

國立政治大學國際事務學院
國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：朱新民博士

我國國家動員機制對國家安全影響之研究

研究生：馬家龍

中華民國一〇六年七月

目 次

第壹章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻回顧	2
第三節 研究途徑與方法	6
第四節 研究範圍與限制	6
第五節 章節架構	6
第貳章 動員機制沿革與發展.....	8
第一節 動員機制背景	8
第二節 動員機制沿革	10
第三節 國家安全之意涵	38
第四節 動員機制與國家安全近年之關係	43
第五節 小結	47
第參章 我國國家安全威脅與動員之相關分析.....	48
第一節 當前國家內部安全威脅分析	48
第二節 當前國家外部安全威脅分析	50
第三節 我國國家動員機制在國家安全中之定位	59
第四節 小結	67
第肆章 動員機制對國家安全維護之評估.....	68
第一節 動員機制對國家安全維護影響之評估	68
第二節 動員機制對國家安全維護之挑戰	77
第三節 動員機制對國家安全維護未來發展	82
第四節 動員機制對國家安全維護應有作為	85
第五節 小結	90
第伍章 結論.....	91
參考書目.....	95

第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

我國國軍自民國80年代實施精實、精進、精粹等組織精簡案後，兵力規模已從過往號稱60萬大軍，銳減至現今約20萬人，約僅剩兵力高峰期的三分之一，其中就傳統擔負戰時國土防衛與平時救災安民的地面部隊而言，精簡幅度遠超過海空軍等科技軍種。然面對外部中共仍不放棄武力犯臺及東海、南海主權及漁權衝突、內部各項有、無預警災害防救需要，本於無勿恃敵之不來，恃吾有以待之，有關地面防衛作戰的任務，隨兵力轉型的進程，責任漸次轉移後備動員部隊的肩膀上；國防法第3條：中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、即與國防相關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。而國防政策是政府綜合運用政、經、軍、心諸力保障國家安全，所採取的廣泛行動路線與指導原則；我國現行國防政策是遵循全民國防理念，舉全國之力，維護主權完整，及台澎金馬烏坵、東沙、南沙等島群之安全¹。基此，未來無論是安內攘外，國家動員相關機制良窳，對於國家是否能長治久安或生死存亡必定是成敗的關鍵因素之一，任何動員政策改變，勢必對我國安產生深遠影響。上述即為筆者研究本項課題之動機。

二、研究目的

面臨全球化競爭產業外移等因素，影響經濟發展與國家財政收入，間接限制建軍備戰的潛力；此外，臺灣地狹人稠，在現今極端氣候的威脅下，災害防救也成為國軍中心任務之一；另我國已朝全募兵制轉型，現有主客觀條件，勢必無法維持足夠常備兵力規模，對於因應平時災害

¹中華民國國防部(1996年)。《導言》(85年中華民國國防報告書)頁，25。

防救與戰時外拒絕強鄰的任務，極具挑戰。本研究目的有三：

- (一)瞭解我國動員政策發展。
- (二)究竟會對我國國家安全造成何種影響或變化。
- (三)評估我國政府未來精進的對策。

第二節 文獻回顧

文獻回顧或文獻評論，是對某一問題自過去的有關研究中蒐集其文獻，並加以分析而形成一研究內容，也就是針對某個研究主題，目前學術界的成果加以研究，做摘要與整合，提供未來研究的建議，其基本步驟區分概觀(歸類)、摘要、批判、建議等四項²，或是蒐集所欲研究領域中的現有文獻、檢閱所選出的文獻、發展研究的理論架構、及發展研究基礎的概念架構。文獻回顧的理由為澄清並確定研究問題的範圍、改進所欲進行研究的方法論、拓展對所欲研究領域的知識等，主要來源是書籍與期刊³。本研究以動員與國家安全相關書籍、學術研究、法令等類別，蒐整與研究主題有關之文獻。

一、動員機制部分

動員的意義係指：為適應國防軍事需要、或應付緊急事變、或處理重大災難（害），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，使國力能作最有效發揮，以贏得戰爭、或救平事變、或救援災難（害），以維護社會安定與國家安全。⁴

沈明室認為：由於戰爭所需動員人力規模非常龐大，物力徵集項目也非常繁雜，財源募集困難，必須在平時就建構一套完整及周密的動員體系，才能在最短的時間內補充戰爭損耗，有效維持應有戰力，並贏得

²朱宏源主編(1999年)撰寫博碩士論文實戰手冊，臺北，正中書局，頁55，頁93~95。

³Ranjit Kumar 著，胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道等合譯，研究方法-步驟化學習指南，臺北，學富文化，頁31~40。

⁴國防部後備指揮部網站－動員管理

<http://afrc.mnd.gov.tw/AfrcWeb/Unit.aspx?ID=1&MenuID=51&ListID=21>。

戰爭的勝利。⁵

謝雲龍認為：戰爭離不開動員，動員能力是進行戰爭的前提和基礎。動員除了對戰爭的過程和結果有著決定性的影響外，動員能力同時也是國家戰略嚇阻戰力的展現。惟冷戰後時期，國家安全威脅來源趨向多元性，動員的要求不再僅僅是準備和打贏戰爭，更多的是要防護基礎建設及維護國土安全。因此，現今世界各主要國家的動員體制已由單一的「應戰」功能，發展到「應戰」與「應變」的雙重功能，即同一體制既是對外保證國家安全的動員體制，又是對內保證社會安定的緊急救援體制。⁶

王瑞賢認為：未來我國持續朝向「國防戰略檢討」、「軍事戰略修訂」、「兵力結構調整」、「國防組織精簡」、「募兵制規劃執行」及「聯合戰力評估」等方式實施轉型，而動員制度在未來國防戰略更形重要，未來動員制度必須做到肆應敵情威脅、因應國防政策、整合國家資源、結合戰場環境、強化科技能力。而現今採行「平時積儲與戰時擴張併用式」之動員方式，尚能滿足徵募併行之兵役制度，惟未來實施募兵制後，便須從常備、後備人力的訓練模式、水準及時間上去要求精進。另外針對動員法令、政策、制度上進行改進，方可因應未來戰爭需要。⁷

劉慶祥認為：全民國防是國家求生存的一種戰略，而全民防衛動員則是全民國防的具體實踐作為；臺澎防衛作戰具有「同島一命」的特質，戰爭一旦發生，就沒有前方和後方的分別，因此必須建立全民團結的憂患意識，運用軍民一體的力量，共同防衛家園。⁸

陳詩武認為：在全民防衛動員與國家安全方面，闡述全民落實國防作法：
一、確立法源依據；二、加強教育與宣傳；三、強化民防機制；四、凝聚國家

⁵沈明室，(2009年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

⁶謝雲龍，(2007年)。我國全民防衛動員制度之研究。臺北：淡江大學碩士學位論文。
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

⁷王瑞賢，(2008年)。軍事轉型下的我國動員制度之研究。臺北：政治大學碩士學位論文。

⁸劉慶祥《全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析》，幼獅文化網站，
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>

認同；五、整合國家資源；六、全民支持軍事防衛。在落實全民心防方面：一、建立生命共同體；二、正確認識國力；三、加強教育與宣導。在強化全國民防方面：一、民防與全民防衛動員結合；二、成立專責民防機構；三、建立全國性防救災協調機制；四、成立全國民防會報；五、充實民防設備；六、加強民防教育與宣傳；七、鼓勵民間參與民防工作；八、出版民防報告書；九、推動民防建設。在提升全民經濟國防方面：一、全民認識經濟國防；二、全民支持經濟國防；三、全民參與經濟國防。⁹

蘇慶仁認為：國軍在救災過程中與全民力量相互結合，除能提升戰時迅速動員之能力，也能在災害防救工作上有完善表現。因此，國軍在救災實務經驗中驗證全民力量可在災害防救工作中具有絕對性之影響，也能藉此提升國人的全民防衛意識。災害防救在公、私部門的合作創造更高價值的公共政策執行理念，促使各組織發展為更專業化之模式，使國軍在人力精簡的狀況下以專業與組織合作謀求一個不可取代的功能與地位。¹⁰

綜上，基於我國島嶼防衛的特質與國力、軍力現況，動員是爭取戰爭勝利與救災搶險的必要手段；而建構乙套符合國情且有效能的動員機制，以期平時能救災、磨練軍民協調合作能力、寓國防於經建，而戰時又能有效動員，結合全民總力，充分發揮戰力，達成克敵制勝目標確保國家安全的必要方法。

二、國家安全部分

國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。¹¹ 國家安全可以界定為國家生存發展尚未遭受威脅的狀況，或是引申為國家具備確保生存發展的能力。不論是何種定義，一套完整的防衛動員體系與制度，既可確保國家免於安全威脅，也是保障國家生存發展的必要

⁹陳詩武，(2002年)。從全民國防理念建構平戰合一的動員制度。臺北：政治大學碩士學位論文。

¹⁰蘇慶仁，(2014年)。全民防衛動員機制下國軍災害防救政策之研究。臺北：國防大學政治作戰學院碩士學位論文。

¹¹國家安全會議，(2003年)。國家安全會議組織法。全國法規資料庫網站，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0010021>

能力。因此，動員可以作為因應國內外威脅的戰爭與應變機制，與國家安全息息相關。¹²

鈕先鐘綜合美國1950年至1990年各家對國家安全的定義後認為：國家安全是一種條件也是一種能力；狹義國家安全即為國防，廣義的國家安全包含若干非軍事性因素；國家安全布景是一種政策，而且也是一種理論。而國家安全的主要意義即為保護國家的生存。¹³

陳福成認為：傳統的觀念，國家安全最可能受到的生存威脅是外敵入侵，所以國家安全是國防安全的同義詞，但兵強馬壯不足以確保國家安全，而是一個政治、軍事、經濟、心理的整體性問題，所以自二戰後先進國家，開始從新架構思考國家安全事務，圖謀國家長治久安。¹⁴

李永寧認為：任何國家在面對安全威脅時，其關鍵在於強盛的國防軍力，現代戰爭已由「單純武力戰」轉為「全民總體戰」，而且台海一旦發生戰事，其作戰縱深短淺，已沒有前方和後方的分別，囿於國際情勢使武器外購受限，國防工業發展成為關鍵因素，我們應發展「小而精、小而強、小而巧」的國防武力，並建立全民國防理念與全民防衛動員機制，運用軍民一體的力量，共同來防衛我們的國土。¹⁵

王崑義認為：傳統上，國家安全研究重心集中於政治與軍事等安全領域，由於所指涉的對象是保護領土的完整性，以及國家的政治主權。這樣的界定方式主要是由於政治權威的需要或學者研究上的便利而來，它所關切的焦點則是在國家疆界之內所面臨的安全威脅。因此，傳統安全的研究跟早期的戰略研究一樣，大都集中在國家生存的想像上，它所涉及的安全議題包括軍事力量的威脅、武器的使用和控制方面。¹⁶

¹²沈明室，(2009年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化

<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

¹³鈕先鐘，(2000年)。21世紀的戰略前瞻。臺北：麥田出版，頁273~288。

¹⁴陳福成，(2000年)。國家安全與戰略關係。臺北：時英出版社，頁1-2。

¹⁵李永寧，(2009年)。從國家安全觀點探討我國全民國防與軍備發展。臺北：政治大學碩士學位論文。

¹⁶王崑義，(2010年)。非傳統安全與台灣軍事戰略的變革，《台灣國際研究季刊》第6卷、第2期(2010/

綜上，國家安全不只是軍事上的兵強馬壯而已，包括政治、經濟、心理、軍事、科技、資訊以及其他非傳統安全威脅，都應整體考量；而我國由於地理環境，作戰縱深淺短，加上近期中共海空戰力發展與用兵思維朝遠洋建軍改變，確實已無前後方分別，而戰時外援之可能性亦極為有限，所以舉凡內政、外交、經濟、科技、財政、教育、工業等各項政策與發展，均應考量維護國家安全的需求，才能真正維護國家安全。

第三節 研究途徑與方法

本研究將採取「歷史研究」途徑及「比較分析法」為主，屬於質化研究，透過國內外相關論文、著作、期刊等的蒐整、分析，以客觀的論點來檢視我國國家動員機制，對我國家安全之影響並提出建議，俾獲得我未來政策研改及動員備整備方向。

第四節 研究範圍與限制

本研究在時間範圍上的設定，主要以近10年(2006年以後)，我國頒布全動法後，國軍接續執行精進、精粹案並逐漸邁向全募兵制並面對內外國家安全威脅下，與動員機制發展之相關事件為主，著重相關變革對國家安影響並與相關國家動員機制進行比較與研究；本研究將僅針對我國動員機制與相關國家安全問題，作深入探討，以達聚焦，其他政治、經濟、人文、社會等議題，則不在此研究範圍內。

第五節 章節架構

本研究區分緒論、動員機制沿革與發展、我國國家安全威脅與動員之相關分析、動員機制對國家安全維護影響之評估、結論等5章，依序說明如後：

第壹章緒論。本章說明研究動機與目的，期望藉由本研究瞭解動員機制對國家安全影響與未來發展、透過主題相關文獻回顧瞭解學者對動員機制與國家安全看法、說明本研究採用之研究途徑與方法、研究範圍與限制及論文章節架構規劃等。

第貳章動員機制沿革與發展。內容區分動員機制背景、動員機制沿革瞭解動員機制發展歷程、對於國家安全之意涵與範圍進行歸納、最後透過前述動員機制發展、法令演進與任務調整，瞭解動員機制對於與國家安全近年之關係，得知動員機制對國家安全內在與外在之影響程度，可說是與日俱增。

第參章我國國家安全威脅與動員之相關分析。內容區分當前國家內部安全威脅分析、當前國家外部安全威脅分析、我國國家動員機制在國家安全中之定位等，藉以瞭解必須依據時代與威脅演進方向，而不斷的調整、修正、改進作法與各種法令等配套措施並不斷地進行驗證與磨練，才能獲取至當方案，以確保我國家整體安全。

第肆章動員機制對國家安全維護之評估。內容區分動員機制對國家安全維護影響之評估、動員機制對國家安全維護之挑戰、動員機制對國家安全維護未來發展、動員機制對國家安全維護應有作為等項，以瞭解未來動員機制改進方向與建議，包含因應防衛作戰節奏，加速動員機制、動員作業資訊化等各項可行之作法，供未來動員作業發展維護國家安全作為參據，以加快部隊戰力恢復速度，期望能及時編成、及時作戰，達成保國衛民的神聖使命。

第伍章結論。將本研究一至五章各章小結在此綜合總結，以提供動員作業精進參據，與後續相關研究發展方向。

第貳章 動員機制沿革與發展

以下區分動員機制歷史、動員機制與國家安全之關係、近年我國動員發展與運用、各國作法域及美國國內的環境變化等四項說明動員機制的沿革與運用。

第一節 動員機制背景

「動員」一詞，依「國軍軍語辭典」定義：「為適應國防軍事需要、或應付緊急事變、或處理重大災難（害），將全國人力、物力、財力、科技，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，以贏得戰爭或弭平事變或救援災難（害），以維護社會安定與國家安全」。¹⁷由上可知，動員主要任務仍以支援戰爭任務達成為主，其次為平時救災等安內工作。

國家總動員是指一國政府於戰爭時期或非常時期，為集中運用全國之人力、物力、財力，以增強國防力量，達到戰勝敵人目的。所以，對於國家的人力、物力等各項資源加以組織運用，使國家可以由平時態勢，迅速轉換為戰爭狀態，方能有效發揮國家整體力量，以適應國家總體戰爭的需求。¹⁸

我國動員制度於抗戰期間，即設有國家動員會議，各行政區亦設置總動員推行委員會，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，公布實行國家總動員法，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，政府於3年7月，下達勵行全國總動員勘平共匪叛亂令，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

¹⁷朱琨《從霸權主義到新帝國主義-淺析美國對外政策的戰略轉向》，太平洋學報，2008年第1期，http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_tpyxb200401006.aspx

¹⁸全民國防教育學科中心《全民防衛動員概論簡報》，太平洋學報，2008年第1期，<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/>

4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。民國76年7月15日，政府宣布解嚴80年月1日終止動員戡亂時期臨時條款，國家總動員法列入備用性法規，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日報經行政院頒布全民防衛動員準備實施辦法，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，遂於90年11月14日奉總統公布施行全民防衛動員準備辦法，成為動員工作之依據。¹⁹

我國「動員機制」依據法制背景，從「國家總動員法」(31年5月5日~93年1月7日)、「妨害國家總動員懲罰暫行條例」(31年8月1日~93年1月7日)、「全民防衛動員準備施行辦法」(90年10月14日~90年12月27日)到「全民防衛動員準備法」(90年11月14日)。而全動法第一條明白揭示：為建立全民防衛動員（以下簡稱動員）體系，落實全民國防理念，實施動員準備，保障人民權益，特制定本法。

我國「全民防衛動員」是為結合「防衛固守、有效嚇阻」之戰略構想與指導，所實施之以公開動員為主之戰略守勢型態的國家總動員。其特質為：²⁰

- 1.結合戰略構想。
- 2.符合民主法制。
- 3.以動員準備為主。
- 4.全民國防的具體實踐。

¹⁹國防部總政治作戰局《防衛動員》，國防部政戰資訊服務網網站，100年12月12日，<http://gpwd.mnd.gov.tw/>

²⁰行政院動員會報秘書室《全民防衛動員機制運作》，臺南市政府網站，105年11月25日，[www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105 全民防衛動員機制運作.PPT](http://www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105%20全民防衛動員機制運作.PPT)<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>

學者劉慶祥認為，全民國防一詞於民國85年臺海危機之後，在國內出現的頻率迅速增加。如前總統李登輝在國軍85年度工作檢討會中指出：「全民國防，不但要使大家具有『國防安全人人有關，國防建設人人有責』的認知；更重要的是，要激發全國同胞面臨威脅時，絕不屈服的堅強意志……」並正式規範於89年1月29日公佈的「國防法」第3條條文中。陳水扁總統在89年6月8日視導國防部時指出：「全民國防的理念，乃是現代戰爭的必然趨勢」，延續李前總統的「全民國防」安全架構。91年國防報告書中，「強化全民國防」列為首要國防施政方針。93年國防報告書中，亦將「擴大全民參與國防事務」、「強化全民總體防衛理念」列為國防施政方針的前兩項。²¹

