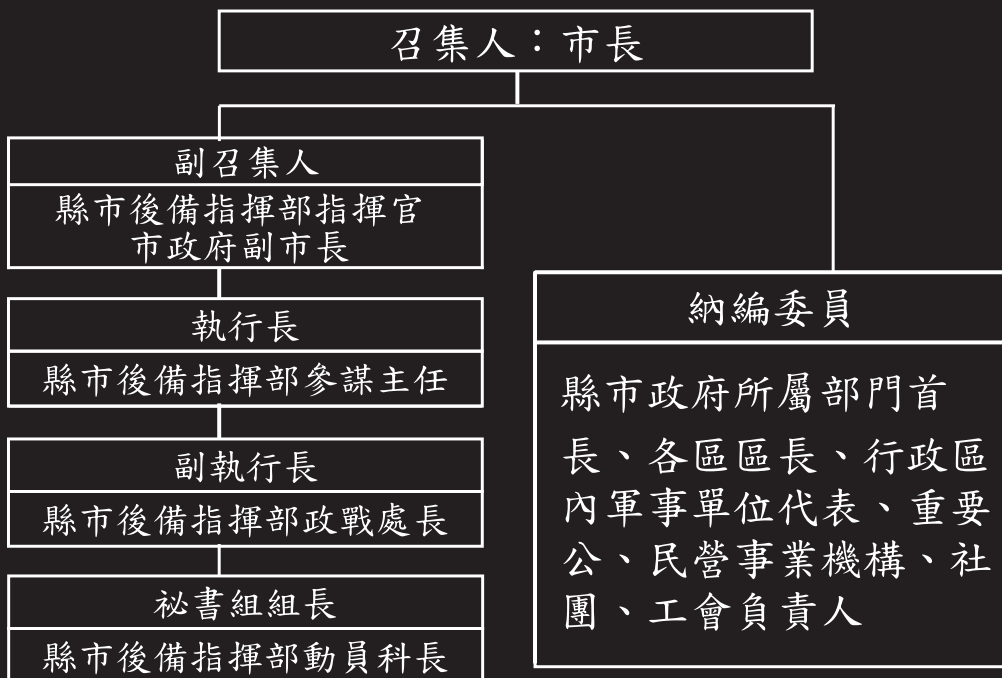
(1)召集人1人，由縣(市)後備指揮部(金門縣、連江縣由動員管理組)敦請縣(市)長兼任之。

(2)副召集人2人(金門縣、連江縣1人)，其中1人由縣(市)後備指揮部(金門縣、連江縣由動員管理組)敦請縣(市)副首長兼任，另1人由縣(市)後備指揮部指揮官兼任。

(3)執行長1人，由縣(市)後備指揮部參謀長或參謀主任(金門縣、連江縣由動員管理組組長)兼任。

(4)委員若干人，由召集人就縣(市)政府所屬之部門首長(主管)與行政區域內之軍事單位代表、鄉(鎮、市、區)長及重要公、民營事業機構、社團負責人聘(派)兼之；下設秘書組，由縣(市)後備指揮部(金門縣、連江縣由動員管理組)指定單位兼任之。

## 直轄市、縣市全民戰力綜合協調會報編組表





## 縣、市指揮部全民戰力綜合協調中心編組表

指揮官			
縣(市)長			
副召集人			
縣、市指揮部 副指揮官或參謀主任			
秘書組(3員)		軍事組(2員)	
組長	中校科長×1	組長	作戰官×1
組員	參謀×2	組員	參謀×1
由縣、市指揮部派員進駐負責協調、掌握轄內民物力資源能量，協力軍事作戰。		由縣、市指揮部派員進駐負責作戰區兵力支援能量與運用及協力軍事作戰與災害防救作業。	
警政組(4員)		政務組(6員)	
組長	警察局長×1	組長	民政局長×1
組員	科員×3	組員	科員×5
納編府內警察、消防、教育等局處派員進駐，負責統籌轄內民力(民防、消防、學校防護團)動員能量，協力軍事作戰。		納編府內民政、社會、衛生、工務等局處派員進駐，負責統籌轄內物力動員、災民收容、醫療資源能量，協力軍事作戰及災害防救作業。	