綜上，基於上述動員意義、法令沿革、動員特質與政策可知，我國動員機制緣起於抗戰時期為爭取勝利而學習各國動員整體國力開始，其後為配合各時期國家發展與威脅改變，按照時代變化演進，於政策上、法令上有所變革，任務自原本國家總動員法時以支援軍事作戰為主，而變化至今講求以全民國防理念為基礎，進行動員整備的防衛動員機制，確保平時能有效救災、戰時能支援作戰任務達成之目的。

第二節 動員機制沿革

學者劉慶祥認為：全民防衛動員準備機制是實踐全民國防理念的具體作為。全民國防一詞雖首先出現在民國81年國防報告書，但不代表民國81年之前並無全民國防，全民國防立意在於全體國民都能體認國家安全的重要性，而且一起關心國防、支持國防、參與國防，此即為全民聯合作戰的思想。綜合而言，全民聯合作戰乃是以全民力量作為作戰基礎，在國家總動員的體制下，遂行以武力為中心的總體戰，此與當今全民國

²¹劉慶祥《全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析》，幼獅文化網站，
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>

防的精神實無二致。²²

依據104年國防報告書，為落實「全方位、全民參與、總體防衛、民眾信賴」的全民國防理念，持續推動全民國防教育。另依「納動員於施政、寓戰備於經建」指導，整合相關部會、各級政府，協力推動全民防衛動員準備。此外，為使國防政策更貼近民意，藉由災害防救、護漁、軍民服務等工作，協助民眾處理問題、解決問題，讓民眾實質感受國軍為民服務的熱忱，進而建立民眾信賴的國軍形象，營造全民支持國防的氛圍，俾利全民防衛之遂行，落實全民國防。²³為因應中共軍事威脅及非傳統性安全威脅，達到「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」的國防政策基本目標，防衛動員是以全民防衛動員機制，「納動員於施政，寓戰備於經建」，透過政軍協同合作，有效整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，建立綿密、完備的全民防衛體系，產生足夠的動員能量，建構國土安全網，達到國土防衛、平戰一體目標，使全民國防紮根落實。²⁴

一、動員組織沿革：

我國動員性質屬於全民防衛動員，其中央政府組織發展區分「國家總動員會議時期」、國防計畫局時期、國家總動員委員會時期、總動員綜合作業室時期、全民防衛動員綜合作業室時期、後備事務司至現今全民防衛動員室，說明如後：²⁵

(一) 國家總動員會議時期：對日抗戰期間，我國設有「國家總動員會議」各行政區域亦分級普設「總動員委員會」，配合軍政措施，實施國家總動員，並於民國31年3月，公布施行「國家總動員法」。

²²劉慶祥《全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析》，幼獅文化網站，
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>

²³中華民國國防部(2015年)。《第四篇全民國防》(104年中華民國國防報告書)頁，143。

²⁴中華民國國防部(2008年)。《第十二章 防衛動員》(97年中華民國國防報告書)頁，288。

²⁵國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=4df0520319a&mCate=30b05002778>

- (二) 國防計畫局時期：大陸撤退來台，於民國43年6月，在國防會議下，設置「國防計畫局」，統籌規劃國防計畫與總動員事宜。
- (三) 國家總動員委員會時期：民國56年2月，國家安全會議成立，4月，合併國防計畫局及經濟動員計畫委員會，編組成立「國家總動員委員會」，負責國家總動員事宜。
- (四) 總動員綜合作業室時期：民國61年7月，國家安全會議精簡編組，裁縮戰地政務及國家總動員兩委員會，並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。
- (五) 全民防衛動員綜合作業室時期：民國86年5月「全民防衛動員準備實施辦法」經行政院公布，同年7月「總動員綜合作業室」更名為「全民防衛動員綜合作業室」。
- (六) 後備事務司時期：民國91年3月1日「國防部組織法」施行後，依該法新編成立「後備事務司」，係將國防部本部「全民防衛動員綜合作業室」與參謀本部「作戰次長室軍事動員處」合併編成，為國防部辦理後備動員之專責幕僚單位。
- (七) 全民防衛動員室：配合政府組織改造，「國防部組織法」於101年12月修正經總統公布，102年1月1日行政院核定生效實施，「後備事務司」改編為「全民防衛動員室」，除後備部隊編管訓用業務移國防部參謀本部作戰及計畫參謀次長室，其餘法定任務不變，轉化為專屬動員政策規劃之幕僚單位。

二、動員機制整備工作

全民防衛動員準備業務，係由「國家總動員綜理業務」調整轉型而來。民國76年7月15日政府宣布解嚴、80年5月1日終止總動員戡亂時期，原國家總動員之依據—「國家總動員法」納入備用性法規（93年1月7日公布廢止），為因應時勢需求並避免我國動員諸項工作失所依附，造成動

員工作推展產生窒礙，奉行政院指示，於84年3月以「全民防衛動員」取代「總動員」，86年設立「中央全民防衛動員準備業務會報」，並頒布「全民防衛動員準備實施辦法」，將原「國家總動員」業務全面調整為「全民防衛動員準備」業務；嗣繼國防法及行政程序法先後公布施行，全民防衛動員準備法於90年10月25日經立法院通過，同年11月14日經總統公布施行。行政院於91年6月3日依法成立「行政院全民防衛動員準備業務會報」(簡稱「行政院動員會報」)國防部承行政院之命擔任秘書單位。自此，動員事項於法制上立基，動員機制及動員準備體系於焉確立，動員準備工作推動有據。²⁶

三、現行全民防衛動員機制之運作方式：

(一) 我國現行全民防衛動員機制之運作方式，係採會報與計畫體系之雙重指導作為，將各項動員準備事項，律定由中央各機關及直轄市、縣市政府納入年度施政計畫推動實施，並輔以講習督訪、演習驗證，以落實全民國防之理念。²⁷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及戰力綜合協調會報體系等三種體系。²⁸全民防衛動員準備計畫區分為綱領、方案、分類計畫及執行計畫等四個層次，其作業依綱領指導方案，方案指導分類計畫，分類計畫指導執行計畫，各層次層層相維，脈絡一貫，以積儲全民總體戰力。²⁹

(二) 就動員階段區分：

區分為動員準備與動員實施2個階段。動員準備階段指平時實施動

²⁶國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=4df0520319a&mCate=30b05002778>

²⁷國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=4df0520319a&mCate=30b05002778>

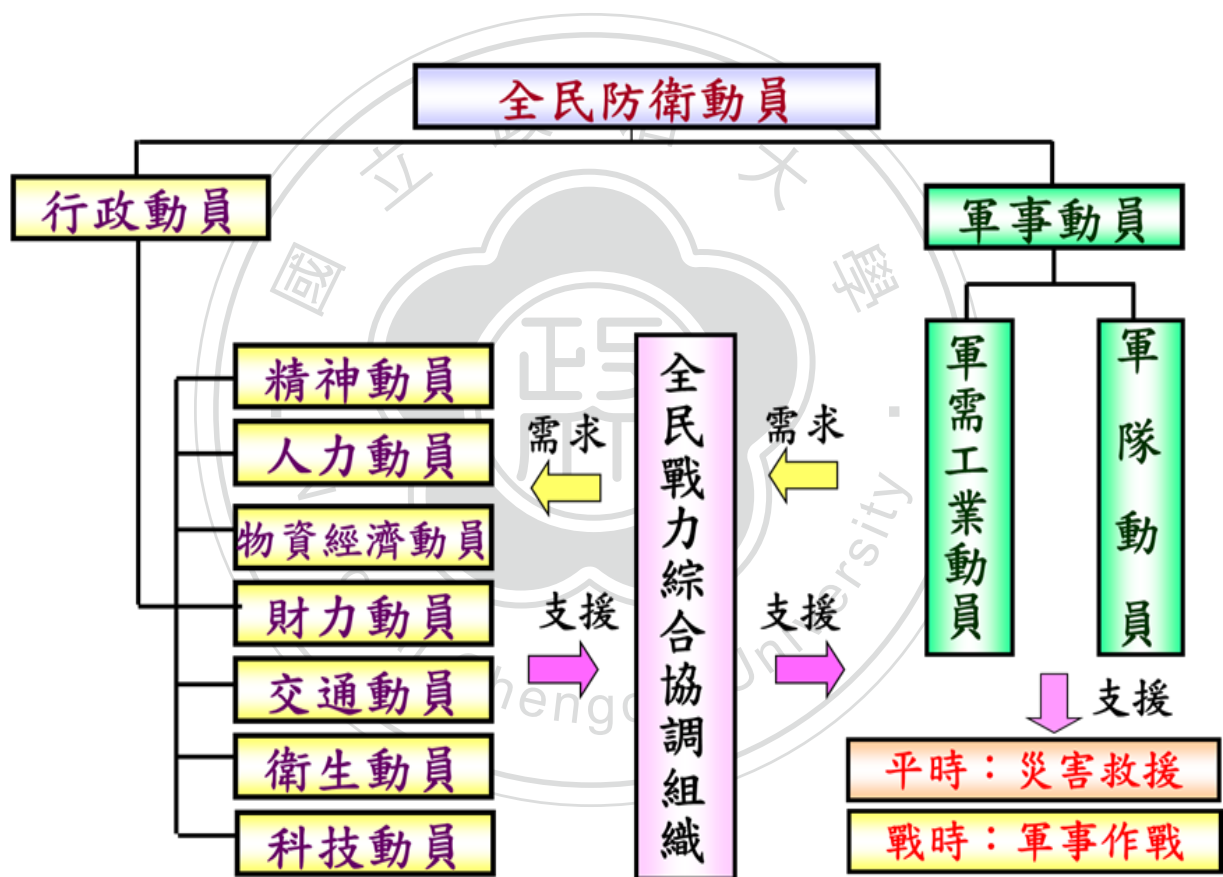
²⁸國防部總政治作戰局《防衛動員》，國防部政戰資訊服務網網站，100年12月12日，
<http://gpwd.mnd.gov.tw/>

²⁹國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=4df0520319a&mCate=30b05002778>

員準備時期；動員實施階段指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。³⁰

(三) 動員任務：

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；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。³¹



國家動員機制圖

資料來源：105年全民防衛動員機制運作，臺南市政府全球資訊網³²

³⁰全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第2條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

³¹全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第3條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

³²行政院動員會報秘書室，105年全民防衛動員機制運作，105年11月25日，臺南市政府全球資訊網 [www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105 全民防衛動員機制運作.PPT](http://www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105%20全民防衛動員機制運作.PPT)

(四) 動員準備區分為行政動員準備及軍事動員準備，其執行機關如下：

行政動員準備由中央各機關及直轄市、縣(市)政府負責執行；軍事動員準備由國防部負責執行，中央各機關配合辦理。³³

(五) 動員計畫

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，其內容如下：³⁴

1. 動員準備綱領：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。
2. 動員準備方案：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，實施統籌分配，以律定各分類計畫應行規範事項。
3. 動員準備分類計畫：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。

(六) 動員會報：

1. 任務：行政院為統籌辦理動員準備事項，設行政院全民防衛動員準備業務會報(以下簡稱行政院動員會報)，其任務包含動員準備綱領之策頒、動員基本方針之決定、動員法令之審議、各項動員準備方案之審議與核定、行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調、各級動員準備業務會報及全民戰力綜合協調組織之協調、指導與其他有關動員準備事項等7項。³⁵
2. 組織層級：動員會報層級區分行政院全民防衛動員準備業務會報、各動員準備方案業務會報及各直轄市、縣市動員準備業務會報。³⁶

³³全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第5條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

³⁴全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第6條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

³⁵全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第7條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

³⁶全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第7條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

3.行政院動員會報置召集人、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。國防部承行政院之命，綜理行政院動員會報秘書工作，並得指定所屬機關（單位）設全民戰力綜合協調組織，整合作戰地區總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協助地方處理災害救援事宜³⁷

4.中央各機關主管之動員準備方案，區分如下：

- (1)精神動員準備方案：由教育部主管。
- (2)人力動員準備方案：由內政部主管。
- (3)物資經濟動員準備方案：由經濟部主管。
- (4)財力動員準備方案：由財政部主管。
- (5)交通動員準備方案：由交通部主管。
- (6)衛生動員準備方案：由行政院衛生署主管。
- (7)科技動員準備方案：由行政院國家科學委員會主管。
- (8)軍事動員準備方案：由國防部主管。

上述合稱8大動員準備方案³⁸。

5.各動員準備方案主管機關應設動員準備業務會報，其任務如下：

- (1)動員準備方案之策訂及動員準備分類計畫之審議。
- (2)行政院動員會報決議事項之綜合協調與執行。
- (3)行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調。
- (4)行政院動員會報交辦動員準備事項之執行及法令之審議。
- (5)直轄市及縣（市）政府相關配合執行計畫之審議。

前項動員準備業務會報應置召集人一人、委員若干人、執行秘書一人。召集人由機關首長兼任，委員、執行秘書由機關首長就各動員準備

³⁷全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第8條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

³⁸全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第9條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

方案主管機關內人員派兼之，並指定單位、專責人員若干人辦理動員準備業務。³⁹

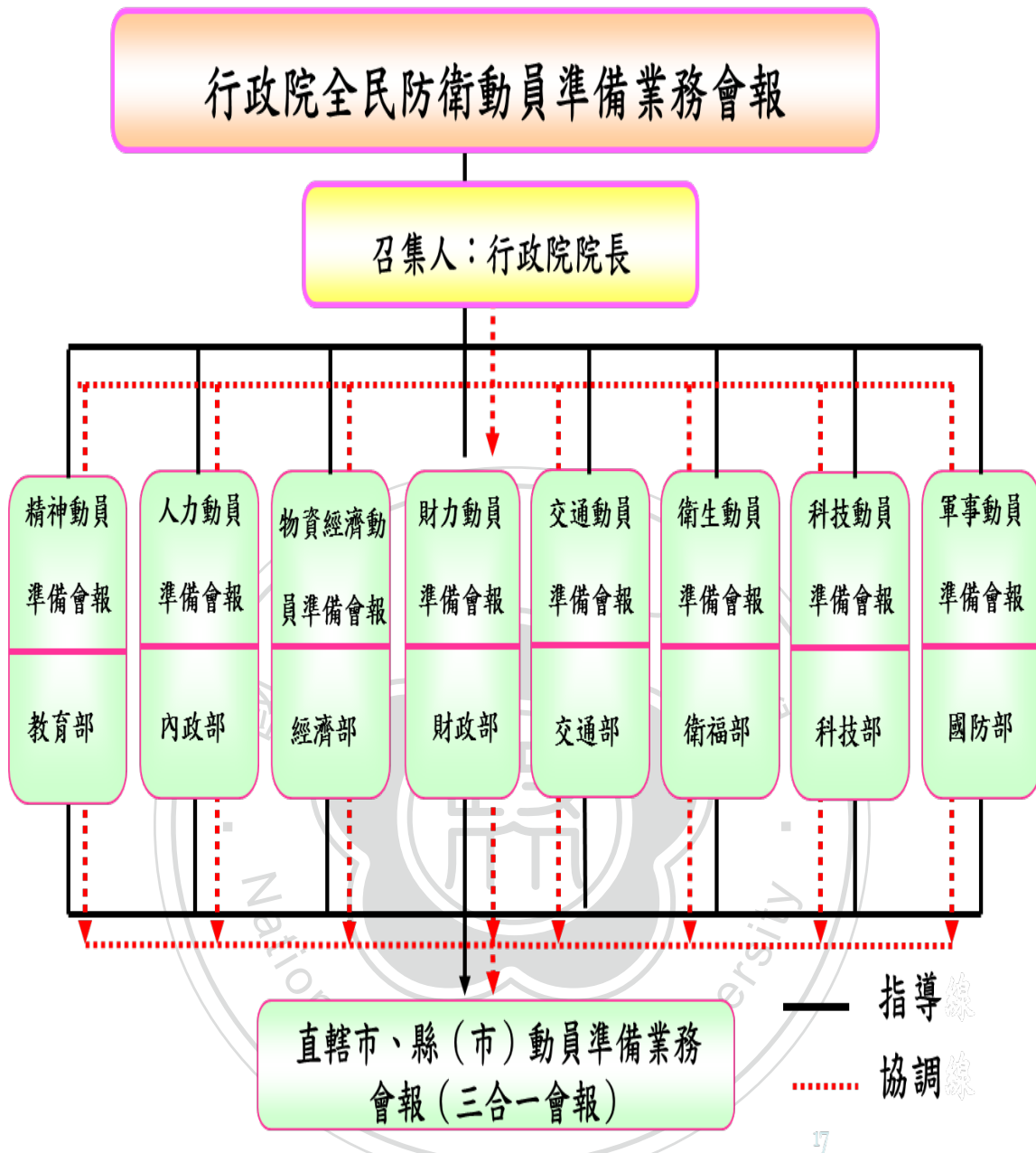
6.直轄市、縣（市）政府應設動員準備業務會報，其任務如下：

- (1)行政院動員會報決議事項之執行。
- (2)依據動員準備分類計畫，策訂其執行計畫。
- (3)行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調。
- (4)全民戰力綜合協調組織業務之配合執行。
- (5)各動員準備分類計畫主管機關委辦之動員準備事項。

前項動員準備業務會報置召集人一人，由直轄市長或縣（市）長兼任，副召集人一人至二人，分別由副市長、副縣（市）長、秘書長或主任秘書兼任；委員若干人、執行秘書一人，由直轄市長或縣（市）長就其內部人員或專家、學者派兼或聘兼之，並指定單位、專責人員若干人辦理動員準備業務，定期召開會議。縣（市）政府得視需要，指定所轄鄉（鎮、市、區）公所指定單位及人員辦理動員準備業務。⁴⁰

³⁹全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 10 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁴⁰全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 12 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>



全民防衛動員體系圖

資料來源：105年全民防衛動員機制運作，臺南市政府全球資訊網⁴¹

(七) 全民戰力綜合協調組織

全民戰力綜合協調組織（以下簡稱戰綜組織），係行政動員與軍事

⁴¹行政院動員會報秘書室，105年全民防衛動員機制運作，105年11月25日，臺南市政府全球資訊網 [www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105 全民防衛動員機制運作.PPT](http://www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105%20全民防衛動員機制運作.PPT)

動員間之協調介面⁴²，區分臺閩全民戰力綜合協調會報、地區全民戰力綜合協調會報及直轄市、縣（市）全民戰力綜合協調會報等三級會報，會報的主要任務為整合作戰地區內全民總力，支援作戰或協助地方政府災害防救，在動員準備階段，負責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。在動員實施階段，負責調整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。⁴³

戰綜組織之工作推動，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。⁴⁴

戰綜組織於動員準備階段以「會報」方式組成運作；於動員實施階段轉換成「中心」，採二十四小時輪值運作。⁴⁵

全民戰力綜合協調會報（以下簡稱戰綜會報）區分為：臺閩戰綜會報、地區戰綜會報、直轄市及縣（市）戰綜會報三種，分別由國防部後備司令部、地區後備指揮部、縣（市）後備指揮部（或後備服務中心）設置之；無地區後備指揮部者，由所在作戰區（防衛）指揮部設置之⁴⁶

1. 臺閩全民戰力綜合協調會報

依「國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點」第5點成立臺閩

⁴²國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第2條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁴³國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第2條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁴⁴國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第3條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁴⁵國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第4條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁴⁶國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第5條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

全民戰力綜合協調會報⁴⁷，另第4點戰綜組織於動員準備階段以「會報」方式組成運作；於動員實施階段轉換成「中心」。臺閩戰綜會報置召集人、副召集人各一人，分別由國防部參謀本部參謀總長、後備指揮部指揮官兼任；執行長一人，由國防部後備指揮部參謀長兼任；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，由國防部後備指揮部指定單位兼任之⁴⁸。臺閩戰綜會報掌理事項如下：⁴⁹

- (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。
- (7) 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聯繫事宜。

臺閩戰綜會報定期會議每年召開1次，於年終前所有地區戰綜會報定期會議、縣(市)三合一會報定期會議結束後，行政院動員會報定期會議召開前實施。

2.地區全民戰力綜合協調會報⁵⁰

依「國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點」第5點成立地區戰綜會報，另第4點戰綜組織於動員準備階段以「會報」方式組成運作；

⁴⁷國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=fc008703316&mCate=fc008703316>

⁴⁸國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第6條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁴⁹國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=fc008703316&mCate=fc008703316>

⁵⁰國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=fc008703316&mCate=fc008703316>

於動員實施階段轉換成「中心」。

地區戰綜會報編設區分北部、中部、南部、東部、金門、馬祖及澎湖等七個地區，各地區設置會報召集人1人，由所在作戰區(防衛)指揮部指揮官兼任。負有統籌地區民、物力動員能量，並指導縣(市)「動員、戰綜、災防」三會報聯合運作機制，發揮總體戰力與功能整合、資源分享之目的，依「任務、效能」導向，厚植總體戰力，落實全民防衛動員準備工作。

地區戰綜會報定期會議每年召開2次，分以天然災害(難)防救、支援軍事作戰為主軸，於上半年5月、下半年11月實施。

地區戰綜會報編設區分及工作推動之行政區域如下：⁵¹

(1) 臺灣本島：

北部地區(第三作戰區)戰綜會報：宜蘭縣、基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹縣及新竹市等七縣(市)；中部地區(第五作戰區)戰綜會報：苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣及嘉義市等七縣(市)；南部地區(第四作戰區)戰綜會報：臺南市、高雄市及屏東縣等三縣(市)；東部地區(第二作戰區)戰綜會報：花蓮縣及臺東縣等二縣。

(2) 外、離島：

澎湖地區(第一作戰區)戰綜會報：澎湖縣；金門地區(金門防衛部)戰綜會報：金門縣；馬祖地區(馬祖防衛部)戰綜會報：連江縣。

(3) 地區戰綜會報掌理事項如下：⁵²

I. 執行臺閩戰綜會報指示事項。

⁵¹國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第4條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁵²國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第11條，民國100年01月13日，<http://law.mnd.gov.tw>

- II. 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。
- III. 協助辦理動員幹部召訓事宜。
- IV. 協調工作推動行政區域內之直轄市、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。
- V. 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。
- VI. 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。

3、縣市全民戰力綜合協調會報

依據「全民防衛動員準備法」及「災害防救法」規定，縣(市)政府共設有「直轄市、縣(市)動員準備業務會報」、「全民戰力綜合協調會報」及「災害防救會報」三會報，其會報召集人均為各縣(市)首長，每半年定期舉行會議，納編平時支援災害救援，戰時滿足軍事作戰需求，達到平戰相容、軍民結合之目標。⁵³

直轄市、縣（市）戰綜會報置召集人一人，由縣（市）後備指揮部（金門縣、連江縣由後備服務中心）敦請直轄市、縣（市）長兼任之；副召集人二人（金門縣、連江縣一人），其中一人由縣（市）後備指揮部（金門縣、連江縣由後備服務中心）敦請直轄市、縣（市）副首長兼任，另一人由縣（市）後備指揮部指揮官兼任；執行長一人，由縣（市）後備指揮部參謀長（金門縣、連江縣由後備服務中心主任）兼任；委員若干人，由召集人就直轄市、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

⁵³國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=fc008703316&mCate=fc008703316>

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、連江縣由後備服務中心）指定單位兼任之。⁵⁴

（1）直轄市、縣（市）戰綜會報掌理事項如下：⁵⁵

- I. 辦理地區戰綜會報會議決議事項。
- II. 召開委員會議並辦理建議案之審查、承轉事宜。
- III. 協助辦理動員幹部召訓事宜。
- IV. 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。
- V. 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。
- VI. 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。

（2）會議週期：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。定期會議召開之時間及次數分別為臺閩戰綜會報：每年十二月，召開一次；地區戰綜會報：每年五月、十一月，各召開一次；直轄市、縣（市）戰綜會報：每年二月至四月、八月至十月，各召開一次。另直轄市、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。⁵⁶

（3）協調與指導體系：戰綜組織與業務，由行政院全民防衛動員準備業務會報協調、指導⁵⁷；各級戰綜會報於平時之關係為工作

⁵⁴國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 12 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁵⁵國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 13 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁵⁶國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 14 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁵⁷國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 15 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

協調與業務指導。戰時，臺閩戰綜會報對地區戰綜會報行作戰管制，地區戰綜會報對轄內直轄市、縣（市）戰綜會報行作戰管制。⁵⁸

- (4) 防災運作：各級戰綜會報於重大災害發生或有發生之虞時⁵⁹，臺閩戰綜會報，秘書組應即派員進駐中央災害應變中心，遂行災害防救相關事項之協調與作業；地區戰綜會報，秘書組應即派員進駐相對層級之作戰區（防衛部）「國軍災害應變中心」，掌握行政區域內之災損狀況，協調國軍支援災害處理事宜；直轄市、縣（市）戰綜會報，秘書組應即協調相對層級之動員會報，共同派員進駐相對層級之「災害應變中心」，協調國軍支援災害處理事宜。
- (5) 各級戰綜會報於動員實施階段（戰時）轉換成中心之運作時⁶⁰，臺閩戰綜會報，依令轉換為台閩戰力綜合協調中心，受行政院動員協調管制中心指導，並納入國防部聯合作戰指揮中心運作，負責指導各作戰區計畫內人、物力動員與跨區支援事項；地區戰綜會報，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，依實際作業需要編組、分工，負責協調直轄市、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；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」，依實際作業需要編組、分工，負責協調動

⁵⁸國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 16 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁵⁹國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 17 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁶⁰國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 18 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

員民、物力，支援軍事作戰。而各級戰力綜合協調中心轉換之程序、編組，由國防部後備指揮部另定。

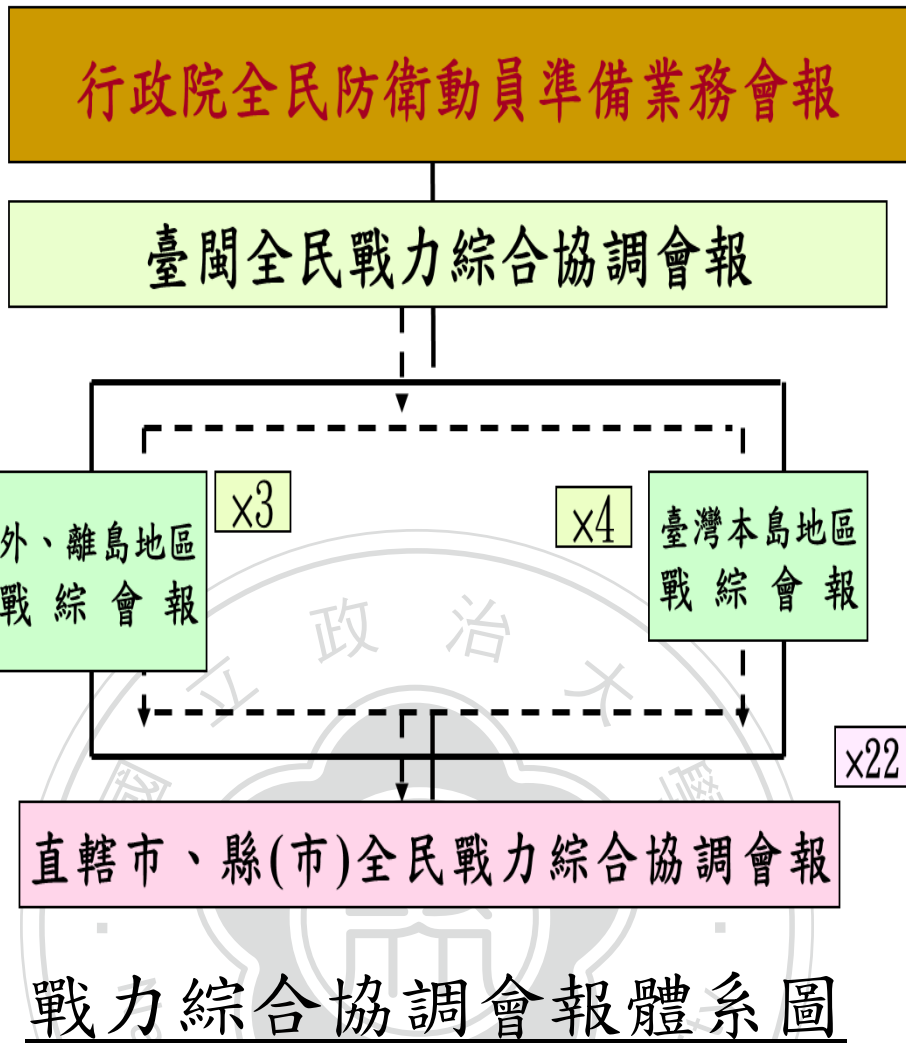
- (6) 轉換時限、通信及預算：各級戰綜會報於動員實施階段（戰時）轉換成中心之時限⁶¹，臺閩戰綜會報為三小時、地區及直轄市、縣（市）戰綜會報為二小時。另各級戰綜會報於動員準備階段，與其納編單位間之通信，運用現有通信系統連繫；動員實施階段（戰時），依「戰備各階段公、民營通信設施支援軍事管制運用辦法」統一規劃辦理之。⁶²各級戰綜會報所需業務經費由國防部指導國防部後備指揮部，循預算編列程序，在國防部主管額度內，統籌編列。⁶³



⁶¹國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 19 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁶²國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 20 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>

⁶³國防法規資料庫，國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點，第 21 條，民國 100 年 01 月 13 日，<http://law.mnd.gov.tw>



戰力綜合協調會報體系圖

- > 平時(含救災)之關係，屬於工作協調與業務指導
- 戰時之關係，屬於作戰管制

資料來源：105年全民防衛動員機制運作，臺南市政府全球資訊網⁶⁴

(八) 動員準備

現行動員準備工作係依據全動法第三章-動員準備律定，依第13條

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，說明如後：⁶⁵

⁶⁴行政院動員會報秘書室，105年全民防衛動員機制運作，105年11月25日，臺南市政府全球資訊網 [www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105 全民防衛動員機制運作.PPT](http://www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105%20全民防衛動員機制運作.PPT)

⁶⁵全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第13條，民國103年06月04日，<http://law.moj.gov.tw/>

1、精神動員準備

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。⁶⁶

2、人力動員準備：

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。⁶⁷

3、物資經濟動員準備

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

⁶⁶全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 14 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁶⁷全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 15 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

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。⁶⁸

4、國防工業動員生產體系

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。⁶⁹

5、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。⁷⁰

⁶⁸全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 16 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁶⁹全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 17 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁷⁰全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 18 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

6、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。

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。⁷¹⁷²

7、通信能量動員準備

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。

⁷¹全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 19 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁷²全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 20 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

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。⁷³

8、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。⁷⁴

9、重要外傷用藥品醫材儲備

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。⁷⁵

10、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。⁷⁶

11、軍事動員準備

⁷³全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 21 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁷⁴全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 22 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁷⁵全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 23 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

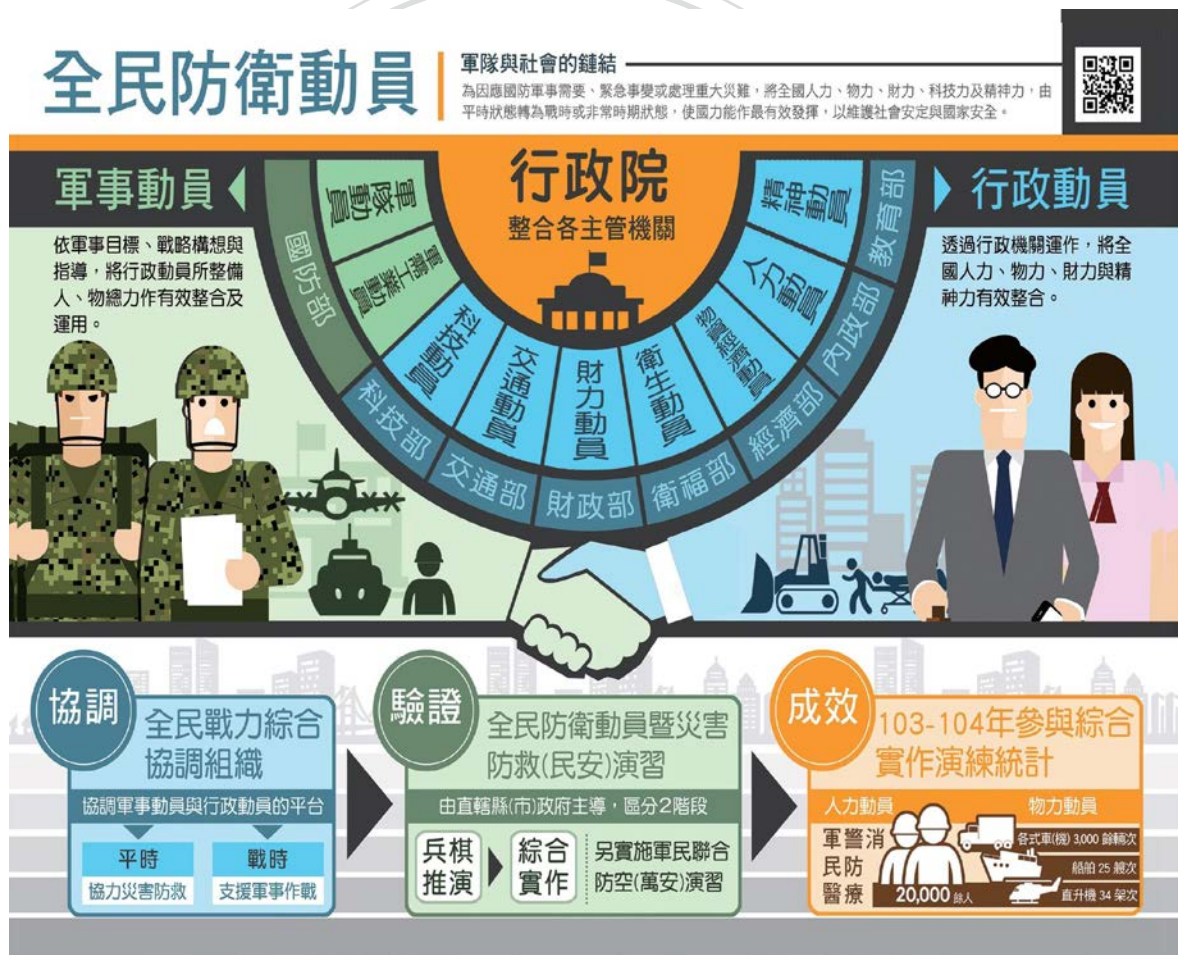
⁷⁶全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 24 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

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，其編組、訓練、服勤、協助動員及權益事項之實施辦法，由國防部定之。

自民國90年11月14日本法公布日起，參加前項後備軍人輔導組織之訓練、服勤而致傷病、身心障礙或死亡者，準用第三十六條規定。⁷⁷



全民防衛動員-軍隊與社會鏈結圖

資料來源：104 年國防報告書⁷⁸

⁷⁷全國法規資料庫，全民防衛動員準備法，第 25 條，民國 103 年 06 月 04 日，<http://law.moj.gov.tw/>

⁷⁸中華民國國防部(2015 年)。(中文資訊圖表)(104 年中華民國國防報告書)頁，9。

（九）動員業務執行

「全民防衛動員準備」的要旨在本於「納動員於施政，寓戰備於經建」的指導原則，釐定精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技、軍事等各項動員準備方案，並逐年策定各種動員準備分類計畫及執行計畫，結合政府各項施政計畫，推動動員準備事項。