九、戰力綜合協調組織與業務：係行政院全民防衛動員準備業務會報協調、指導之。

十、各級戰力綜合協調組織關係與運用

(一)平時：為工作協調與業務指導。

(二)戰時

1.臺閩戰力綜合協調會報對地區戰綜會報行作業管制。

2.地區戰綜會報對轄內縣(市)戰綜會報行作戰管制。

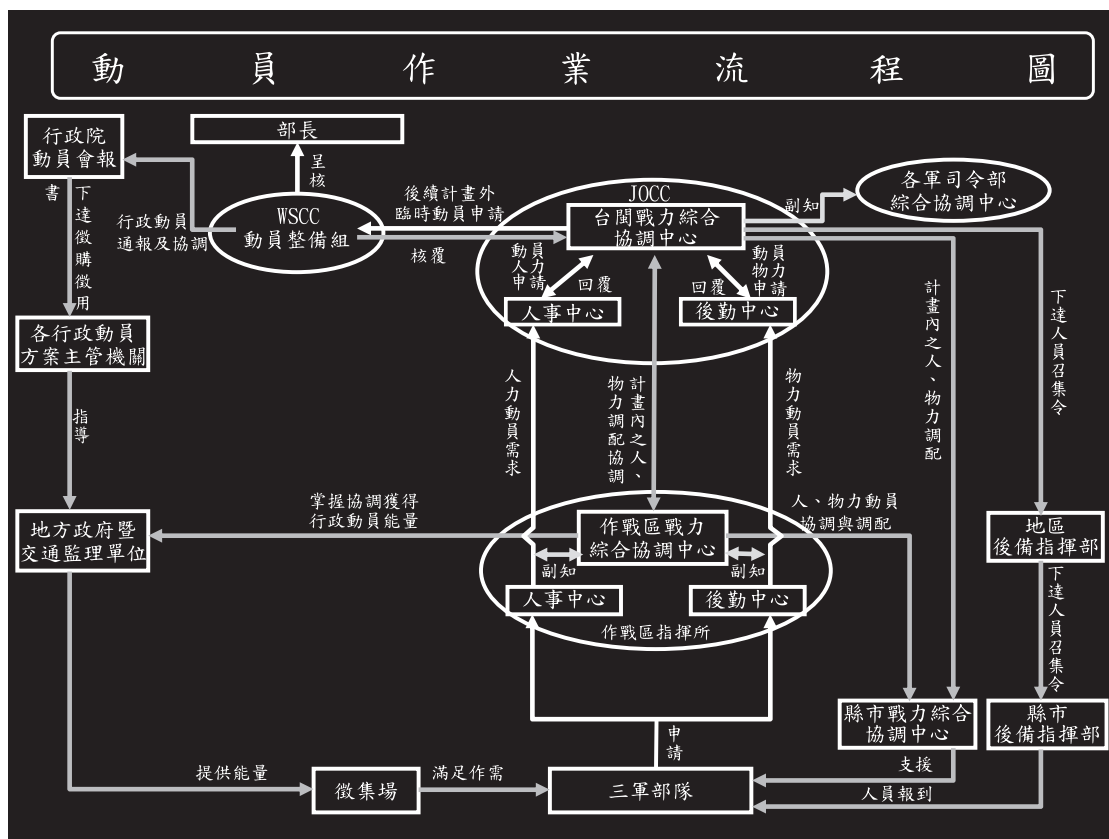
3.直轄市戰綜會報分別受地區戰綜會報作戰管制。

(三)各級戰力綜合協調會報與其納編單位間之通信，動員準備階段運用現有通信系統聯繫；動員實施階段(戰時)依「戰備各階段公、民營通信設施支援軍事管制運用辦法」統一規劃辦理之。

(四)各級戰力綜合協調會報所需業務經費由國防部指導國防部後備司令部，循預算編列程序，在國防部主管額度內，統籌編列。

(五)各級戰力綜合協調會報之編組人員名冊，應依陳送其上一級備查；另編組幹部如有異動時，原屬單位應副知相關戰力綜合協調會報，辦理異動。

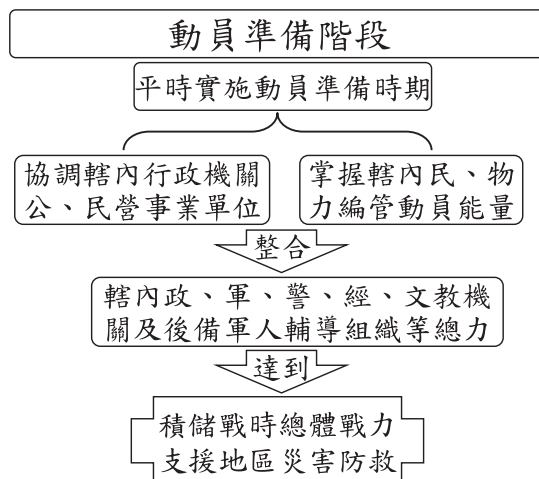
(六)各級戰綜會報對於辦理會報業務績效優良有具體事實者，應依權責予以獎勵，並得呈報行政院動員會報辦理議獎。



## 十一、各級戰力綜合協調組織作業要領

### (一)動員準備階段

以統籌轄內民、物力動員能量，落實動員、戰綜及災防會報聯合運作機制為著眼，掌握各地區戰綜會報；藉由平時密切協調，運用「基本戰力調查」等手段統合人、物力總力，有效協助災害防救工作。





### 1. 召開定期會議

為凝聚全民國防及全民防衛之共識，屆由召開定期會議方式，邀集轄內軍政各單位，透過定期專題報告及意見交換與研討，以達感情交流，溝通觀念與統一做法。會議召開重點項目以支援軍事作戰及協力地方災害防救相關議題為主；各級戰綜會報應定期召開會議，必要時得召開臨時會議，並由召集人召集之；召集人未能召集時，由副召集人代理。會議召開時程律訂如后：

- (1) 臺閩戰力綜合協調會報：每年12月，召開1次。
- (2) 地區及直轄市戰力綜合協調會報：每年5月、11月，各召開1次。
- (3) 縣(市)戰力綜合協調會報：每年3月至4月、9月至10月，各召開1次，直轄市、縣(市)戰綜會報之定期會議得與相對層級之動員會報及災害防救會報合併召開。

### 2. 基本戰力調查

為確實掌握轄內可供支援軍事作戰與協力災害防救之動員能量，透過基本戰力調查，建立「精」、「實」整體戰力資料，俾利平時迅速投入緊急災害搶救，戰時能適時支援軍事作戰，調查作業範圍及方式如后：

#### (1) 調查範圍

- a. 人力：民防人員、後備軍人、學生。
- b. 物力：主要食物、固定設施、車輛、工程重機械等。

#### (2) 調查方式

- a. 直接：協調各類物資主管機關，對物資存量及固定設施實施直接調查，並對存量變動狀況隨時登記。
- b. 間接：與人力(警政、役政、教育)及物資主管機關，透過資訊交換及相互核對方式，獲得相關資料。
- c. 抽樣：對各機關、廠商、公會所提供資料，配合縣市政府編組實施抽樣調查，以印證資料之正確性。
- d. 其他：定期排定時程，作全般性之綜合復查，對以停工、住址變更等廠商，適時予以修正，以確保資料數據完整。

#### (3) 資料整理

- a. 調製圖表：將調查所獲資料分類統計並調製圖表以力運用。
- b. 鑑定能量：對轄區總體戰力實施能量分析，內容涵蓋軍、政、警、公民營單位。

#### (4) 填報時間

縣(市)會報於每年6月、12月10日前彙報作戰區會報，作戰區會報於每年6月、12月20日前彙報臺閩會報。

### 3.簽訂支援協定

#### (1)目的

為發揮全民防衛整體力量，確保人民、財產之安全，協調軍政雙方就其執行任務所需簽訂支援協定，俾利平時協力地方緊急災變，戰時爭取作戰勝利。

#### (2)實施程序

- a.協力救災及安全維護：由作戰區(縣、市)會報統一協調作戰區(分區)，檢討地方災變、油、電、水等重要設施安全維護所需人力、物力，賦予責任責任部隊，俾利各作戰部隊與縣(市)政府(事業主管機關)簽訂支援協定書，以為遂行支援任務之依據。
- b.作戰整備所需：由作戰部隊將所需民力、物力需求(扣除已納入年度軍需物資徵購、徵用者)，向各縣(市)會報提出申請，經協調縣(市)政府檢討支援能量後，完成簽訂支援協定書，以為整備及遂行支援任務之依據。