全民防衛動員區分平時準備與戰時實施兩個階段，藉平時結合各級政府施政，俾以完成人力、物方及戰力綜合準備，達到積儲平時總體戰力並支援助地區緊急狀況應變事宜；在戰時則統合民間力量，支援軍事作戰，同時維持公務機關緊急應變和國民生活需求。⁷⁹

1、動員計畫審議

動員準備計畫體系一級輔導一級、層層相維理念，由中央相關方案及分類計畫主管機關依據綱領、方案規劃，並配合地方政府特性實施審議，以助益縣市政府動員準備執行計畫如期如質策頒，精進動員準備基礎作為，同時達溝通觀念、齊一步驟及緊密結合地方政府施政計畫等目標，俾具體落實各項動員準備及支援災害防救工作。每年度於7至8月間區分北、中、南、花東等四個地區實施；北部與中部各實施二日、南部一日、花東半日(金門縣、連江縣併北部地區實施；澎湖縣併南部地區實施)。

2、物力編管簽證

依據《全民防衛動員準備法》之規範，國家為贏得戰爭或救平事變，平時透過調查編管，以充分掌握全國各地「車輛及工程重機械」、「重要物資」與「固定設施」之資料，各分類計畫主管機關及縣市政府，除落實調查統計、編管外，另配合完成簽證作業，俾利戰時或緊急應變的需要，規劃物資儲備、管制、分配及運用作業之參據，以厚植動員潛力，

⁷⁹國防部全民防衛動員室網站－<http://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=fc008703316&mCate=fc008703316>

擴大支援效能。

3、後備軍人管理

現行列管後備軍人約280萬餘人，平時藉適切編組與訓練，凝聚後備軍人向心力，每年依計畫實施教育(勤務)召集訓練，強化後備軍人專長技能，以因應作戰任務需要，並以資訊化作業管制動員符號、人員申請異動管理、查詢、統計、部隊駐地資料，以縮短動員作業時程，有效支援三軍部隊人員申請作業。

(1) 後備軍人編管規定：現役人員(含軍事訓練)退伍(結訓、離營、解除召集)後，均須接受後備軍人管理(女性軍、士官依志願)，持續藉平時教育召集訓練恢復與保持戰鬥技能，俾於戰時迅速編成動員部隊，共同遂行防衛作戰任務。

(2) 後備軍人選員作法：現行選員作法計區分選充年限、選充順序、選充條件、選充範圍、選充限制等五面向。

4、動員業務講習

講習區分「執行主管講習」及「幹部巡迴講習」兩種，內容以全民國防理念為指導原則，全民防衛動員體系為架構，相關法令及行政院動員會報政策為基礎，全程採全民防衛動員政策說明、專題講座、參訪(執行主管講習)及座談等方式實施，藉由講習訓練，增進各動員體系間協調配合及各級動員人員對業管法規、政策、作業程序之瞭解，做好各項動員準備工作，以達「機制統合」、「提升職能」及「強化執行」之訓練目標。

5、軍事動員講習

為使國軍各級負責動員業務之幹部，瞭解動員政策、統一觀念、齊一作法，每年定期於4至6月間辦理軍事動員作業講習，區分8個地區(北、中、南、花、東、金、馬、澎)辦理11場次，參加人員為各級動員部隊(單

位)負責人事、作戰、後勤及動員業務承參及主管。

講習重點置於「動員準備計畫策定」、「人、物力需求檢討」、「教育召集訓練」及「支援災害防救」等；並實施「問卷調查」、「課後測驗」及「面對面座談」，藉充分協調溝通與多方問題研討，提升整體講習成效，直後，並依講習重點推動次年度動員準備工作。

6、動員業務訪評

為落實機制運作，踐行「一級督導一級」工作指導，由行政院動員會報納編會報秘書組及各動員準備方案主管機關(含相關分類計畫主管機關)代表組成業務訪評小組，每年於5至6月間對各縣市政府或方案主管機關(各部會)實施動員業務績效查證與評比；訪評內容除靜態查考動員準備執行情形外，並隨機採實務(物)、實作方式驗證動員準備執行成效。

8、配合《全民國防教育法》，透過各級學校、社會團體、政府機關(構)等體系實施宣教，並藉籌辦戰力展示、營區開放、暑期戰鬥營等活動，擴大民眾參與國防事務，以凝聚全民國防共識。⁸⁰

⁸⁰中華民國國防部(2015年)。<《第二章 安全挑戰》(104年中華民國國防報告書)頁，58。



全民國防教育

國防安全人人有關 國防建設人人有責



全民國防教育成效

資料來源：104 年國防報告書⁸¹

9、革新政策

- (1)後備軍人召集作法，自104年起，義務役後備軍人退伍後8年內調整「召訓2次」為原則。自105年6月4日起，因事赴國外申請免除召集者，納為次年優先召集對象。
- (2)修正「執行兵役法第四十三條免除本次教育勤務點閱召集範圍基準表」近年來，後備軍人於接獲教育召集令後辦理出國之比率逐

⁸¹中華民國國防部(2015年)。(中文資訊圖表)(104年中華民國國防報告書)頁, 10。

年提高，影響後備部隊編組與訓練成效，有關作法國防部已於105年6月3日發布新聞稿宣導周知，另國防部於105年8月30日令頒修正「執行兵役法第43條免除本次教育勤務點閱召集範圍基準表」，規定以第5款因事赴國外申請免除本次召集者，將納為次年優先召集對象，籲請後備軍人依令報到應召，善盡兵役義務。同時考量後備軍人應召期間家庭照顧需要，同時放寬相關免除召集基準，如將現行預產期在召集期間前14日，擴大包含預產期在召集期間後14日，又如將現行撫養2個以上3歲以下幼童，擴大為撫養2個以上6歲以下幼童，詳情請參閱基準表，並請依規定最遲於召集日前3日提出免除本次召集申請。

- (3)後備軍人志願短期入營服役試行作法，因應兵役制度轉型，常備部隊由志願役現役軍人編成，同時退伍之志願役後備軍人增加，渠等所具備嫻熟軍職專長有別於民間職場，為提升軍事人力運用效益，並節約訓練成本，推動後備軍人志願短期入營服役擔任假日戰士，藉由持續施以召集訓練，蓄積後備動員能量，達到「平時養兵少，戰時用兵多」建軍目標。
- (4)106年啟用「召集查詢」系統，可查詢年度教育召集日程，為便利後備軍人工作與生活安排，國防部自今（106）年起啟用「召集查詢」系統，可運用手機掃描「動員通知書」上的二維碼(QR Code)或直接連結資訊系統首頁<http://afrc1.mnd.gov.tw/EFR/default.aspx>，區分「個人資料」與「自然人憑證」2種查詢方式，於驗證身分證字號、出生日期、戶籍縣市及戶籍鄉鎮等個人資料後，即可查詢年度內納編之動員符號、動員部隊、召集地點及召集日期等資訊，請後備軍人多加運用，並請依教育召集令之報到日時報到，善盡國民兵役義務。

前國防大學戰略研究所所長沈明室博士認為，防衛動員雖然屬於國防政策層次的作為，但因為能夠擴及國家安全危機管理的各項工作內涵，有效因應傳統安全與非傳統安全的威脅，可以做為國家安全危機管理運作的核心，並且形成戰時有效嚇阻的憑藉、防衛固守的基礎及平時應變制變的依賴。防衛動員雖然屬於國防政策層次的作為，但因為能夠擴及國家安全危機管理的各項工作內涵，有效因應傳統安全與非傳統安全的威脅，可以做為國家安全危機管理運作的核心，並且形成戰時有效嚇阻的憑藉、防衛固守的基礎及平時應變制變的依賴。⁸²

綜上，我國動員組織歷經多次調整，而囿於國軍持續精簡，現行組織亦隨之轉型，然所肩負的任務未曾減輕，且有日趨重要的趨勢，從原本支援軍事作戰到現今防災、救災、防疫、全民國防等等任務，可以印證。依「全民防衛動員準備法」，我國全民防衛動員體系包含動員準備計畫指導體系、動員準備業務會報指導體系及戰力綜合協調會報體系等不同體系。配合各項法令，構成我國現有堪稱完整的動員機制。然而就威脅而言，我國所面對的壓力絕不下於瑞士、以色列等國，就地理而言，我國現有效統治範圍與臺、澎、金、馬（含周邊島嶼），以及南海東沙、太平等島嶼，而島嶼防衛具有被動性、獨立性、總體性、速決性、殲滅性等5種特性，所以戰時必須抱著獨立作戰的準備；就外交而言，我國與周邊國家均無邦交，且以中共實力，現今除美國外，已無國家可與其匹敵，獲得國外幫助有限，若戰時遭中共海空封鎖，更無外援可能；就防衛聯盟而言，我國與各國均無軍事同盟約定，在面對中共10倍於我的軍事威脅的特殊國情、東海及南海等周邊國家主權爭議以及經濟實力有限的客觀因素下，我國並無條件與各國進行軍備競賽。面對各種威脅，如何整合動員國家整體資源，以創新、不對稱的思維，並且及時、有效的

⁸²沈明室，(2009年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

運用，是我國求生存的必要條件。

第三節 國家安全之意涵

洪慶裕認為：冷戰結束後，由於國際環境的變化，使得安全概念也隨著產生轉變，伴隨著全球化、資訊化、多元化趨勢的發展，各國互動與相互依賴度增加，國家安全不再是單純的內政議題，而影響國家安全的因素，亦不再侷限於唯一的軍事面向，更包括了政治、經濟、社會、環境、資訊網路、跨國犯罪與國際恐怖活動等面向。許多涉及非軍事的「非傳統性安全威脅」問題日益重要，安全已經成為定義相當廣泛的概念，並逐漸成為綜合性的、多面向的安全觀。就安全的主體而言，國家無疑是安全維護的主體，一國的安全作為，旨在維護國家的整體安全。而國家包含政府與國民兩種不同層次的主體。某種情況下，安全作為有利於政府組織有效達成治理國家的目標，卻不一定能同時符合國民的利益。就安全的目的而言，安全的有關做為是維護其主體的利益與安全。任何一個國家基於防衛性的思考，莫不以料敵從寬，最大限度的提升以軍力為表徵的國家力量，期達成維護國家安全的目的，然而此一作為必然引起對方國相對的提升軍力，以能確保新形勢下的安全。此種持續不斷發展的情勢，具體演變為兩國之間的軍備競賽，愈益增強了國家的不安全顧慮。原先國家基於維護安全的初始目的，非但不能達成，反而造成更多安全的困境。在安全的目的上，所呈現的矛盾與弔詭，就是一種安全相對觀的意義，他揭示了安全觀念的客觀性，安全作為不能僅以單純的主觀認知或意願行之，安全作為也不能設定絕對的指標以遵循，一國維護國家安全的作為，在初始即已決定了未來的安全情勢與威脅程度，安全維護的措施，也必須經常調適而無恆一標準。當然這一切的影響因素

來自於相對存在的對方國，以及其相對的因應作為。⁸³

以美國政府2015年2月6日由歐巴馬總統於白宮發表2015年《國家安全戰略》報告而言。報告內容主要闡述美國已經逐漸脫離伊拉克和阿富汗大規模地面戰爭軍事力量的投入，又必須面對“伊斯蘭國”與其附屬組織，以及暴力極端主義的恐怖威脅。此外，俄羅斯與烏克蘭軍事衝突所形成的國際秩序紛擾；防範大規模殺傷性武器，特別是核武器的擴散和濫用；加上氣候變遷、網路攻擊和伊波拉病毒疫情肆虐等非傳統安全因素問題，形成對美國本土安全前所未有的挑戰。美國於國家安全戰略報告中更提出強化對北約組織、歐盟、東協、日、韓、澳大利亞的未來合作及對非洲國家的輔助建設規劃，並將賡續加強在亞洲導彈防禦、北韓核問題等「亞太再平衡」等議題上的合作；惟獨對中國大陸不諱言將繼續保持相互合作但觀察留意的態度。⁸⁴這印證了前述安全概念的轉變，與安全的目的上的矛盾與弔詭情況。

學者張祥山認為：「國家安全」是國家追求永續生存與發展的保障，傳統的國家安全幾乎離不開軍事武力，可以說「國家安全」就是國防的同義詞，隨著世局推移，國家安全意義和範圍已逐漸擴大，由於資訊化、全球化所帶來的衝擊，傳統以國家為中心的安全概念受到了衝擊，國家安全議題跨越了國界，衍生成國際或全球性安全，不但多元化，而且彼此關聯，國家安全不再侷限於軍事，國家安全威脅來自更多非軍事層面，這種包含非軍事層面的安全威脅歸屬在國家安全的內涵中，是目前國際關係理論中普遍為世人所接受的。⁸⁵

學者趙明義認為：國家安全就是要維護國家和民族地生存、主權、

⁸³洪慶裕，(2005年)。全球化下情報與國家安全關係之研究。臺北：政治大學碩士學位論文。

⁸⁴陳玉龍，(2015年)。解析美國2015年「國家安全戰略」報告。臺北：空軍學術雙月刊，646期頁45-55。

⁸⁵張祥山，(2008年)。專題研究國家安全意涵的持續與轉變。臺北：法務部調查局網站。

領土、社會制度、社會準則、生活方式，以及社會、政治、經濟、科技、軍事等利益不受威脅。國家安全更是一種可感受的狀態，它一如空氣，充足時渾然不覺其重要，一旦不足，便會只要空氣，不顧其他。在位階上，國家安全優先於任何其他議題，國家一切作為，以能滿足國家安全需要為優先。在一般情況下，國家安全有不應被挑戰的特質，在特殊情況下(如戰爭)，國家安全則一如手術台上外科醫生，此時它的權威簡直與上帝等同。總之，國家安全者，廣義言之，即國家能適時有效運用其政治、經濟、軍事、外交、情報等手段，以充實國家力量，提高國家地位，抗拒外來威脅，消除內部不安，進而增進國家利益，保障國民福祉的政策與能力；狹義言之，即國家運用國防軍事力量，捍衛領土主權，保障人民福祉，消除外來威脅，防制敵人襲擊的政策與能力便是。國父中山先生所說的「保與養」兩件大事。他說：「人類能夠生存，就需有兩件最大的事，第一件是保，第二件是養。保就是自衛，養就是覓食，這自衛與覓食便是人類維持生存的兩件大事」。(民權主義第一講)。再經過人同獸爭，人同天爭，人同人爭，國同國爭的歷史過程，相繼出現了社會安全，國家安全，國際安全與人類安全等概念。其中關係，個人安全為一切安全的起點，國家安全是一切安全的核心，社會安全是個人安全的擴大，國際安全國家安全的延伸，而人類安全則是安全發展的至高境地。一言以蔽之，安全本身是一個不能分割的整體，同時也是一個不斷展延的圓。⁸⁶

學者尤正才認為：「國家安全」一詞在我國現行法規中隨處可見，惟其意涵卻失諸模糊空泛，僅於國家安全會議組織法第2條規定，『「國家安全」係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。』研究發現，我國法規中「國家安全」可分為外顯範疇以及隱含範疇，前者

⁸⁶趙明義，(2008年)。國家安全的理論與實際。臺北：時英出版社。

是指國家安全會議組織法明定的國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之「國家安全政策」範疇，後者則是現行法規中所蘊含的「國家安全情報」、「國家安全維護」範疇。因此，我國憲政體制中，總統不僅得以透過國家安全會議行使國防、外交、兩岸關係及國家重大變故的法定國家安全政策專屬權力，憲政實踐上，更可透過現行法規中「國家安全」的相關規定以及國家安全機關的運作，將行政權力延伸到國家安全情報、國家安全維護的範疇中，因此，憲政實踐經驗中，「國家安全」並非僅止於國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項，尚且包括國家安全情報、調查保防、國家安全維護、廉政、海岸巡防、國家計密維護、政黨違憲解散、訴訟、軍事審判、公務人員任用、通訊監察、入出國管理（入出境）、外僑投資、電信、集會遊行、貿易、著作權、專利、科學研究技術發展等20種，亦是我國國家安全之概念內涵。因此，在我國現行法規中，「國家安全」範疇與軍事戰略學者普遍主張國家安全至少應該涵蓋政治、經濟、軍事、心理等四大面向，或者是以外交、國防、兩岸、經貿事務為限的看法不盡相同，亦與立法者對於「國家安全」的法定範疇上有所差別，「國家安全」不僅侷限在國家安全會議組織法第2條規定的「國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」等有關國家安全政策有關之外顯範疇，尚且包括與人民基本權利有關的國家安全情報、國家安全維護（含國家機密保護、人民基本權利限制以及外資限制）範疇。⁸⁷

強忠良認為：傳統的軍事對抗越趨緩和，21世紀因全球化主義的興起，國界的觀念被迅速地打破，非傳統的國土安全亦對國家內部之人民的生存與發展造成嚴重的威脅。例如：國家經濟安全、社會安全、金融安全、環境生態、資訊科技安全、能源供應安全、恐怖主義攻擊等，對

⁸⁷尤正才，(2010年)。我國現行法規中之「國家安全」概念分析。臺北：國家發展研究，第九卷第二期，頁46-47。

國家的生存與發展與民眾生命財產造成衝擊。「911恐怖攻擊事件」不僅是美國遭到重創，並為21世紀初的全球安全戰略關係帶來巨大的衝擊。隨著全球化的世界村概念的形​​成，恐怖活動的手段不再侷限於暴力攻擊而已，樣式更複雜及多樣，更是未來趨勢。恐怖主義有著極複雜的背景和因素，在一個恐怖主義事件的背後，往往夾雜著政治、經濟、社會、宗教、民族等多種因素，同時又有其與眾不同的特殊性。綜觀恐怖主義的發展趨勢有：利用核、生、化等大規模毀滅性武器；電腦網路成為恐怖活動的新領域；恐怖組織呈現多元化發展；恐怖襲擊以象徵性、經濟性目標為重點。反恐行動是危機管理的一環，台灣長期以來受中共的武力恫嚇有增無減及國際恐怖活動的覬覦，顯示國家的安全威脅，並不僅是來自外部的軍事威脅，還包括國際恐怖主義的擴張。因此，建立全面性的安全環境，乃是不論政府或民間都必須具有的基本共識。⁸⁸

而依據104年國防報告書，我國面對之安全挑戰，由於全球安全環境不確定性升高，使得亞太及我國面對的安全環境也愈趨複雜與嚴峻，其中又以中共軍事威脅為首要挑戰。迄今中共未放棄對我使用武力，國防預算逐年成長，武器裝備研製能力大幅提升，軍力快速發展，加上亞太周邊海域島嶼主權與海洋權益爭端升高，非傳統安全威脅日增，人口結構變遷、網路駭客攻擊，以及國人國防意識逐漸弱化等，均對我國之安全環境，形成不容忽視的挑戰。⁸⁹

雖然國家安全的意義及重要性並不會因為內、外在環境之變化而改變，但是隨著國際關係的多極化、區域性互動與彼此影響的日趨密切，國家安全內容或其優先順序，將會因為社會變遷與時代潮流變革而有所擴大與調整。凡是可能影響一個國家主權行使、地理環境、社會結構、經濟發展、政治制度、環境生態、自然資源、人民素質與生活方式，及

⁸⁸強忠良，(2012年)。從恐怖主義論我國國家安全對策。臺北：政治大學碩士學位論文。

⁸⁹中華民國國防部(2015年)。《第二章 安全挑戰》(104年中華民國國防報告書)頁，58。

國家賴以生存的一切有形、無形力量，均應列入國家安全考量因素；並結合外交、政治等議題作為國家安全概念的主要內容。就一個國家安全政策的重要性律定優先順序，遂行保護國家人民生命財產、和為現有政治結構、及保衛國家利益的各項作為，以保障國家整體安全。⁹⁰

國家認同是否會影響國家安全，其答案是肯定的，若再把國家認同分為族群、文化與制度各自研究，結果將更清晰，台灣的族群、文化與制度認同三項因素，皆影響著台灣的社會穩定，也就是內部的國家安全，此外族群與文化更是牽連著中國大陸對台灣的統戰，對國家安全之影響尤為重要。⁹¹

綜上，國家安全，可以說是國家能夠感受到安全滿足的狀態，凡是影響國家生存與未來發展的一切有形與無形力量都應涵蓋在內。以往認為影響國家安全因素就是軍事，現今則包括了政治、經濟、社會、環境、資訊網路、跨國犯罪與國際恐怖活動等面向。相對於傳統軍事的問題，有關非傳統安全威脅可說是與日俱增，不可忽視。對於我國台澎金馬地區島嶼特性與地狹人稠現況而言，經濟是國家的命脈，對外海空運輸交通安全、能源安全、環境保護、金融安全、資訊網路安全、反恐與抗災能力等，都是必須思考的重要因素。

第四節 動員機制與國家安全近年之關係

隨冷戰的結束，主張「平時養兵少、戰時用兵多」的動員概念已日益重要；在募兵制下國軍整體現役部隊面臨縮減，為確保守勢防衛作戰構想的達成，藉由動員機制籌建後備部隊亦為「固若磐石」國防政策的憑藉；適值兵役制度轉換時機，重新賦予人力動員新的定位，塑建後備部隊及全民防衛成為一股重要的「嚇阻」戰力，是建軍備戰中值得發展

⁹⁰張豪傑，(2006年)。憲兵與國家安全之研究。臺北：政治大學碩士學位論文。

⁹¹葉又璋，(2011年)。國家安全之內部因素探討-以臺灣的國家認同為例。中正大學碩士學位論文。

方向。⁹²依據我國104年國防報告書所述軍事戰略構想，國軍考量周邊安全環境及敵我戰略態勢發展，依國防戰略指導，以「防衛固守、有效嚇阻」為軍事戰略構想，採守勢防衛，絕不輕啟戰端。惟當敵人執意進犯，戰爭不可避免時，國軍將統合三軍聯合戰力，結合全民總體防衛戰力，遂行國土防衛作戰，以維護我領土主權，確保國家安全。而依軍事戰略構想，本「常備打擊、後備守土」之理念，落實人、裝、訓合一之軍隊動員整備工作；並精進與行政動員體系相結合之規劃作法，以迅速動員後備人、物總力，充實三軍部隊戰力，達成防衛作戰任務。⁹³由上可知，就未來國土防衛作戰而言，單靠三軍常備部隊，已無法面對中共威脅，結合全民總體防衛戰力，才是確保勝利與和平的憑藉。

我國動員準備工作，採「平時積蓄式與戰時擴張式併用」之動員方式，在平時依《災害防救法》協力災害防救，戰時支援軍事作戰。另配合《全民國防教育法》，透過各級學校、社會團體、政府機關（構）等體系實施宣教，並藉籌辦戰力展示、營區開放、暑期戰鬥營等活動，擴大民眾參與國防事務，以凝聚全民國防共識。⁹⁴由上可知，現階段動員對國家主要任務，在平時是以協力災害防救，戰時是支援軍事作戰。然由於兵役制度轉型，需要足夠人力願意投身軍旅等因素，比以往更強調與民眾結合，所以要透過更多手段與作為，以求擴大民眾參與。

目前，兩岸關係雖然呈現良性互動態勢，但是，中共當局除繼續增強對台軍事準備能量外，並運用法制化方式把台灣納入《反分裂國家法》，以及《國家安全法》規範。美國《蘭德公司》發佈最新研究報告指出，共軍正快速拉近與美軍的差距，而且在許多以中國大陸周邊地區為想定的兵棋推演中，佔有地緣上的優勢地位，抵銷掉許多美軍的能力，因此，

⁹²劉明進，(2010年)。我國兵役制度轉換下人力動員發展。臺北：國防大學戰略研究所碩士論文。

⁹³中華民國國防部(2015年)。《第三章 國防策略》(104年中華民國國防報告書)頁，73-75。

⁹⁴中華民國國防部(2015年)。《第七章 全民防衛》(104年中華民國國防報告書)頁，144。

中共可能在2017年後，改變這個地區的軍事平衡，並對美國的軍事行動形成顯著的挑戰。近來，從共軍近年來積極擴軍的實際行動觀察，其為提高奪取制空權、制海權、制電權，以及增強遠海和太空活動能力，正不斷加快武器裝備現代化進程，做為軍事鬥爭準備物質基礎，亦積極研發運用輿論戰、法律戰、信息戰、網路戰、電子戰、心理戰、生化戰、情報戰等新作戰領域的功能，探索以「不消滅敵人有生力量為主要目的」，運用「斬首」、「震懾」手段，「速戰速決」，達到「巧戰而屈人之兵」的最大效果，更將對亞太安全情勢投下高度不確定變數。而我國正面對自第二次世界大戰結束後，前所未見的國際政經與安全動盪局勢⁹⁵

而就軍事而言，國軍自民國80年代實施精實、精進、精粹等組織精簡案後，兵力規模已從過往號稱60萬大軍，銳減至現今約20萬人，約僅剩兵力高峰期的三分之一，傳統國土防衛主角陸軍部隊，精簡幅度遠超過海空軍等科技軍種，因此對於人、物力動員需求與日俱增，而後備部隊所負擔的任務，也較以往日益吃重。⁹⁶

由於全球安全環境不確定性升高，使得亞太及我國面對的安全環境也愈趨複雜與嚴峻，其中又以中共軍事威脅為首要挑戰。迄今中共未放棄對我使用武力，國防預算逐年成長，武器裝備研製能力大幅提升，軍力快速發展，加上亞太周邊海域島嶼主權與海洋權益爭端升高，非傳統安全威脅日增，人口結構變遷、網路駭客攻擊，以及國人國防意識逐漸弱化等，均對我國之安全環境，形成不容忽視的挑戰。⁹⁷

就104年我國國防報告書所述，我國安全挑戰計有中共軍力快速擴張、島嶼主權與海洋權益衝突、國防資源緊縮、青壯年人力偏低、災害防處

⁹⁵曾復生(2016年)。《全民國防戰略趨勢備忘錄》(後備半年刊)頁，93期，頁3-26。

⁹⁶王高成，(2013年)。歐巴馬政府亞太戰略與區域安全。臺北：戰略與評估，第四卷第一期，頁46-47。

⁹⁷中華民國國防部(2015年)。《第二章 安全挑戰》(104年中華民國國防報告書)。

與人道救援、多元頻密的網路攻擊、國防意識挑戰等7項。⁹⁸由於國家資源有限，動員運用國家總力以應付上述挑戰的需求與難度，也是與日俱增。

國軍自精粹案後，兵力規模總員額調整為 21 萬 5 千人。現役軍隊全由志願役官、士、兵組成，而其餘役男仍需參加4 個月的軍事訓練，並於完訓後納入後備軍人管理，參加召集訓練來熟習其軍事專長。是故，為達成「預防戰爭」、「國土防衛」及「反恐制變」的基本國防目標，除了維持一支「量適」、「質精」、「戰力強」的現役軍隊外，更需儲備廣大的後備能量，建立「部隊編成快、戰力恢復速」的後備部隊，共同建構完整的國防武力。因此，持續強化後備部隊之人員、裝備、訓練，並將三者緊密結合，以提昇動員作業、部隊編成及戰力恢復快速之作業目標，方可確保後備部隊達成「及時動員、及時作戰」之全戰備目標。人、裝備、訓練是戰力來源的三項要素，而訓練乃戰力之泉源，戰勝之憑藉。⁹⁹

就災害防救而言，「八八水災」防救災應變檢討分析所得，即為因應地方政府無法掌握大規模巨型災害災情，國軍應先期預劃及預置救災兵力，主動掌握災情及進行救災，以提升國軍即時投入救災效能。並確立國軍不待災區政府申請，主動研判災情、及時投入救援的法制任務。精進國軍災害防救具體作為，在法制規範方面，應積極充實災難救援準則研編；在體系與機制運作方面：加強平戰一致彈性編組；在資源整合方面、應加強防災動員演訓及裝備建置，達成國防與民生編訓合一之全民國防目標。¹⁰⁰

為增進國軍與地方災防合作默契，依行政院災害防救辦公室及全民

⁹⁸中華民國國防部(2015年)。《第二章 安全挑戰》(104年中華民國國防報告書)。

⁹⁹廖裕鴻(2010年)。國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案，第四章 募兵制與防衛動員體系轉型，國防大學管理學院。

¹⁰⁰湯文淵、戴振良，(2011年)。國軍在災害防救體系之角色及作為。慶祝建國百年暨第三屆國防淨評估論壇，臺北：國防部整評室主辦。

防衛動員會報規劃，由地方政府主導，實施全民防衛動員暨災害防救演習，藉由演練建立「掌握狀況、緊急應變、快速處理、避免擴大」之災防協調機制。¹⁰¹

第五節 小結

由上可知，在外部與軍事方面，面對中共，依我國現存國力，已無法只憑藉陸海空常備部隊與之抗衡，必須透過動員機制結合全民總力以及二百餘萬後備戰力，做為國家安全的堅實後盾，嚇阻戰爭的有效憑藉，也才能具備在國土防衛時獲得致勝的契機；在支援救災方面，由於常備部隊已非 921 震災時 40 餘萬規模，常備部隊兵力僅剩 20 萬左右，面對中共與日俱增的軍事威脅，我國軍各部隊扣除必要戰備兵力，能量已不足以面對各項複合式災變，而各地方政府也無法獨立應付大型災害防救任務，所以對民力與物力動員的依賴日深。在其他如資訊網路安全部分，更是無法透過國家或個別組織能確保國家整體政治、經濟、軍事、心理、科技與民生基礎設施之安全。政府希望以各級動員、戰綜、災防三合一會報機制，由國防部指導運用各級後備指揮部結合各級行政體系，建立有效災防平臺，整合全國各種民、物力，發揮動員機制效能，以確保國家安全。所以，動員機制對國家安全內在與外在之影響程度，可說是與日俱增。

¹⁰¹中華民國國防部(2015 年)。《第八章軍民合作》(104 年中華民國國防報告書)，頁 158。

第叁章 我國國家安全威脅與動員之相關分析

目前全球安全環境處於複雜且不確定情勢，大國區域戰略安全結盟及競逐等因素，使區域形勢增添變數，尤其美國新政府之亞太戰略、臺海周邊國家外交政策、中共政經布局與加速軍事發展，以及我國面對經濟發展、人口結構、複合型災害等安全課題，影響我國家安全及永續發展¹⁰²。當前國內外情勢急遽變化，尤其中共崛起，對我國國家安全確實具有深遠影響，亟待我國調整發展策略因應。以下分就當前國家內、外部安全威脅及現行動員作為進行分析。

第一節 當前國家內部安全威脅分析

在我國內部，面臨全球化競爭產業外移等因素，影響經濟發展與國家財政收入，間接限制建軍備戰的潛力；此外，臺灣地狹人稠，在現今極端氣候的威脅下，災害防救也成為國軍中心任務之一；另我國已朝全募兵制轉型，現有主客觀條件，勢必無法維持足夠常備兵力規模，對於因應平時災害防救與戰時外拒絕強鄰的任務，極具挑戰。

「八八水災」防救災應變檢討分析所得，即為因應地方政府無法掌握大規模巨型災害災情，國軍應先期預劃及預置救災兵力，主動掌握災情及進行救災，以提升國軍即時投入救災效能。並確立國軍不待災區政府申請，主動研判災情、及時投入救援的法制任務。精進國軍災害防救具體作為，在法制規範方面，應積極充實災難救援準則研編；在體系與機制運作方面：加強平戰一致彈性編組；在資源整合方面、應加強防災動員演訓及裝備建置，達成國防與民生編訓合一之全民國防目標。¹⁰³

¹⁰²中華民國國防部(2017年)。國防四年期總檢討)頁，9。

¹⁰³湯文淵、戴振良，(2011年)。國軍在災害防救體系之角色及作為。慶祝建國百年暨第三屆國防淨評估論壇，臺北：國防部整評室主辦。

而國防安全可以說是國家安全的縮影，依據2017年國防四年期總檢討所述，國防安全維護與國防整備工作，除評估外部戰略環境之威脅與挑戰加以因應外，亦受社會、經濟、人口、資源、科技及心理等國內環境因素影響，亟需正視及審慎應對。¹⁰⁴

一、國防財力成長有限

2008年金融海嘯以來，全球經濟成長深受衝擊，我國經濟發展亦同受不景氣趨勢影響，總體財政呈現緊縮，國防財力成長亦相對有限。如何在有限國防資源下提升國軍總體戰力，藉爭取合理、適足之國防預算，並妥適進行資源配置與管理，確保建軍備戰穩健發展，成為當前之重大課題。

二、兵力來源漸趨緊縮

我國受到社會及經濟環境等多重影響，少子女化問題日益嚴重，使青壯人力總額逐漸減少，對國軍編制充實與戰力維持造成衝擊。我國需持續適當調整兵役制度，並同步檢討作戰構想及相應之兵力結構，以維持質精量適之武力，肆應未來防衛需求。

三、先進武獲科研不易

面對中共軍事威脅，國軍亟需籌建符合防衛所需之先進武器裝備，然我國受限於外交與財政現實，國內無法產製而需外購之先進武器裝備籌獲較為不易。部分武器裝備雖已能自力研發，惟關鍵零(組)件仍須外購獲得，精密武器裝備尚難完全自行研製。我國需整合規劃長期科技發展策略，建立武器系統自主研發與產製能力，以因應未來高科技的戰場環境。

四、網路資安威脅嚴峻

資訊科技發展與應用日益普及，網路與資訊安全風險不斷增高，政

¹⁰⁴中華民國國防部(2017年)。國防四年期總檢討 頁，9。

府機構、企業及各項關鍵基礎設施，均可能成為攻擊目標。特別是共軍近年大幅提升資電與網路作戰能量，威脅我國各項軍、民網路體系。國軍需持續提升資安防護體制，強化資通電戰力，並協助建構完善的國家網路與電磁安全聯防機制。

五、國防意識趨於淡化

兩岸經濟、社會及文化等交流持續發展，國人對臺海仍處於軍事敵對狀態及戰爭風險並未消除的認知，漸趨淡化。部分國人易輕忽兩岸軍力持續失衡，中共對我威脅日增之事實，降低對國防事務的支持。國軍需有系統地整合相關資源，強化國人對國防的正確認知，進而參與及支持國防事務，鞏固國家安全。

六、複合型災害威脅日增

全球氣候變遷造成複合型天然災害增加，往往災情急迫且災損嚴重，需要政府跨部門協力搶救並進行災後復原。我國位於西太平洋颱風區及環太平洋地震帶，風災及震災頻繁，屬受災高風險地區。國軍近年支援災害防救展現非凡成效，未來需持續精進相關行動能力，與中央、地方政府協同救災，擔負保衛人民生命財產安全的責任。

綜上，我國國家內部威脅除了地震、海嘯、風雨災、土石流等複合型災害外，尚有少子化帶來的兵源緊縮、武器老舊科研不易、人民無國安意識忘戰必危及財力與資源有限等困難，凡事均應錙銖必計、量入為出，以求以最佳效益的方式面對各式威脅。

第二節 當前國家外部安全威脅分析

亞太區域安全環境呈現競合並存態勢。美國亞太戰略走向與兵力部署尚未明朗，中共勢力崛起對區域影響大幅增加。同時，東南亞多數國家持續透過購置先進武器裝備與擴大安全結盟，應對區域強權戰略競逐、海洋權益爭端及恐怖主義擴散等傳統與非傳統安全威脅，相關發展對我

國防安全帶來挑戰。¹⁰⁵

一、區域戰略態勢

美國保持與日、韓等傳統盟友之軍事合作，強調雙邊長期同盟之重要性；另與東南亞等國家建立戰略安全合作關係。中共則藉由「區域全面經濟夥伴協定」、「一帶一路」等政經戰略布局，積極與俄羅斯、中亞等國建立安全結盟、擴大聯合軍演規模及範圍，增加對區域事務的影響力。此外，朝鮮半島情勢複雜，北韓持續進行彈道飛彈試射及核武試驗，引起國際高度關切，並牽動美、日、俄與中共等相關國家之關係變化，間接影響臺海安全形勢。在區域合作方面，亞太各國藉由亞太經合會、東亞高峰會等平臺，強化戰略性對話，期能透過多邊協商及合作，增進亞太安全及繁榮發展。