#### (3)支援協定內容，應要求明確翔盡，通常包括下列各項

- a.責任地區之劃分。
- b.雙方關係及實施要領。
- c.需求量及提供支援能量。
- d.訓練演習協調事項。

#### (4)各級會報應配合防災演習、訓練、兵棋推演等，驗證支援能量之可行性，並隨時修正，期使平、戰時協力重大災害及支援作戰時，能如期獲得所需支援。

### 4.協力地方災害防救

- (1)協調(申請)國軍支援救災作業依「災害防救法」第15、34條授權訂定「結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法」及「申請國軍支援災害處理辦法」規定，在直轄市、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。
- (2)申請國軍支援災害處理，在中央由災害防救業務主管機關向國防部申請；在地方由直轄市、縣(市)政府向所在地縣(市)後備指揮部申請。
- (3)各縣(市)災害應變中心成立時，縣(市)戰力綜合協調會報應派員進駐，協助申請國軍支援災害處理事宜。
- (4)國軍兵力支援救災，係屬國防部權責，故各項申請國軍兵力作業均應層報國防部核准後，始得調派，並在「不影響國軍戰備」、「不破壞國軍指揮體系」、「不超過國軍支援能力範疇」下支援災害搶救。





### 5.辦理幹部講習

其目的在使各級會報及相關編組單位瞭解全民防衛動員準備組織的運用，並藉著平時協助地方因應緊急危機和配合軍事演訓作業，來強化各級單位人員的作業程序能力。

### 6.配合軍事演訓，磨練戰時作為，厚植動員潛力

#### (1)權責區分

- a.三軍聯合(漢光)演習：由臺閩會報規劃任務表頒發配合演訓單位執行。
- b.作戰區戰備演訓：直接協調規劃各縣(市)會報配合參與。
- c.萬安演習：各級戰力綜合協調會報秘書單位於年度萬安演習時，應協調各縣(市)政府，針對轄內政、經、軍事重要設施、廠庫平時遭受破壞或戰時遭敵攻擊時，危及地區安全為想定，由縣(市)政府主導演習課目規劃，臨摹防空避難措施及磨練基層行政組織應變指揮程序，務其強化民眾心防，確使動員、民防、戰時災害救援機制合為一體，並提昇居安思危之憂患意識，強固全民之防衛根基。

#### (2)演訓要求

- a.演訓整備階段，地區會報除應先期邀集相關單位召開協調會外，並召集裁判官及部隊派遣之連絡官，實施任務講習；縣(市)會報除配合完成整體演習規劃外，另召開先期協調會並完成轉換為戰力綜合協調中心之各項整備與作業。
- b.演訓實施階段，各演練項目悉按業管行政機關現行作業法規及程序辦理，有關萬安演習則應結合災害防救會報機制運作，統一指揮各項災害管制與搶救作業。
- c.演習結束後，各作戰區會報應於2週內，按「演習經過、得失檢討、建議事項」格式，完成綜合檢討報告送臺閩會報。

### 7.藉建議案處理，溝通上下意見，促進團結進步

建議案通常經過會議討論通過之提案，經整(處)理後，送由權責單位處理而轉報上級。建議案主要是溝通上級與下級間意見，暢通意見，尤其在戰力綜合協調會報而言，由於參與編組單位性質不一，更具建立共識之功效。同時因層面廣闊，所發掘的問題必多，根據以往經驗，甚多不能解決之問題，經過戰力綜合協調會報發揮高度的協調功能，多已得到了滿意的解決。真正做到了發掘問題，解決問題，促進地方團結與進步之效。

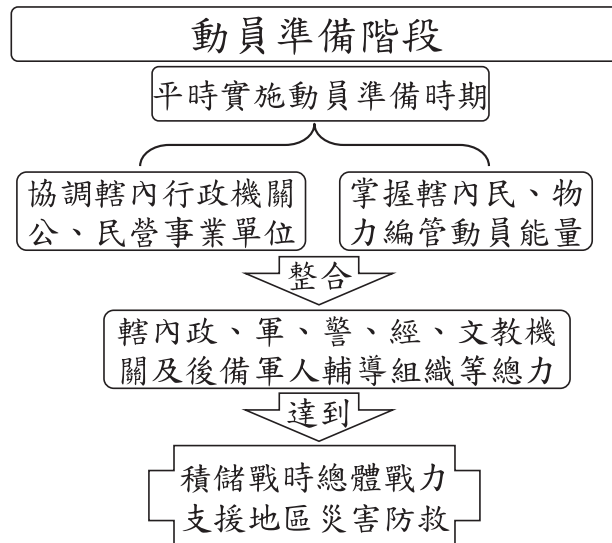
### 8.運用全民組訓，掌握社會動態，支援軍事作戰

情報為作戰之耳目，且貴在先知快報，否則，等於盲人騎瞎馬，夜半臨深淵。先總統蔣公曾訓示：「中共作戰最大的長處，就是情報靈活，黨、政、

軍相互通報迅速，且老弱婦孺均予利用。」臺閩地區各級戰力綜合協調會報，已建立整個全民情報體系網，遍佈每個角落，一般性情報，循原行政體系傳遞運用，對地區治安及作戰有關者，由縣(市)戰力綜合協調會報統一運用(通報、分發)，緊急重大情報可越級報告。縣(市)戰力綜合協調會報於接到加強戰備命令後，即依據任務需要策定全民情報蒐集要項計畫表，頒發各鄉、鎮、區、市，運用全民情報組織據以執行。其情報蒐集要點，作戰前、後，以社會情報為主；作戰中以軍事情報為主，確實掌握社情及敵情，俾維護地區安全，支援軍事作戰。