二、海洋與島嶼爭議

亞太區域涵蓋島嶼眾多，海洋資源豐富，部分島嶼存在主權與經濟海域劃界爭議，區域國家陸續投入更多資源，以保護各自主張的利益。在東海方面，日本宣布釣魚臺國有化後，中共公布「東海防空識別區」，並調整海、空兵力部署，常態執行東海巡弋，頻繁穿越第一島鏈進入西太平洋演訓；日本則分別在與那國島組建沿岸監視網，於石垣島增設部隊，雙方對立態勢為東亞區域安全穩定增添變數。

在南海方面，菲律賓推動之國際仲裁結果，未被各主權聲索國普遍接受，中共持續採行「填海造島」與「島礁軍事化」措施，美國主張「公海航行自由」等情勢發展，顯示該區主權爭端及戰略競爭仍有激化可能，使區域潛藏衝突危機。

三、非傳統安全威脅

冷戰結束以後，民主與共產兩極對峙情況不在，傳統上以軍事安全

¹⁰⁵中華民國國防部(2017年)。國防四年期總檢討)頁，9。

作為建構國家安全的核心議題，不再是國家唯一的安全選項，特別是九一一事件發生以後，非傳統安全議題更是受到世人的關注，儘管美國進行反恐戰爭時，仍然以傳統軍事安全的力量作為打擊恐部分子的後盾，但更多發生在環境、疾病、天然災害等非傳統因素的安全議題，已經是無法使用傳統的安全思維來加以解決。為此，非傳統安全的議題，遂成為 21 世紀以後尋求人類安全更為關注的議題。¹⁰⁶非傳統安全問題可以歸納出廣泛性(非傳統安全威脅不但包括國家的發展、社會的安定，也包括公民生存與全球的繁榮等。)、多樣性(非傳統安全的主要行為體呈現多樣性，除包含國際政治中主體——國家，也包括人類、非政府組織等。同時，大部分非傳統安全威脅不是來自於國家，而是來自於非國家行為體，且威脅呈現多樣性。)、突發性(非傳統安全威脅大多並非直接的、嚴重的、急迫性的威脅，而是潛在的、小規模的、日積月累的，當累積到一定程度經常會以突如其來的形式迅速爆發，而且是在人們毫無防範的情況下發生的。)、互動性(非傳統安全是傳統安全基礎上的國家安全觀念，如果沒有後者，前者難以生存。在一定條件下，非傳統安全可能演變為傳統安全問題。)等特性。¹⁰⁷隨著全球化發展、科技進步及資訊流通等快速變化，非傳統安全威脅日趨複雜，安全內涵及議題範疇逐漸擴大，其重要性與日俱增。舉凡恐怖主義蔓延、複合式災變、傳染疾病擴散、網路攻擊與資安威脅，以及能源爭奪、糧食與水資源危機擴大等議題，均屬跨國性、區域性議題，已非單一國家所能處理解決，必須藉由國際及區域間安全合作機制共同應處，始可確保區域安全穩定。

四、我國周邊軍事環境¹⁰⁸

¹⁰⁶王崑義，(2010 年)。非傳統安全與台灣軍事戰略的變革，《台灣國際研究季刊》第 6 卷、第 2 期(2010/夏季號)。頁 4、34。

¹⁰⁷王崑義，(2010 年)。非傳統安全與台灣軍事戰略的變革，《台灣國際研究季刊》第 6 卷、第 2 期(2010/夏季號)。頁 9-10。

¹⁰⁸中華民國國防部(2017 年)。國防四年期總檢討)頁，9。

（一）中共投射軍力快速成長

中共依「積極防禦」軍事戰略，在「打贏信息化局部戰爭」的軍事準備指導下，持續增加海、空及火箭軍等軍力發展，積極精進兵力組織、戰術戰法，以提升聯合作戰能力。另藉由跨區遠航、亞丁灣護航、執行海、空軍跨島鏈與南海巡弋等任務，延伸其兵力投射能力與戰略打擊範圍，在亞太地區的軍事實力日益提升。除對我國構成軍事威脅外，亦對區域穩定產生負面影響。

（二）美國檢討亞太兵力部署

美國基於維護其亞太利益及快速因應區域突發狀況，維持亞太兵力前進部署。另美軍持續推動軍隊現代化，強化未來作戰之關鍵戰力，增強裝備與訓練，並與盟國定期舉行聯合軍演，增強聯合行動能力，以維持在亞太區域的戰略優勢。

（三）日本強化軍備及解除海外用兵限制

日本依其2014年《國家安全保障戰略》，解禁「集體自衛權行使」的限制，並以《重要影響事態法》擴大自衛隊活動區域。另通過新版「防衛裝備移轉三原則」，加速國防先進技術研發及投入國際軍備市場，對亞太及臺海安全情勢，均有深遠影響。

（四）朝鮮半島軍事對峙

北韓延續「戰爭邊緣」策略，持續進行核武試爆、飛彈試射，以增加其國際談判籌碼。韓國為因應北韓軍事威脅，除持續強化美韓同盟關係，部署薩德系統外，並建置情報、指管系統及擴大雷達偵測範圍，增加預警及防衛能力，惟亦引發中共、俄羅斯反對，使朝鮮半島軍事對峙情勢更形複雜，為區域安全潛在變數。

（五）東南亞各國軍備提升

東南亞國家近年加速推動軍事現代化，積極向美、歐、俄及中共購

置先進海、空軍備，投注更多國防資源加強作戰能力，區域軍事衝突風險依然存在。

五、中共犯臺軍事威脅¹⁰⁹

中共迄未放棄武力犯臺，攻臺作戰為其主要備戰目標之一。共軍在國防經費逐年成長挹注下，裝備現代化進展迅速，並按「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則，推動軍事改革，先後完成總部機關及戰區改制、陸軍領導機構、戰略支援部隊與火箭軍編成。此外，共軍近年將各項演習機制化，已具備對臺封鎖、實施多元作戰及奪占外(離)島能力，其整體戰力發展對我威脅包括：

(一) 聯合情監偵能力

共軍持續發展指揮、管制、通信、情報、監視、偵察、導航、目標標定與數位數據鏈路傳輸等能力，監偵範圍已涵蓋第二島鏈以西，並置重點於提升亞太區域目標監控與識別能力，足以支持區域內各項軍事行動，對我國防安全形成高度威脅。

(二) 火箭軍打擊能力

火箭軍部署之各型中(短)程戰術彈道及巡弋飛彈射程，均涵蓋臺灣本島全境，並持續提升飛彈機動力、命中精度與毀傷效能，可對我政、軍、經重要目標實施精準打擊。另加速長程反艦彈道飛彈研製及部署，強化武力犯臺及抗擊外軍能力。

(三) 空中整體作戰能力

中共空軍持續加速各型戰機研發與換裝，實施各型主戰機種空中加油演練及多機種飛航跨越第一島鏈，凸顯其遠程作戰能力已大幅提升。另結合新型無人攻擊載具與先進遠距精準武器，已具備多層次火力、聯合防空與反飛彈戰力，及奪取第一島鏈以西制空權之能力，對我爭取空

¹⁰⁹中華民國國防部(2017年)。國防四年期總檢討頁，9。

優威脅日增。

(四) 海洋整體作戰能力

中共海軍持續研製主戰艦艇，並加速部署新型船塢登陸艦與快速戰鬥支援艦等輔戰艦艇，增強海上軍事任務補保能量。另核動力彈道飛彈潛艦配備潛射洲際彈道飛彈，研發及部署岸置超音速攻船飛彈，提升戰略威懾與反擊能力，輔以持續自製航母與加速航母戰鬥群遠洋戰力形成，顯示其在核反擊、抗擊外軍及對臺灣周邊海域封控能力均已提升。

(五) 地面整體作戰能力

中共陸軍朝作戰立體化、機動快速化、火力遠程化、打擊精準化及部隊特戰化發展。陸航配備各型自製直升機，並加強與特戰部隊演訓，以提高空地一體、快速突擊和空中突擊作戰能力。另於東南沿海部署船運編組，實施多兵種聯合登陸演訓，以滿足未來對臺作戰需求，已具備攻取我外(離)島之三棲登陸作戰能力。

(六) 戰略支援能力

共軍整合航天、技術偵察、網軍、電子對抗與心理作戰等五大類型部隊，編成戰略支援部隊。其中全球首枚量子通信衛星成功發射，可在極度保密狀態下，執行軍事任務數據傳輸，電抗部隊模擬臺海實戰電子環境，建構干擾、癱瘓戰力。另擴大軍民融合運用，網羅民間資源與具備高技能資訊人才，形成網攻能量，已具備對我電磁參數及監偵指管系統，遂行偵蒐、阻斷與干擾等電子戰能力。

(七) 非正規支援能力

共軍為彌補運輸能量不足，並確保軍事任務優先權，規範道路、鐵路、水路、航空等交通工程建設及民用運輸機具，均需符合國防要求。另近年共軍多次徵調民航班機與大型客滾輪參與軍演，並運用鐵道運輸實施大部隊調動，顯示其非正規運輸支援能量大幅提升，可於攻臺作戰

中加快兵力運送，壓縮我防衛作戰整備時間。

綜觀世界各國國家安全防衛的規劃，大多是綜合評估該國所處的外部安全情勢，做整體性的利弊分析，再觀照國家內部可供運用的資源，研訂出適宜的因應策略與作為，以確保國家安全。¹¹⁰就外部威脅而言，區分外交、經濟、軍事與兩岸關係進行分析。

就戰略地位而言，臺灣位於太平洋第一島鏈樞紐位置，不但位居美「中」兩強戰略利益的前緣地帶，更在東北亞與東南亞接壤位置之上，與中國大陸以臺灣海峽相隔。臺灣海峽鄰近區域重要國際海空航道，是全世界最繁忙的水路之一，每天有數百艘商船與民船穿梭其中，故維持臺海情勢和平穩定，對確保東亞或全世界繁榮與發展相當重要。¹¹¹

在外交上，我國目前邦交國僅剩21個，分布於亞洲、非洲與拉丁美洲，其中亞洲邦交國均位於南太平洋上島嶼，以地緣角度檢視，我周邊國家，包含日、韓、菲、越及其他東南亞國家，均非我邦交國，且菲律賓、越南、日本等國與我國在南海主權或漁權上亦時有衝突，此外，尚面臨中共在國際上持續打壓我生存空間，減少我邦交國，限縮我參與國際組織機會，影響我拓展外交任務。

在軍事威脅上，主要威脅仍來自大陸，潛在威脅為南海、東海主權爭議國家。大陸多年在高額國防經費挹注下，持續推動共軍現代化進程，戰力大幅提升，兩岸軍力明顯失衡。然中共未顧及兩岸關係在過去政、經與民間深化交流，而放棄武力解決臺灣問題思維，持續對臺灣之軍事整備，於當面部署彈道飛彈及各式主力戰機與主戰艦艇，凸顯中國大陸「以武促統」及「武力犯臺」思維。¹¹²近期，越南甚至菲律賓等國在所謂中國威脅論以及本身經濟實力提升後，均大肆採購戰機艦艇甚至潛艇

¹¹⁰王俊南，(2015年)。析論當前我國安全情勢與因應之道。空軍學術雙月刊，644期，頁52-67。

¹¹¹行政院網站－國情簡介 <http://www.ey.gov.tw/state/Default.aspx>

¹¹²行政院網站－國情簡介 <http://www.ey.gov.tw/state/Default.aspx>

以提升軍力，對未來可能發生的主權衝突與漁權爭議投下更多變數。另外，因我國邦交國限制，周邊國家當然也不可能與我國有軍事同盟關係，所以面臨上述軍事威脅時，我國都必須做好獨立作戰準備，以確保國家生存空間與安全。

就經濟上，我國2008年以來，2010年金融海嘯後短暫提升至10%，餘表現均為4%以下，較鄰近大陸、菲律賓、越南等國均為差。¹¹³

另就我國主要貿易夥伴觀察，以2015年為例，我國主要貿易夥伴為中國大陸(含香港)、東南亞國協(10國)、美國、日本、歐盟(28國)，此五大貿易夥伴占我國貿易總額的比重達 78.4%。就出口地區觀察，第1大出口市場為中國大陸(含香港)，占我國出口比重39.0%，出口金額較2014年衰退 12.4%；第2大出口市場為東南亞國協(10國)，占我國出口比重18.2%，金額較2014年衰退 14.5%；第 3 大出口市場為美國，占我國出口比重 12.2%，金額較2014年衰退1.8 %；歐盟跟日本為我國第4和第5大出口市場，出口金額分別衰退10.5%與 3.2%。就進口面觀察，以2015年為例，我國第1大進口來源為中國大陸(含香港)，我國進口比重20.0%，進口金額較2014年衰退 8.3%；第2大進口來源為日本，占我國進口比重 16.9%，進口金額較去年下滑7.2%；第3大進口來源為東南亞國協(10國)，占我國進口比重12.4%，進口金額衰退17.0%，美國跟歐盟為我國第4和第5大進口來源，進口金額分別衰退 3.7%與 6.9%。前5大進口來源中，我國自東協十國的進口下滑幅度最大，此可能是因為我國自東協進口產品中，礦物燃料占一定比重，而在國際油價處於低檔的影響下，我國自東協進口貿易出現顯著下滑。¹¹⁴由上可知，我國近年經濟與鄰近國家相比，成長趨緩，且進出口貿易依賴大陸日深，相對的大陸對我國經濟及其他間接影響日益重要，無法忽視。

¹¹³行政院主計總處網站 <http://statdb.dgbas.gov.tw/>

¹¹⁴經濟部國際貿易局網站 <http://www.trade.gov.tw/>

項次	西元年	成長率
1	2005	5.42
2	2006	5.62
2	2007	6.52
4	2008	0.7
5	2009	-1.57
6	2010	10.63
7	2011	3.8
8	2012	2.06
9	2013	2.2
10	2014	4.02
11	2015	0.72
12	2016	1.5

<http://statdb.dgbas.gov.tw/>

近年來東亞局勢隨著政經環境改變急遽變化，各國在經濟成長時，亦思考如何確保持續能源獲得與創造更有利經濟成長條件，因此在軍事及主權產生各種競爭與衝突，其中中共的崛起不但引人矚目，對周邊國家安全影響深遠，尤其是對我國，因中共從未放棄武力犯臺，每年多項演訓均將我列為練兵、用兵的假想敵，在其經濟助長軍力成長的優勢條件下加上謀我野心，海峽兩岸軍力平衡已朝中共傾斜。

其次面對釣魚臺、南海主權爭議以及與周邊鄰國魚權的紛爭，亦有賴強大軍力作為後盾。

近期，由於美國總統當選人川普主張偏向以美國優先的保守主義，不但可能退出TPP，對於東亞等海外駐軍也考慮縮減甚至撤對，以客觀的經濟、軍事發展趨勢，東亞權力結構極可能重新洗牌，影響我國家外部安全。

而我國外長久以來最大的威脅來源-中共，近來謀我日亟，近來兩岸關係在政府積極改善下，透過交流與接觸，雖已較以往和緩許多，然

中共對臺政策迄今仍以「和平統一、一國兩制」為最高指導原則，惟在策略運作上愈趨務實與彈性。目前，中共將「三戰」(輿論戰、心理戰、法律戰)結合其對臺工作，運用軟硬兼施的和戰兩手策略，在中央涉臺機構有組織的整體規劃下，交互運用社會民心統戰與軍事武力威懾之手段，企圖達成中共對臺政策目標—「阻獨促統」。我國所處的安全環境並不穩定，既有危機(武裝衝突風險)但也有轉機(集體安全合作)，可說是「威脅」與「機會」並存¹¹⁵。

綜上，就中共犯臺威脅部分，其資訊網路戰力(網軍、網路長城與網路巨砲)、情監偵電戰力、各式火箭導彈、航空母艦成軍巡弋臺海、殲20服役、三棲登陸能力、預算成長、對外軍事戰略擴張、長程轟炸機環臺飛行、各式心戰滲透統戰作為等等，都對我構成莫大威脅；就亞太區域安全部分，複雜的安全與國際關係問題，包含川普亞太政策搖擺，否定歐巴馬重返亞洲、亞太再平衡與TPP等政策、朝鮮半島核彈問題、韓國部署薩德反飛彈系統事件、東海及南海等海洋主權與資源、島嶼爭奪、各國軍備競賽等均對我國生存空間與安全造成壓力；在非傳統威脅部分，恐怖攻擊(例如ISIS)、網路攻擊、疾病侵害、資源爭奪與破壞等，也影響國家安全的穩定程度。

第三節 我國國家動員機制在國家安全中之定位

自「國防二法」施行，國防政策轉為全民國防後，即以「全民防衛動員」做為各項準備依據。「全民防衛動員」的意義在於「為結合『有效嚇阻、防衛固守』之戰略構想與指導所實施之以公開動員為主之戰略守勢形態的國家動員，俾有效運用全國人力、物力、財力，支援防衛作戰；依其內容性質區分為行政動員及軍事動員」，此亦已彰顯我國國防的性質與全民國防精神。藉由回顧過去戰史可使我們了解，現代戰爭與國防，

¹¹⁵王俊南，(2015年)。析論當前我國安全情勢與因應之道。空軍學術雙月刊，644期，頁52-67。

均係牽動整體政、社、軍、經、心的綜合作為，唯有以全民防衛、全民動員鞏固國防基礎，方能真正確保國家安全；全民支持，實為其中的根本憑藉。¹¹⁶我國現行防衛動員準備機制是以戰爭作為主要想定而作準備，平時雖也處理災害救援，由於戰爭時期所造成的災害比平時要大，但是在戰爭時期必須透過動員體系處理相關問題，變成整個機制在平時處理災害救援，但遭逢戰爭卻又必須交給動員體系，以處理戰爭災害救援的問題，在轉換及運作上緩不濟急。如能建構一個適於平時與戰時的防衛動員體制，可有效發揮整合平戰需求的功能。¹¹⁷