## (二)動員實施階段

動員或演訓期間迅速結合相對層級之指揮(應變)機制轉換開設指揮(應變)中心，發揮統合全民總力，支援作戰或演訓及協助地方處理災害救援任務。



### 1.各級全民戰力綜合協調中心開設時機

協調中心旨在適應軍事作戰而設置，為支援軍事作戰指揮協調之神經中樞，依編組及地方行政機關層次之不同，區分為臺閩、地區(直轄市)、縣(市)等協調中心，其開設時機：

#### (1)臺閩戰力綜合協調會報

於應急戰備狀況生效3小時內，於後備司令部作戰指揮所開設全民戰力綜合協調中心。

#### (2)地區、直轄市、縣(市)全民戰力綜合協調會報

於應急戰備狀況生效2小時內，分別在各地區後備指揮部(第1作戰區在澎湖縣後備指揮部、第2作戰區在花東防衛部)、直轄市後備指揮部及各縣(市)後備指揮部作戰指揮所開設全民戰力綜合協調中心。



(3)協調中心內部設施

a.各項圖表

- (a)會報幕僚編組表。
- (b)人力調查表。
- (c)物力調查表。
- (d)車輛調查表。
- (e)工程重機械調查表。
- (f)作戰時期相互關係表。
- (g)通信連絡網路圖。

b.各種簿冊

- (a)支援協定書。
- (b)連絡電話簿。
- (c)電話紀錄簿。
- (d)狀況處置登記簿。
- (e)執勤人員輪值表。
- (f)座次表。

2.各級協調中心開設後應完成之工作

(1)完成連絡官派遣：地區、直轄市、縣(市)協調中心由地區作戰任務部隊(有管制關係者)，於協調中心開設完成直後，派連絡官擔任協調、連繫工作。

(2)通信連絡網構成

- a.縣(市)戰力綜合協調中心，除利用既有之行政通信設施外，得循警用通信系統行綿密通信網，以利任務之遂行。
- b.協調中心與各有關作戰任務部隊間訂有支援協定者，由部隊以有、無線電話構成連絡(由連絡官攜帶裝備)。

(3)完成戰備檢查

各級戰力綜合協調中心，開設完成1小時後，按編組(戰備會議已完成)實施戰備檢查(檢查方式以集中或分置實施，視當時安全狀況而定)，檢查人員、裝具是否到齊，任務是否瞭解，並實施精神講話，以利任務遂行。

(4)完成督導協調

各級戰力綜合協調中心，即與相對作戰任務部隊完成協調連繫及瞭解當前任務，並對下級單位實施督導、訪問及完成最後協調。

3.轉換為協調中心之運作如下

(1)臺閩戰力綜合協調會報：依令轉換為臺閩戰力綜合協調中心，並應結合行政院動員協調管制中心運作，協調相關資源之運用與後續動員能量之支援。

(2)地區戰力綜合協調會報：依令轉換為地區戰力綜合協調中心，並應結合相對層級之作戰區「聯合作戰指揮中心」運作，協調直轄市、縣(市)政府動員協調管制中心掌握各項動員能量，以支援作戰及應急之需求。

(3)直轄市、縣(市)戰綜會報：依令轉換為直轄市、縣(市)戰力綜合協調中心，並應結合相對層級之動員會報、災害防救會報轉換為「聯合應變指揮管制中心」，協調動員民、物力，支援軍事作戰。

前項各級戰力綜合協調中心轉換之程序、編組，由國防部後備司令部定之。

### (三)戰力復建階段

戰力復建係於作戰告一段落後，即行展開對地區實施「戰場再經營、戰力再培養」之行動，各級全民戰力綜合協調組織接獲復原令後，應透過縣市動員準備業務會報、防災應變中心共同結合行政組織體系，協力執行各項復建工作。

各單位均應配合軍事作戰之需要為前提，充分運用民力為目的，盡速恢復戰力，迎接次一戰鬥，其實施要項：

#### 1.人力復建

(1)以民防團隊、學校防護團，協助警(戶)政機構，按現行行政區劃，以村里為單位，全面實施戶口清查，使人人歸戶，各有其所。

(2)直轄市、縣(市)戰力綜合協調會報，督導及協助清查會報各編組單位、各戰時任務隊、全民情報組織，對支援作戰任務傷亡人員，除依規定分別辦理撫卹、醫療外，並協調遴選人員補充其遺缺，保持編組完整。

#### 2.物力復建

(1)協助地區物資供需調節單位，清查核對重要物資之存量及損耗狀況，依據其損耗數量，向上申請調節補充，以充裕持續戰力。

(2)綜合考量現有物資存量及可能獲得量，協調作戰任務部隊，適時修正支援協定，以利支援任務遂行。

(3)協助監理單位，核對地區編管車輛、工程重機械損耗狀況，統計呈報，列為爾後調撥運用之重要資訊。

#### 3.組織復建

(1)直轄市、縣(市)戰力綜合協調中心，除負責本身及督導組織復建外，並協助地方行政組織儘速恢復常態，展開正常運作。

(2)以直轄市、縣(市)為復建核心，先恢復縣戰力綜合協調會報之正常功能(視狀況亦可由上而下或同時進行)，並由作戰區戰力綜合協調會報督導實施。

#### 4.戰場清理

(1)戰場清理以鄉(鎮、區、市)為範圍，運用各種組織，動員全體民眾參加。





若需軍方支援時，由縣(市)戰力綜合協調中心協調當地駐軍支援。

## (2)清理要項

- a.清除潛敵：運用警力、民防團隊，配合民防部隊，於轄區內實施戶口查察，全面偵搜，發掘潛敵。
- b.掩埋屍骸
  - (a)敵軍屍體集中掩埋，由地方政府會同國軍部隊處理，縣(市)戰力綜合協調中心協助之。
  - (b)國軍及民眾屍體，分由各主管單位依現行規定處理，縣(市)戰力綜合協調中心協助之。
- c.軍品處理：地區內敵軍遺留物品及文件等，由縣(市)戰力綜合協調中心協調國軍部隊清理，分類處理。
- d.民眾傷患處理：縣(市)戰力綜合協調中心協調地方衛生單位，適當調節並指導各公私立醫院(診所)處理。
- e.消毒免疫：縣(市)戰力綜合協調中心，協助地方衛生單位，加強各項消毒防疫措施，以飲水為重點，必要時協調軍方加強處理能力。
- f.敵宣傳品處理：以鄉、鎮、區、市、村里為範圍，按行政區劃分，由縣(市)戰力綜合協調中心協調各主管單位，發動全體民眾實施全面清除，並集中送繳警察單位依規定處理。

## (四)復員階段

由戰時恢復為平時狀態，應著眼於恢復原動員準備體系，迅速完成再動員之整備，以應突發狀況，其實施要項：

### 1.災民處理

戰後災民處理，旨在消弭社會不安現象，促使恢復正常運作，縣(市)戰力綜合協調會報，應透過會報編組單位，協助各權責單位，依下列要領妥善處理：

- (1)災民收容：戰時因各種破壞如飛彈、砲火攻擊造成民眾無家可歸，為使災民免於流離失所，產生社會問題，故應即刻開設災民收容所、站，以臨時收容災難，戰時解決其食宿問題。
- (2)災、難民就業問題：配合戰時災後復建工作之推動，妥善調配重建所需人力，輔導城鎮居(災)民投入復建工作；加強失業輔助、就業服務及職業訓練等措施，協助災區失業災民就業，考量以工代賑協力地方建設。
- (3)災區災民心理輔導：掃除戰爭陰霾，結合宗教及其他民間團體力量，透過文化宣導活動，心理諮商、講習等，結合災民之專長，對救災人員社會大眾實施心理復建工作，撫慰社會大眾之心靈創傷重建心理。



- 2.死亡處理：遇有災難死亡協助處理遺體、埋葬及撫恤等。
- 3.傷患醫療：協力醫療救護，免除民眾就醫障礙維持正常健保醫療服務，並統合恢復整體醫療網。
- 4.衛生消毒：加強災區防疫及環境維護，避免發生傳染疾病協調當地環保單位就地區可能發生之疫情，做好消毒防治工作。
- 5.戶口清查登記：協調當地警察機關對災區流離失所之災、難民辦理戶口清查，重新查察登記、管制，使其落地歸戶。
- 6.教育：因戰時受損學校，運用大專院校及民間團體力量，協助災區校園修、復建，使各級學校儘速復學，同時辦理學校師生心理輔導及心靈重建讓師生安心上課。
- 7.交通：協助對城鎮內主要道路、橋樑能盡速修復，以恢復交通暢通，對依法徵租用之工程重機械及車輛，完工後依解徵程序辦理解約並發放租金及解徵令。
- 8.通信：由中華電信公司負責統合民營電信機構，林務局及鐵路局有無線電之電訊之人、物力協力對災區遭受破壞之通信設備及線路搶修、基地臺(載、微波無線電臺等)搭建、通訊衛星運用，確保對外通信暢通。
- 9.建設：房屋修(興)建(災區房屋修繕及組合屋興建，解決災民住宿問題)，重大公共工程設施修護。
- 10.水源：依動員期間「民防團隊編訓服勤辦法之規定」由自來水公司工程維修人員，對災區之水庫、水廠、集水區及自來水供應管線搶修如有必要則須管制工業用水，開放深水井或洽請消防車載水至較高地區實施緊急運水供應，以解決飲水問題。
- 11.電力：由臺灣電力公司立即集中人力、物力按照已擬定之搶修計畫，儘速恢復重要設施供電，搶修順序為國防、治安、行政、公共事業、大樓及一般用戶。
- 12.治安：由警務組統合地方憲、警(義警、消)及民防團隊等單位協力治安、消防、防搶、防盜維護社會安全，恢復秩序。
- 13.經濟：民生物資供配及公司行號、工廠貸款復工，市集開市恢復營運與作業，物資管制、調查、編管嚴防哄抬物價。



**防衛勤員**

（大學暨在職教育）

## 第五章 擴大全民參與國防事務具體作法

為促進全民對國防事務的瞭解與認同，國防施政必須以高效率的行政能力與廉能便民的工作績效為目標，透過國防資訊的透明化與公開化，使社會各個層面均能參與國防事務的研議，並藉多元的資訊管道，加強宣導相關國防政令，以建立全民共識，增進全民信心；依國防法第3條規定我國的國防為全民國防，包括國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。基此我國的國防，已不再單指軍事防衛或軍人專責的觀念，而是需要由政府各個部門、社會各階層、全體同胞共同的參與、支持，集合國家總體戰力，才能發揮以小博大的功效。依國防法第11條規定國防部負責主管全國國防事務，除持續加強建軍備戰工作外，並依全民防衛動員準備法，推動全民防衛動員工作，期使社會各個層面均能參與國防事務，以擴大全民參與國防事務，強化全民總體防衛戰力，其具體作為分述如后。

### 第一節 全民參與國防事務，發揮全民國防效能

我國「國防法」第1章第3條揭示：「中華民國之國防，為全民國防包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」。為堅定國定信念與憂患意識，建立「國家安全人人有關，國防建設人人有責」的認知，以凝聚全民生命共同體，我政府結合社會、學校、軍隊教育與大眾傳媒，據以宣揚全民國防理念，期使全民關注國防、支持國防及參與國防。並且透過各種活動，藉多元資訊管道傳播各種訊息，凝聚全民共識，鼓勵全民參與國防科技事務及產業，鼓舞全民支援軍事作戰，爭取民心認同，強化全民國防的積極作為；藉由下列幾點可有效發揮全民國防效能：

#### 一、憂患意識與愛國情操的培養

目前兩岸的情勢很複雜，一方面中共始終不承諾放棄武力攻臺，可是一方面兩岸的交流又非常頻繁，臺商進出大陸投資，人民赴大陸觀光、就業和就學的人次逐年增加。在這種環境下，國人心中矛盾叢生，也使得國家的意識逐漸薄弱。這種憂患意識漸弱，愛國意識漸薄的現象，對將對防衛臺灣的意識造成極大的傷害，也會削弱國軍的戰鬥意志。