依軍事戰略構想，本「常備打擊、後備守土」之理念，落實人、裝、訓合一之軍隊動員整備工作；並精進與行政動員體系相結合之規劃作法，以迅速動員後備人、物總力，充實三軍部隊戰力，達成防衛作戰任務。

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

¹¹⁶鄒文豐，(2016年)。以全民國防觀點淺論一戰各國動員政策與影響。臺北：青年日報
<http://www.ydn.com.tw/News/134775>。

¹¹⁷沈明室，(2009年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

動員成功之基礎就是建立全民國防體系。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。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。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。¹¹⁸

國軍面對國家安全的綜合性、複雜性和多變性的狀況下，必須同時具備遂行傳統和非傳統軍事行動的能力。基此，國軍已將災害防救列為中心

¹¹⁸國防部總政治作戰局《防衛動員》，國防部政戰資訊服務網網站，100年12月12日，
<http://gpwd.mnd.gov.tw/>

任務之一，於災害發生前本「超前部署、預置兵力、隨時防救」的原則，完成相關整備作為。¹¹⁹

一、依據民國83年起至106年國防部所出版之國防報告書與4年期國防總檢討，以下就我國國家主要威脅、安全政策與影響動員政策具體作為分析，瞭解近年來我國動員機制對國家安全維護所扮演之腳色演變。

(一) 民國82-83年

- 1、我國國家主要威脅為中共侵犯(主要威脅)、國土分裂、區域衝突。
- 2、安全政策方向(戰略構想) 為守勢防衛建軍構想。
- 3、影響動員相關政策為精簡常備，廣儲後備
- 4、具體作為
 - (1)設立專責機構統合規劃執行軍事動員事宜
 - (2)精進後備部隊編組，提升後備戰力
 - (3)加強屯儲動員裝備，落實後備戰力
 - (4)建立全民共識之動員觀念¹²⁰

(二) 民國85年

- 1、我國國家主要威脅：仍為中共侵犯(主要威脅)、國土分裂、區域衝突。
- 2、安全政策方向(戰略構想)：為防衛固守、有效嚇阻
- 3、影響動員相關政策：為提高教召能量、強化後備訓練達到立即動員力及作戰目標，確保國家安全。
- 4、具體作為：嚴密後備軍人管理、編組，落實原兵回原單位之選充動員政策，及更新動員裝備、強化恢復戰力訓練，同時配合常備

¹¹⁹國防部公告，行政院公報，第016卷第140期20100726外交、國防及法務篇。

¹²⁰中華民國國防部(1994年)。《第二篇 國防政策》(82-83年中華民國國防報告書)頁，172

部隊演訓驗證動員計畫，繼續實施無預警動員，以增強後備持續戰力。¹²¹

(三) 民國97年

- 1、我國國家主要威脅：中共武力犯臺、另對人民生命財產造成威脅的風災、水災、疫病等。
- 2、安全政策方向(戰略構想)：有效嚇阻、防衛固守
- 3、影響動員相關政策：擴大全民參與國防事務強化全民國防理念
- 4、具體作為：
 - (1)舉辦萬安、同心等系列動員演習，其往透過快速、精確的動員體系演練，緊急徵集後備資源，迅速投入防衛支援、救災應變行動。
 - (2)建立軍民一體、有形戰力與無形心防合一的總體國防力量。
 - (3)落實全民國防教育法、及全民防衛動員準備法建立生命共同體共識。
 - (4)完善後備動員制度。
 - (5)精實兵員補充系統。
 - (6)落實後備部隊整備。
 - (7)依據提升動員效能、充實總體戰力的指導，藉提升動員資訊系統性能、補充動員武器裝備、落實新兵訓練任務、強化訓練基地功能及精進後部服務效能，建立全民總體防衛的後備戰力，擔負災害應變支援與國土安全守備等任務，達成及時動員、及時作戰、就地動員、就地應戰的目標。¹²²

(四) 民國98年

- 1、我國國家主要威脅：中共武力犯臺(軍事威懾、局部封鎖含奪占外

¹²¹中華民國國防部(1996年)。《第四篇 武裝部隊》(85年中華民國國防報告書)頁，161

¹²²中華民國國防部(1997年)。《第二篇 國防政策》(82-83年中華民國國防報告書)頁，172

島、關鍵打擊

2、安全政策方向(戰略構想)：防衛固守、有效嚇阻

3、影響動員相關政策：整合跨部會作業機制。災防法第 15 條各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項。

4、具體作為：

(1)為能充分運用整體人力、物資等支援軍事作戰或災害防救，並發揮「機制整合」、「軍民一體」、「政軍相容」之協同能力，國防部將持續強化全民防衛動員機制運作，依需求先期完成行政區民、物力動員整備規劃，統籌作戰、救災(難)資源，以適時支援災害防救與軍事作戰。

(2)重大災害發生時的主動救災明訂為國軍的法定任務，新修條文重點為強化國軍主動救災之機制，若發生重大災害時，國軍應主動協助災害防救，並依需要動用應召之後備軍人支援災害防救。

(3)在全面精進災害防救作為部分，從主動救災、救災整備、災情蒐整、救災程序、預置兵力、

(4)指揮調度、協調聯絡及教育訓練等各方面，結合編裝任務，納為戰訓重點，以強化部隊災害防救專業技能。¹²³

(五) 民國100年

1、我國國家主要威脅：中共武力犯臺(共軍須深化應急作戰準備成果)氣候異常暨重大天然災難、傳染疾病、糧食與能源安全及人口老年化趨勢等非傳統安全威脅

2、安全政策方向(戰略構想)：「防衛固守、有效嚇阻

¹²³國防部公告，行政院公報，第 016 卷第 140 期 20100726 外交、國防及法務篇。

3、平時能救災、戰時能作戰

影響動員相關政策：落實「全方位、全民參與、總體防衛、民眾信賴」的全民國防理念「納動員於施政、寓戰備於經建」

4、具體作為：

(1)強化防衛動員機制、掌握防衛動員能量、演習驗證動員整備、精進後備部隊訓練。

(2)採「兩年一訓、隔年施訓」方式，區分「同心演習」與「一般教召」兩部分役男由入營服役1年轉為接受4個月軍事訓練，動員人力來源將不虞匱乏，規劃結合後備部隊專長，區分「入伍訓練」及「專長訓練」二階段施訓，結訓後成為合格戰鬥員，納入後備部隊及輔助軍事勤務凝聚全民國防共識。

(六) 民國102年

- 1、我國國家主要威脅：中共武力犯臺、各種非傳統安全威脅
- 2、安全政策方向(戰略構想)：防衛固守、有效嚇阻
- 3、影響動員相關政策：精簡常備、廣儲後備、加強後備動員與協同救災作為
- 4、具體作為：義務役男接受基本軍事訓練，結訓後納入後備人員管制，戰時立即動員，支援守土任務。組建可恃後備戰力強化「全民防衛動員」機制運作，精實後備部隊人員、組織、裝備、訓練之整備，以提升後備部隊支援國土防衛作戰效能。考量未來動員機構之功能、編組、體系及戰時運用，以功能整合為導向，進行組織簡併與流程簡化，使平戰任務相結合。另將後備事務司調整為全民防衛動員室，主管全民防衛動員等事宜。有關後備部隊組建、訓練及運用，回歸作戰系統，建立脈絡一貫環節相扣之動員

機制，俾達「指管一元、平戰結合」效能。¹²⁴

(七) 民國104年

- 1、我國國家主要威脅：中共武力犯臺(作戰手段更具多元與彈性，仍為主要國家安全威脅)。能源、糧食及氣候變遷等非傳統安全議題，亦成為國際關注的焦點
- 2、安全政策方向(戰略構想)：「防衛固守、有效嚇阻」
- 3、影響動員相關政策：蓄積全民國防實力完備災害防救能力
- 4、具體作為：
 - (1)持續推動全民國防教育，凝聚全民國防共識，增進國人對國軍信心。¹²⁵
 - (2)另整合全國人力、物力、財力，落實防衛動員整備，建立完備之全民防衛體系，並藉教育召集訓練，維持後備部隊戰力，確保平戰時迅速動員能量。¹²⁶
 - (3)汲取國外經驗，結合政府災防演練，落實整備工作。另籌購具戰備與救災功能之裝備及運用後備動員能量，提升國軍整體災防能力。¹²⁷
 - (4)依「後備軍人選員及召訓作法」規劃，採「整編整訓」及「2年換補」方式，維持8年召訓2次。另運用Facebook及LINE宣導動員、災防事項，配合縣(市)政府重要活動與網路行銷，強化宣導全民防衛理念。

(八) 106年

- 1、我國國家主要威脅：海洋與島嶼爭議非傳統安全威脅、中共侵犯(主

¹²⁴中華民國國防部(2013年)。(102年四年期國防總檢討)頁，

¹²⁵中華民國國防部(2015年)。*《第二篇國防政策》*(104年中華民國國防報告書)頁，75

¹²⁶中華民國國防部(2015年)。*《第三篇國防武力》*(104年中華民國國防報告書)頁，112-113

¹²⁷中華民國國防部(2015年)。*《第四篇全民國防》*(104年中華民國國防報告書)頁，153-

要威脅，軍費逐年成長，裝備現代化快速)

- 2、安全政策方向(戰略構想)：防衛固守，重層嚇阻
- 3、影響動員相關政策：革新後備動員政策及發揮整體精神戰力
- 4、具體作為：
 - (1)推動短期入營服役制度
 - (2)組建志願役後備部隊
 - (3)建置動員資訊化系統¹²⁸¹²⁹

二、綜上，在上述期間我國有關動員機制主要變革如計有取消按照鄰村里鄉鎮點召管區後備軍人制度、未延續原兵回原單位制度、災害防救任務比重漸次提升、教育召集訓練自8年4訓改成2訓、著重運用網路平臺與各種新媒體功能傳達動員訊息、動員與後備部隊組建及訓練權責分立、常備與後備部隊分立後，新訓部隊又回歸陸軍、海軍(陸戰隊)等7項。而現今主要威脅仍為中共武力威脅，加上海洋與島嶼爭議非傳統安全威脅等等，影響我國家內外安全。囿於島嶼孤立，無外交奧援與軍事同盟的限制下，面對各種威脅，如何及時、有效動員國家整體資源，維護國家安全，是我國求生存必要條件。

第四節 小結

綜合我國內外在各項威脅，其中最嚴重的，當屬中共謀我日亟的武力犯臺軍事威脅加上政治、經濟、心理、網路各項鋪天蓋地手段併用的統戰陰謀，尤其是近來運用社群網站等資訊平臺(手段)影響我民眾心理、宣稱以海、空軍定期巡航方式包圍臺灣，以打擊我民心士氣，另在經濟上被

¹²⁸中華民國國防部(2017年)。《第一章 戰略環境》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁，10-18

¹²⁹中華民國國防部(2017年)。《第三章 戰力整建》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁，34-35

RCEP(區域全面經濟夥伴關係)排除在外，限縮我經濟發展，影響我國力增長；此外近年來各種天災、疾病等新型態的非傳統威脅，亦對我國家安全造成影響，而我國國家動員機制包含行政與軍事動員等整合動員準備方案與完整的各級協調組織，正是面對各種威脅時，可以有效發揮我綜合國力，克服挑戰的適切作法，對於國家的未來發展，其重要性可說是與日俱增，因此必須依據時代與威脅演進方向，而不斷的調整、修正、改進作法與各種法令等配套措施並不斷地進行驗證與磨練，才能獲取至當方案，以確保我國家整體安全。



第肆章 動員機制對國家安全維護之評估

第一節 動員機制對國家安全維護影響之評估

維護國家安全是任何一個國家與政府之首要目標。李前總統亦曾提到，沒有國家安全，就沒有一切。國家不安全便無法從事各種國家建設，即使完成了建設，也可能在一夕間被外敵摧毀殆盡，而國防目標是保障國

家安全不受侵犯與威脅。由於我國特殊的國情、國際情勢與氣候變遷等因素，國家安全所面對的時代挑戰也不斷演變，致使我國動員機制所扮演的腳色與重要性也隨之調整變化，以下就近年動員機制與國家安全演進進行分析與探討。¹³⁰

民國80年代，依據85年國防報告書國軍為避免因建軍備戰影響國家整體建設，秉持平時養兵少、戰時用兵多之原則，精簡常備兵力、廣儲後備兵力，以保持基礎戰備，但為確保戰時能迅速動員作戰，必須有效統合全國人力物力財力及精神力，方能保障國家安全，其中除持續常備部隊整訓外，將動員教召訓練列為施政重點工作，內容計有配合後備訓練，擴大社會教育、綿密全民防衛動員、定期召開總動員會報、配合演訓實施軍需動員演練、策頒戰時施政計畫、每年依法實施後備軍人召集訓練等六項工作。¹³¹

有關後備軍人編組部分，在民國80年代前期，有關後備軍人編組，列管後備軍人均依村里鄰為單位，以20個人左右變成後備軍人小組，再循行政系統歸屬於鄉鎮市區之輔導中心管理，並以年度動員計畫，按照編實、擴編、戰耗補充等，區分動員符號編成動員部隊待命動員，其餘的列管之全部後備軍人，軍官幹部在35歲以下，士官兵30歲以下，皆按鄉鎮市區範圍，戶籍為基礎，編成後備營。

有關後備軍人訓練部分，區分教育召集與點閱召集兩部分，其中點閱召集又可區分為三軍動員部隊與管區後備部隊。

就政策部分，當時曾提出設立專責機構統合規劃執行軍事動員、精進後備部隊訓練提升後備戰力，後備戰力及加強囤儲動員裝備落實後備

¹³⁰中華民國國防部(1994年)。《第二篇 國防政策》(82-83年中華民國國防報告書)頁，59。

¹³¹中華民國國防部(1996年)。《第二篇 國防政策》(85年中華民國國防報告書)頁，65。

戰力等三項，以滿足守勢防衛作戰需求。¹³²

設立專責機構統合規劃執行軍事動員，軍事動員包括軍隊動員與軍需動員2類在人力上又可區分為編組、管理、訓練、運用等部分，在物力上則區分為生產、籌集、儲存、補充等項目，長久以來分置於幕僚業管單位，效率不能高，由於守勢防衛建軍構想調整，與精簡政策執行，以恢復設立專責機構統合規劃執行軍事動員事宜，增強其整體效能。

精進後備部隊訓練提升後備戰力，後備戰力是國家整體持續戰力的根本，如果其戰力不足則平時養兵少戰時用兵多的精兵政策將會落空，因此今後除繼續執行專長召集訓練外，更將重視後備建制部隊的單位召集事宜，實施幹部與士兵的組合訓練，使後備部隊在動員後能立即發揮完整的戰力。

加強囤儲動員裝備落實後備戰力，現代戰爭預警時間極短，動員的準備極為急迫，因此如何使後備部隊於報到後儘速能獲得所需之武器裝備，是展現戰力的重要因素，今後當依據戰備計畫預定作戰地區附近加強囤儲後備單位完整武器裝備，結合平時召集訓練於一體，戰時能迅速完成戰備，落實後備戰力

建立全民共識之動員觀念，動員工作關係國民生計，影響國家安全，尤其在精兵政策下更顯其重要性，所以應如何在現有全民動員體制下，透過全民動員組織結合教育宣傳計畫等手段，取得全民國防共識，培養全民建立維護國家安全與國民應盡義務之動員觀念為當前重要工作。

93年，動員機制作為國土安全網的備援主軸；戰時或非常時期，則藉由各級動員會報之機制運作，適時動員全民防衛總體力量，有效支援軍事作戰，並維持公務機關及民生基本需求。

¹³²中華民國國防部(1994年)。《第四篇 後備動員》(82-83年中華民國國防報告書)頁，169-173。

96年6月14日完成物力調查實施辦法及重要物資調查品項修訂，使物力資源調查更臻完善¹³³

97年，完善後備制度、精進兵源補充系統、落實後備部隊整備就地動員、就地應戰；及時動員、及時作戰。

98年，就徵集訓練規劃部分¹³⁴，為持續保有軍事動員能量，除常備部隊以志願役人力滿足外，秉持「精簡常備、廣儲後備」之建軍政策，以後備部隊守土拒敵，常備部隊機動打擊殲敵。基此，實施「募兵制」後，訓儲之後備軍人，藉由教育召集訓練，反覆熟練軍事技能，有效強化後備部隊戰力。

就強化後備軍人訓練部分，為強化後備軍人遂行國土防衛作戰能力，民國98年起，後備部隊採「隔年教召」方式，以2年為1個訓練週期，並增加訓練時間為5至7天，實施必要之綜合訓練，並結合年度動員演訓，實施戰場經營與地區防衛作戰狀況演練，以提升後備部隊基本戰力。

學者沈明室認為防衛動員雖然屬於國防政策層次的作為，但因為能夠擴及國家安全危機管理的各項工作內涵，有效因應傳統安全與非傳統安全的威脅，可以做為國家安全危機管理運作的核心，並且形成戰時有效嚇阻的憑藉、防衛固守的基礎及平時應變制變的依賴。¹³⁵而在2013年國防四年期國防總檢討說明我國國防政策目的為建構固若磐石之國防武力，策略計有7項，其中建構可恃戰力、展現防衛決心、強化災害防救等3項¹³⁶，均提到結合全民力量的動員機制；在國防戰略目標方面，自2009年至2013年四年期國防總檢討均為：預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突、

¹³³中華民國國防部(2008年)。《第十二章 防衛動員》(97年中華民國國防報告書)頁，296。

¹³⁴中華民國國防部(2009年)。《第二篇 前瞻革新 第五章兵役制度》(98年中華民國國防報告書)頁，115。

¹³⁵沈明室，(2009年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

¹³⁶中華民國國防部(2013年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2013年中華民國四年期國防總檢討)頁，22-23