#### 二、綜合國力的發揮

我國所面對的主要威脅—中共近幾年來拜快速經濟發展之賜，因此每年的國防經費都呈現高比例的成長。也使得其國防建設成果快速累積，有形戰力逐漸增加。



相對我國的國防經費遲滯不增。致使我國的有形軍力略顯不足。所以如何發揮我們的綜合國力，有效嚇阻遂敵人的侵犯，遂成為一個很重要的國防課題。

事實上，在今天的國際社會之間的一切包括戰爭的互動，乃是一種結合國家整體資源運用的一種現象。簡單的說，就是政經軍心的結合；國防、民防與心防的結合；軍力與民力的結合；有形戰力與無形戰力的結合。我們的全民國防就是基於這個目標而建構的積極作為。這種全民國防的建構就是企圖整合國家與軍民的所有力量，以國防導引民生，將國防與民防緊密結合，將有形與無形的資源整合，將國家各種建設與國防建設結合，以使國力能充分發揮的作為。

### 三、快速因應危機與制變

我國防政策的3個目標是預防戰爭、國土防衛、反恐制變。無論是國土防衛或是反恐制變，都需要以快快速的反應機制來因應，以目前中共發展的軍事戰略來看，中共可能採取快速突擊的軍事動作，因此我們也必須建立相對的快速反應機制，才足以應付各種突擊戰。「全民防衛動員法」的通過，就是基於快速反應的思維，在平時確實做好因應計畫準備，以經常演練來大到熟練度，戰時則能達到快速動員的效果。由於全民國防是平戰結合的國防，如果能有效落實，在戰時就可以達到快速動員的效果。

### 四、國民的國防和軍事知識的提昇

民國94年2月我國正式通過「全民國防教育法」後，將全面實施全民國防教育，以培養全民的愛國意識和國防軍事知識，如果能有效落實，將有助於國防建設推動。

環顧今天的國際環境，我們不僅面臨中共的威脅，也面臨國際軍事干涉主義的干預。為了確保國家的長治久安，不僅要建設強大的國防實力，更要增強全民族的憂患意識和國防知識。「全民國防教育法」的實施，會有助於全民國防素質和軍事素養的提昇，由於未來實施全民防衛作戰需要全民參與和支援，人民的國防知識和軍事素養，將關係人民參與和支援作戰的有效度。

## 第二節 培養健全國民心理，展現精神戰力泉源

全民國防是有形戰力與無形戰力結合的國防體系，也是物質戰力與精神戰力結合的國防體系。即使目前的戰爭已經進入所謂資訊時代的高科技環境，卻看不出現代戰爭不必重視精神戰力的趨向。精神戰力的內涵很多，舉凡物質之外，足以協助戰爭勝利的各種現象，都可視為精神戰力，例如國民士氣、憂患意識、愛國心、守法精神、犧牲精神，戰鬥毅力、團隊默契、服從精神等等。這些精神戰力可以從個人發展到群體。國民心理即是國民全體所表現的特質，這種特質可說是精神戰力的

泉源。

國民心理是許多戰略家在做國力評估時從不敢忽略的一個變數。這種無形戰力主要體現在國民心理現象所形成的國民性格。國民心理可說是精神戰力的精粹。雖然從理性推測的觀點來看，這個概念是難以分析和捉摸的，可是對於一個國家在國際間與他國互動時，或在國際政治天秤上所佔的重量大小，卻是永遠的，有時甚至決定性的影響。所以國民的心理性格乃是參與全民國防事務所不可獲缺的重要因素，有關國民心理的意涵與重要性分析如後：

### 一、國民心理的意涵和重要性

國民心理是指國民面對有關國家事務所表現的個別、部分或整體的態度，這種心理也就是一種國民的性格。由於在人類學上有所謂「文化模式」，這個概念指出一些知識或品格的特質，出現在某個國家的次數遠多於其他國家。例如美國人的個人主動和創新精神，德國人重視紀律和澈底的精神，義大利人不守法與不拘小節的行為現象。因此當大多數的國民都呈現出這種行為特質時，國民性格以成形。不可否認的，這種心理所形成的特質對國家的權力一定會產生影響，因為這種性格會表現在國民的個別或集體行為上。例如當一個國家的國民普遍呈現一種強悍不受威脅的心理特質時，他們採取反抗的意願就會較高。或者當一國的國民產生對國家的愛國心或對政府的信任時，他們就會在平時或在戰時表現出支持政府的行為態度，並願意主動協助政府從事某些行為。相反的，假使一國的國民表現出一種懦弱的性格，那他們投降不願抵抗的意願也就較強烈。所以國民的心理對於國家權力的現象是絕對有影響作用的。

### 二、國民心理的培養

國民心理是國家精神戰力的內涵，全民國防的實現必須有賴國民心理的健全，我們應該建立如下的國民心理。

#### (一)憂患意識

憂患意識乃是國民對國家危險性的一種心理態度，即所謂的危機感，或危機意識。國民有危機感，就會產生時時警惕的作用，反之如果國民沒有危機感，則享樂有之，安逸有之，將讓敵人有突擊的機會。2次大戰前夕，德國與蘇聯簽訂互不侵犯條約，使蘇聯缺乏了憂患意識，誤以為德國已經沒有威脅性，所以當德國突然入侵時，蘇聯根本毫無準備，以致遭致空前的損失。所以古有明訓，「無恃敵之不來，恃吾有以待之」，即說明憂患意識的重要性。這是國人所必須養成的國民心理。

#### (二)愛國意識

愛國意識是國民的心理現象，如果一個國民沒有愛國意識，他表現出來的一定是一種對國事毫不關心的態度。這種毫不關心的態度，輕者對國家的生死存亡毫不在意，重者甚至與敵人合作，出賣國家。所以國民是否具有愛國意識，是國民對國





家是否忠貞的一種態度。

### (三)堅強的意志

堅強的意志是國民面對強勢敵人攻擊時所表現出的一種態度，如果一國的國民表現懦弱，一旦面對敵人攻擊時可能表現出怯戰的行為，甚至不戰而降。如果一國的人民過強悍，就像阿富汗游擊隊對蘇聯軍隊，越南人民面對美軍時，都能展現出堅強的抗敵意志，以致這兩個國際強權仍免不了吃虧。一個國家的國民是否有堅強的抗敵意志，不只關係到國家整體戰力的發揮，也關係到敵人是否要冒險的變數之一。

## 第三節 厚植全民總力，支援防衛作戰

依據「全民防衛動員準備法」的精神，積極從事教育、精神、人力、物力、財力、交通、衛生、科技、軍事等動員準備，以厚植總體戰力。並透過法規研修、工作協調會及部會聯合演習等，將積儲動員能量與災害防救、傳染病防治、核子事故防範、反恐怖行動等緊急應變機制相結合，以發揮全民總體力量，強化以全民防衛動員體系為備援主軸的「國土安全網」機制功能，以便戰時適時支援軍事作戰，如何落實支援軍事作戰的問題可以從幾個角度來探討。

### 一、協助落實動員

我國的全民防衛動員準備法，就是為戰時兵員和物力之充足和擴大而訂定的機制。以色列在第4次以阿戰爭中之所以轉敗為勝，就是依靠快速的動員能力。臺海兩岸一旦發生戰戰事，動員機制勢必開始啟動，所有的動員是否能按照既定的規定時間內完成或甚至更早，勢必影響戰爭的發展情勢。所以如何讓動員快速落實，乃是一個很重要的任務。動員任務不能只依賴國防部單位。各行政單位在及緊急狀況發佈前就應該有所警覺，並做好動員準備，落實動員。

### 二、軍事勤務支援

戰時，軍隊負責作戰任務之遂行，時間很緊迫，如果在要求軍隊負責各種軍事勤務，對軍隊絕對是一種承受不起的負擔，這也就是自古以來軍隊打仗，通常會有非軍事單位的勤務支援之緣故。舉一個很有名的例子，在越戰期間，越共的道路和橋樑在遭到美國轟炸後，越共仍能以最快速的時間將各種運補送到前線，就是靠老百姓主動快速修補橋樑，以及百姓以腳踏車隊運載，而達到運補動線持續不斷的效果。所以戰時對軍事作戰的勤務支援是絕對必要的。軍事勤務的內容非常廣泛，舉凡軍事作戰所需要的事務都可包括在內。戰時協助軍事勤務是支援軍事作戰的一個方法。

### 三、協助情報反情報

在戰時，敵我雙方都需要快速的情報，以提供作戰計畫的擬定，雖然在資訊作戰時代，有人造衛星和各式監偵科技，足以承擔情報蒐集任務，但是傳統的人員情報蒐集還是有必要的，就以美國在阿富汗和伊拉克的戰爭來看，指派情報人員和特種作戰部隊進入敵區還是一種必要的手段。所以戰時依賴特工人員的情報和反情報工作還是必要的。尤其戰爭期間，謠言很容易遭散播，所以戰時的心防也是很重要的工作，這些都是民防工作所必須要注意的問題。所以協助情報蒐集和反情報是支援軍事作案作戰的一個必要的手段。

## 第四節 落實動員防衛機制，發揮全民國防效能

有鑑於邇來國際恐怖行動仍持續不斷、甚為囂張，對相關國家之威脅未能稍減，而我國面對中共更趨強硬、霸道之軍事鬥爭，日漸升高之臺海緊張局勢，為作萬全準備，將就「反超限戰」及「反恐行動」，2項重大戰備議題實施演練；其中反恐行動將由國防部與相關部會、地方政府共同想定推演，以做好平時準備，確保國土安全。

### 一、全民防衛動員演練

邇來每年均實施漢光演習(4月至8月間)，區分3階段實施，第1階段「召開國家安全會議」，探討動員與戒嚴令時機，藉以磨練各部會戰爭決策能力，以動員全民總力支援軍事作戰作為；第2階段「電腦兵棋推演」，由國防部與相關部會、地方政府共同逐案實施兵推，除磨練國軍突發況之處置能力外，並推演整合各部會、地方政府全民總力；第3階段「實兵驗證」，於「反恐行動演練」結合同年度萬安演習，透過全民戰力綜合會報協調相關部會、地方政府等實施實兵演練，藉以適時發揮全民國防功能，完成動員準備工作。

### 二、萬安演習

萬安演習係為因應中共對我本、外島空襲威脅，所實施之軍民聯合防空演習，其目的在培養軍民防空意識，強化防空戰備，實施防空疏散演練，以減低空襲所造成之損失。民國88年9月21日，國內發生「921地震」，造成國人生命、財產嚴重損失；為因應國家威脅模式改變，民國89年8月實施之萬安演習遂吸取「921地震」之災救經驗，將演習區分兩階段實施，除於第一階段實施原防空疏散之演練課目外，另於演習第2階段於全國之北、中、南，擇一地區，實施災難搶救課目演練；此一變革即為因應天然災害對國人之威脅，故改採以民防為主體，三軍部隊依需求支援之災救演練；旋於民國90年8月之演習，於各縣、市全面實施該演練，對國內災救體系機制之建立與強化，助益甚大。

### 三、國土安全防護演練



為因應恐怖攻擊與各項緊急危難可能對社會及經濟造成之衝擊，行政院動員會報於92年7月提出建構以全民防衛動員體系作為備援主軸之「國土安全網」，期將動員、民防、緊急醫療、反恐、災害防救與核子事故等各種緊急事故應變機制相互結合，並實施跨部會之聯合演習驗證，以增加實務整合運作經驗，使「國土安全網」有效運作。於民國93年起於全民防衛動員(萬安27號)演習中，除延續「防空疏散」、「重要基礎建設防護、災害救援及特定項目演練」之演練成效外，並整合各部會年度重要演習，實施「部會聯合演練」及演習有關事項之精進，使全民防衛動員體系發揮備援主軸之功能，俾利國土安全網之建構，符合國家現今之需求。

## 第五節 強化後備軍人輔導組織

為能達成動員實施階段，後備力量迅速成軍，有效支援防衛作戰之目的，後備司令部遵「精簡常備、廣儲後備」之建軍政策及基於「動員作業精、部隊編成速、戰力恢復快」之著眼，透過後備軍人輔導組織，運用會報、聯誼、表揚、連訪、教(點)召協訓等活動，協力推展後備軍人編組、管理與訓練等工作，奠定動員整備基礎，俾達戰時「及時動員、及時作戰」的動員目標。其工作要項，包括如下：<sup>91</sup>

### 一、協助戰力訪查，達成動員任務

依全民防衛動員準備法規範國軍「基本戰力」物力需求，須針對重要物資(10大類)、固定設施(5大類)、車輛(11種)、工程重機械(13種)完成調查後，與各有關部門完成支援協定簽證，惟各作戰區需求品項細繁，甚或超過前述範疇，故平時動員整備工作，後備司令部就利用輔導組織幹部分布各鄉、鎮、村、里之特性，循地緣關係，協助實施調查。另人力動員方面，每年針對「三軍年度教召人員」、「年度選用高級專長要員」、「後備部隊要員」、「特勤官兵」、「教召事故人員」運用輔導幹部訪查，以掌握其動向，落實編管政策。

### 二、運用組訓文宣，建立國防共識

後備司令部依據國防部訂頒之文宣主題，運用輔導幹部會報及定期發行刊物(忠愛報、青溪通訊、青溪月刊)專文刊載宣導資料，強化輔導組織幹部愛國愛鄉意識；另運用各級輔導組織講習、會報訓練時機，訂定中心議題、文宣重點、宣達工作要求及強化動員教育，以建立「全民關注、全民支持、全民參與」之全民國防共識。

### 三、協力戰區情蒐，維護軍中安全

情報為決策之重要依據，一切計畫與行動均應以情報為優先，而情報作業更為

91 蘇恆宗，《群眾戰的原理與運用》，臺北，國防大學編印，2008，頁134-135。

其他參謀之基礎及指揮官下達決心，指導作戰之依據；尤其臺澎防衛作戰特注重戰場經營及戰爭面掌握，故全民情報及反情報之運用，更須於平時經營。後備司令部每年遴選具情蒐素養之輔導幹部施以專業訓練，以其散佈在各鄉里，從事各種行業之特性，賦予協力反映影響軍中安全情資及反情報，建構完善之「全民情報網絡」。

#### **四、服務後備袍澤，爭取後備認同**

後備司令部所屬各地區、縣市指揮部及轄內輔導中心均設有後備軍人服務中心施的依據，計畫愈周詳，愈能肆應作戰，提供「疑難協處」、「急難慰助」、「獎助學業」、「喜喪祝慰」等服務工作，為加深優質、主動之服務理念，亦積極結合社會資源網絡，強化服務廣度、精度，服務後備袍澤，凝聚團結向心，奠定動員戰備基石。



**防衛勤員**

（大學暨在職教育）



## 第六章 結 論

吾人應認清中共犯臺野心及其統戰陰謀，切勿誤信「中共辦奧運，臺海不打仗」的說法，及被所謂「中共不會、也沒有能力武力犯臺」等和平假象所惑。因此面對中共對我頻頻展開的各種統戰伎倆，我國軍官兵務必鞏固心防，落實「部隊訓練年」各項要求，以積極提昇國軍戰力；全體國人亦應正視中共對我之威脅，提高憂患意識和敵情警覺，全力支持國防建設。

面對中共持續擴軍的威脅，國人無須懷憂喪志，而是應以「毋恃敵之不來，恃吾有以待之」的積極態度面對，共同戮力於國防建設的推展。尤其重要的是，針對中共各種統戰攻勢，國人務必提高居安思危的憂患意識，切勿陷入「中共辦奧運，臺海不打仗」的迷思，以免鬆弛心防，喪失敵情警覺。我們須知，現代戰爭已非單純的軍事作戰，而是整個國家政、軍、經、心等各方面的總體戰，亦即「全民參與」的作戰。因此，在「全民國防」的理念下，國家安全與國防事務的整備絕不能視為國軍單方面的工作，而是全體國人必須共同承擔的責任與義務。

我們知道「現代戰爭除了講求有形戰力的建設(人員與武器裝備)，更講求無形戰力的積蓄(國民精神與意志)」，這兩種戰力不能單獨存在，更不能單獨使用，其中有形戰力與無形戰力必須齊頭並進，相互支援，相互滲透方能產生相乘之效，而無形戰力的發揮尤居成敗之關鍵；無形戰力建構的基礎，必須以全民國防教育為主要途徑，透過教育教導國民認識國防，凝聚國民意志，形塑全民的國防共識。日前通過之「全民防衛動員準備法」，其主要立法精神之一，是希望透過學校教育執行全民精神動員工作，宣揚全民國防理念，培養國民愛國意志，增進國防知識，堅定參與防衛國家安全之意識。



**防衛勤員**

（大學暨在職教育）

## 國家圖書館出版品預行編目（CIP）資料

防衛動員：大學暨在職教育授課參考/李益州、魏道冠作.--初版—  
[臺北市]：總政戰局，民 100.12

面；公分.--（全民國防教育；7）

ISBN：978-986-03-1150-1（平裝）

1.軍事教育 2.國防教育

593.57

100027344

### 全民國防教育 7

### 防衛動員—大學暨在職教育授課參考

---

作 者：李益州、魏道冠

審 查：張中勇、羅炳雄

出版單位：國防部總政治作戰局

電 話：02-23954494

策劃執行：王明我

編務總監：池玉蘭

封面設計：鍾筱君

責任編輯：周正中

展 售 處：國家書店秀威公司

地址：104 臺北市松江路 209 號 1 樓

TEL：02-25180207 FAX：02-26579106

五南文化廣場（發行中心）

地址：400 臺中市區綠川東街 32 號 3 樓

TEL：04-22210237 FAX：04-22210238

著作財產權人：中華民國國防部

印刷者：國防部軍備局生產製造中心第四〇一廠（北印所）

版（刷次）：初版

中華民國 100 年 12 月出版

定價：新臺幣 40 元

ISBN：978-986-03-1150-1（平裝）

GPN：1010004791

本書保留所有權利。

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權。