區域穩定等5項，其中達成預防戰爭、國土防衛、應變制變等3項目標之作為，也都提到後備動員、全民國防與災害防救之努力方向¹³⁷¹³⁸；在2017年四年期國防總檢討，達成國防戰略目標之途徑既有5項，其中精實戰力整建與強化護民行動中，分別提到革新後備體制、發揮整體精神戰力、加強與各級政府間之協調溝通，有效支援防災應處等與動員機制有關之作為。說明如後¹³⁹

一、在革新後備體制(革新後備動員政策)方面，計有推動短期入營服役制度、組建志願役後備部隊與建置動員資訊化系統等三項作法。

(一) 短期入營服役制度

全盤審視我國國情需要，推動後備軍人志願短期入營服役制度，優先進用高專長、高技術及高戰力之後備軍人短期入營，並持續複訓專長與戰鬥技能，俾利戰時動員快速形成戰力。

(二) 組建志願役後備部隊

為提升後備部隊戰力，將優先選用志願役後備軍人，運用其嫻熟軍事專長與戰鬥技能編成後備部隊，並強化打擊力、機動力及指通力，與常備部隊共同遂行臺澎防衛作戰任務

(三) 建置動員資訊化系統規劃建置人力動員訊息系統，以及提升物力編管系統功能，以利戰時透過資訊化方式，即時傳達動員報到訊息，快速編成後備部隊。

二、在發揮整體精神戰力方面，與動員機制有關者，為厚植全民國防意識。依《全民國防教育法》，藉落實學校教育、強化政府機關(構)在職

¹³⁷中華民國國防部(2009年)。《第二章 國防戰略指導》(2009年中華民國四年期國防總檢討)頁，42-44

¹³⁸中華民國國防部(2013年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2013年中華民國四年期國防總檢討)頁，24-25

¹³⁹中華民國國防部(2017年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁 21-24

教育及廣拓社會教育，深植國人愛國意識。另透過教育召集訓練及民安、萬安演習，強化全民國防及保家衛國信念，提升國人對國防事務的認同與支持。

三、在執行災害防救方面，臺灣飽受颱風、豪雨及地震侵襲的威脅，國軍基於協助災害防救之法定職責，需建立具備兼顧救災任務的部隊，協助地方政府，遂行災害防救任務。計有整合災防資源、前置兵力部署、精進協調機制、聯合救災演習等四項作法。

（一）整合災防資源

當災害發生時，由災害類型主管機關及國防部同步開設「災害應變中心」，整合各部會救災資源，執行災害救援工作。

（二）前置兵力部署

平時掌握地區內災害潛勢區及救災資源，有預警災害發生時，依「救災就是作戰」精神及「超前部署、預置兵力、隨時防救」指導，完成各項災防整備；無預警災害發生時，統一指揮三軍部隊，於第一時間支援地方政府，迅速投入救援行動。

（三）精進協調機制

國防部與相關部會及地方政府建立協調溝通管道，每年汛期前，配合縣市政府，藉由災防演練，培養救災合作默契，提升國家整體災害防救效能。

（四）聯合救災演習

配合行政院及地方政府實施災防演習，落實災防演練，並參與國際人道救援專案，藉觀摩災防演習與交流，累積救災經驗，擴展多元救災能量。

三、依據上述各項動員機制對國家安全之影響與各項因應作法，以下

就外在傳統威脅嚇阻與戰爭預防、國土防衛，內在的非傳統威脅災害防救與各種應變制變等評估，進一步說明。

（一）外在傳統威脅

依據2017年四年期國防總檢討，現階段我國防首要戰略目標仍為防衛國家安全，而我國防整備之優先要務，在嚇阻及防衛任何對我軍事敵對行動。尤其在國家遭受軍事武力侵犯時，須運用整體國防力量捍衛國家領土與主權完整，並保護人民生命財產安全不受危害。就軍事戰略而言，係依國防戰略指導，達成「防衛國家安全」之首要戰略目標；積極建構防衛固守之三軍聯合戰力，結合全民國防總力，形成有利態勢，並以重層嚇阻之手段，達成戰略持久效果，確保國土安全。¹⁴⁰

（二）嚇阻與預防戰爭：

考量我國所處戰略環境，首要威脅仍是中共武力犯臺，其壓力可說是與日俱增，臺海戰力早已失衡，而因國力、外交、政治等主客觀因素，我國可以選擇之戰略性嚇阻手段極為有限，且無條件與對岸進行全面軍事競爭。以中共目前軍隊人(現役)、財(軍費)、物力(主戰裝備與建制)，均為我10倍以上，單靠我三軍常備部隊已不足以嚇阻敵人來犯。但依動員機制進行行政與軍事動員，就人、物而言，仍有超過2百萬的後備軍人與充足的車機物資可供運用，透過每年人力編管、教育召集訓練、物力編管調查、動員演訓、各級協調會報與民萬安演習，維持與逐步強化後備動員戰力，確實可構成嚇阻與預防戰爭的有效手段之一。

（三）國土防衛：

當前我軍事戰略為防衛固守，確保國土安全，係強化資通電作戰能力，確保作戰指管及關鍵基礎(資訊)設施安全，提升戰力保存成效，以增進聯

¹⁴⁰中華民國國防部(2017年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁20-24

合反制及防衛戰力，並結合全民防衛總體力量，利用海峽天塹，構築多層次防禦縱深，強化作戰持續力，以達「戰略持久」目標。而沈明室認為，我國防衛動員依據「精簡常備、廣儲後備」的政策指導，希望依照常備部隊與後備部隊分立的兵力整建計畫，進行以地面部隊為主體的防衛作戰。在防衛作戰過程中，須透過防衛動員的運作，以充分運用潛存民間的總體力量，以彌補常備武力的不足。尤其是不同型態守備旅的編成，依其不同的任務型態以及各作戰地區保家、保鄉、保產等的防衛作戰需要，平時建立動員母體單位，實施動員整備的工作，戰時則立刻編實完整部隊，擔任各作戰區的城鄉守備或縱深地區守備的任務。這些不同型態守備部隊的編成，可以充實及延伸防衛作戰戰力，擔任海岸、城鎮、後方縱深地區及要地的守備任務，與常備部隊共同構成綿密的安全防衛體系，構成防衛固守的基礎。¹⁴¹動員機制並非我國獨有，小到與我國情相近的瑞士、新加坡、以色列，大到美國等國家，均建立符合其國家安全需要的動員機制。動員機制除了可支持上述傳統防衛作戰的人、物力動員外，也可善用動員機制整合民間力量，來強化資通電作戰，確保指管及資訊基礎設施安全，因此持續精進動員機制，革新後備體制也屬於一種創新、不對稱的有效防衛手段。

（四）內在的非傳統威脅災害防救與應變制變

面對近年興起的各類非傳統安全威脅，國軍扮演第一線馳援救助及穩定民心的關鍵角色。為達成「維護人民福祉」之戰略目標，須強化執行非戰爭性軍事行動的能力。與動員機制有關強化護民行動具體作為，是加強與各級政府間之協調溝通，有效支援防災應處。此處所言溝通協調，正式透過各級之動員、災防、戰綜會報，以整合全民總力，達成平時支

¹⁴¹沈明室，(2009年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

援救災、戰時支援作戰之任務。當前我國除面對中共傳統威脅外，政治、經濟、心理與媒體、科技、網路均受到中共有計畫的破壞、壓力及滲透，此外各種極端氣候帶來的複合性天災，恐怖攻擊、工安與大型交通事故等人禍，甚至防疫等工作，也都可應用動員機制協調軍、公、民力應處。

以106年6月3日突降暴雨釀災為例，主管國軍救災資源協調的後備指揮部在天災來臨時，扮演在第一線與地方政府協調的重要角色。豪雨侵襲臺灣，造成全臺多處災情，各縣市後備指揮部配合地方政府災害應變中心開設，派遣災防連絡官進駐各鄉、鎮、市、區公所，掌握轄區災情狀況，並協助地方申請及派遣兵力，同時各縣市後備指揮官陪同地方首長前往各災區勘察，於第一時間協助提供地方災防資源，提升救災效率。當日後備指揮部即派遣後備軍人輔導幹部及災防連絡官合計147人，協助引導救災部隊前進災區計新北市金山區等11處，進行預防性撤離及災後復原工作。後備軍人輔導中心深具「廣布鄉里」、「深根基層」特性，每逢災害來臨，所屬後輔幹部扮演「在地人」的角色，協助國軍部隊進行救援工作，不僅即時提供災害訊息，更讓救災兵力及各式機具能快速且有效率地引導進入災區，以提升整體救援效率，共同維護民眾生命財產安全。¹⁴²

由上可知，動員機制對於國家安全之影響，無論是外在傳統威脅的嚇阻、戰爭預防與國土防衛，內在的非傳統威脅災害防救與各種應變制變等，具有一定的重要性，且隨著時間演進，威脅改變，任務與相關作為不斷的調整及加重，以有效確保國家安全與民眾福祉。

¹⁴²中華民國國防部軍事新聞通信社(2017年)。《後備部協助提供地方災防資源 提升救災效率軍聞社網站》1060603-<http://mna.gpwb.gov.tw/mobile/post.php?id=11&message=83819>

第二節 動員機制對國家安全維護之挑戰

動員機制為支持維護國防安全達成國家平戰時安全目標重要方法，面對國家內外環境急遽變遷，威脅型態改變的時刻，動員機制為達成維護國家安全任務，與國防安全一樣，亦面臨國家內外許多挑戰。

一、依據2017年四年期國防總檢討，目前國防安全維護與國防整備工作，除外部戰略環境之威脅外，內部各項挑戰如後：¹⁴³

(一) 國防財力成長有限

2008年金融海嘯以來，全球經濟成長深受衝擊，我國經濟發展亦同受不景氣趨勢影響，總體財政呈現緊縮，國防財力成長亦相對有限。如何在有限國防資源下提升國軍總體戰力，藉爭取合理、適足之國防預算，並妥適進行資源配置與管理，確保建軍備戰穩健發展，成為當前之重大課題。

(二) 兵力來源漸趨緊縮

我國受到社會及經濟環境等多重影響，少子女化問題日益嚴重，使青壯人力總額逐漸減少，對國軍編制充實與戰力維持造成衝擊。我國需持續適當調整兵役制度，並同步檢討作戰構想及相應之兵力結構，以維持質精量適之武力，肆應未來防衛需求。

(三) 先進武獲科研不易

面對中共軍事威脅，國軍亟需籌建符合防衛所需之先進武器裝備，然我國受限於外交與財政現實，國內無法產製而需外購之先進武器裝備籌獲較為不易。部分武器裝備雖已能自力研發，惟關鍵零(組)件仍須外購獲得，精密武器裝備尚難完全自行研製。我國需整合規劃長期科技發展策略，建立武器系統自主研發與產製能力，以因應未來高科技的戰場環境。

(四) 網路資安威脅嚴峻

¹⁴³中華民國國防部(2017年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁16-17

資訊科技發展與應用日益普及，網路與資訊安全風險不斷增高，政府機構、企業及各項關鍵基礎設施，均可能成為攻擊目標。特別是共軍近年大幅提升資電與網路作戰能量，威脅我國各項軍、民網路體系。國軍需持續提升資安防護體制，強化資通電戰力，並協助建構完善的國家網路與電磁安全聯防機制。

（五）國防意識趨於淡化

兩岸經濟、社會及文化等交流持續發展，國人對臺海仍處於軍事敵對狀態及戰爭風險並未消除的認知，漸趨淡化。部分國人易輕忽兩岸軍力持續失衡，中共對我威脅日增之事實，降低對國防事務的支持。國軍需有系統地整合相關資源，強化國人對國防的正確認知，進而參與及支持國防事務，鞏固國家安全。

（六）複合型災害威脅日增

全球氣候變遷造成複合型天然災害增加，往往災情急迫且災損嚴重，需要政府跨部門協力搶救並進行災後復原。我國位於西太平洋颱風區及環太平洋地震帶，風災及震災頻繁，屬受災高風險地區。國軍近年支援災害防救展現非凡成效，未來需持續精進相關行動能力，與中央、地方政府協同救災，擔負保衛人民生命財產安全的責任。

二、參考前述2017年四年期國防總檢討當前國防安全面臨的各項影響，與近期國內外情勢變化，歸納影響動員機制的主要面向如後：

（一）外部威脅方面

由於主要威脅中共的軍事實力、戰術、戰法不斷急遽增長，未來的戰爭誠如前國安局長丁淦洲將軍所言，未來的戰爭已從渡海的戰爭改變為越海的戰爭，多點登陸的戰爭，多維的戰爭，打擊重點關節的戰爭，很難再分為一線、二線，敵前或敵後，作戰的進程，已不再是傳統的制空、至海、反登陸，作戰的節奏將會比我們想像的要快，對於我們現有動員

運作機制、組織編裝、任務編組已經形成嚴峻的考驗，現有動員速度與部隊是否足以應付未來的戰爭，值得我們省慎思考。

（二）在複合型災害威脅方面

國軍面對國家安全的綜合性、複雜性和多變性的狀況下，必須同時具備遂行傳統和非傳統軍事行動的能力。基此，國軍已將災害防救列為中心任務之一，於災害發生前本「超前部署、預置兵力、隨時防救」的原則，完成相關整備作為。在全面精進災害防救作為部分，從主動救災、救災整備、災情蒐整、救災程序、預置兵力、指揮調度、協調聯絡及教育訓練等各方面，結合編裝任務，納為戰訓重點，以強化部隊災害防救專業技能。¹⁴⁴雖然國軍近年支援災害防救展現非凡成效，但是巧婦難為無米之炊，就人力部分，國軍常備部隊現有兵力僅剩921政災時期的一半左右，未來發生重大災變，如何能有效運用動員機制，以後備戰力協助救災，勢必更加重要；就經費部分，透過動員救災機制，國軍協助地方政府救災的經費支用，依據災害防救法及「國軍協助災害防救辦法」辦理。國軍自98年至102年支援災害防救的費用，國防部已依前述規定，於不影響戰備任務的前提下，由各年度預算以「移緩濟急」方式支應。¹⁰³年至105年的機具油料成本，也由國防部年度相關預算項下支應。為解決國軍協助救災支出經費歸墊的問題，國防部已於106年4月25日修正「國軍協助災害防救辦法」，明定國軍協助救災所需相關費用，國防部可於主管預算項下，視需要移緩濟急支應。¹⁴⁵雖然，救災已列為國軍中心任務，但畢竟人、物力有限，威脅也有次序，如何在面對強大外敵，還須仰賴國軍救災的狀況下，求得平衡，確實是一大挑戰。

（三）在人力方面

¹⁴⁴中華民國國防部(2010年)。《外交、國防及法務篇》行政院公報第016卷第140期20100726

¹⁴⁵顧荃(2017年)。《行政院：國軍救災經費 國防部預算支應》中央社
20170504-<http://www.cna.com.tw/news/aipl/201705040381-1.aspx>

政府在推動募兵制時，少子化的問題是當時一個考量因素，認為透過募兵制，可以募得質精量適之武力，肆應未來防衛需求，然而少子化同樣也使人民更不願意讓子女從軍，使得募兵執行困難，而部隊仍需保留4個月的軍事訓練役役男，依據國防部「國軍106年強化常備兵役軍事訓練綱要計畫」，為強化軍事訓練課程，於現行4個月訓期原則下，適切調整訓練週期及訓練內涵，將原入伍、專長訓練二階段各8週作法，調整為第一階段5週入伍訓練、第二階段11週部隊訓練方式施訓，俾增加軍事訓練強度與常備部隊實務歷練，以蓄積後備戰力。¹⁴⁶需要軍事訓練役投入實兵作戰部隊，滿足人力缺口，僅僅4個月，必須面對新兵訓練、專長訓練加上部隊實務訓練，訓出來的兵是否能勝任作戰需求，值得深思。而常備部隊的訓練水準，幾乎決定未來後備動員部隊的戰力，對於現有龐大的後備部隊編組，未來必須以軍事訓練役為骨幹，對付敵人登陸與空降的部隊，如何面對。

（四）在經濟方面

由於國家財政問題，國防財力受限，在可預見的未來，國防預算大幅成長的可能性極低，在開源有限的狀況下，國家又推動募兵制，使得近年來人事維持費高居不下，嚴重排擠作業維持與軍事投資預算，對於傳統三區分的預算分配，嚴重失衡，已經影響汰換新裝備的能力與進度，連帶地對於後備部隊的投資經費更是受到排擠，必須檢討所需預算規模與分配。

（五）在物力方面

後備部隊的裝備除來自常備部隊及採購外，主要還是徵購徵用而來，就制式裝備而言，如無法獲得與常備部隊共通裝備，除影響部隊作戰與

¹⁴⁶國防部(2017年)。《國軍106年強化常備兵役軍事訓練綱要計畫》高雄市鳥松區公所 20170220-http://niaosong.kcg.gov.tw/lib/GetFile.php?fil_guid=b36592cd-47f5-f66e-5154

指管，亦增加後勤補給難度。此外，就物力徵購徵用部分，在國內製造業持續外移的狀況下，物力需求品項國內產製能量，是否盡如預期，如不足部分，應採取何種作法因應，亦是重要課題。

（六）在心理方面

由於臺海已近50年無戰火，1967年元月13日，台海爆發空戰，那是兩岸在軍事上最後一次直接對抗。國軍的勝利確保了迄今半世紀的和平。除了演習，台灣再也沒有發過防空警報。人民安居樂業，很多人天真地以為和平是天經地義的。¹⁴⁷加上海峽天塹，多數人在心理上認為戰爭是遙遠的。有朝一日，對於戰爭來臨時，心理上是否已經武裝好起來保家為國。此外，近年來，兩岸頻頻互動之際，一波新台灣人前往大陸的趨勢，正在如火如荼發生。這已是過去30年來，第三波台灣人登陸。第一波，1980、1990年代，製造業外移；第二波，2000年前後，中小型台商服務業陸續外移。2002年，中共總書記胡錦濤剛上任時，據統計當時上海台商約40萬人，全大陸台灣人約100萬。10年後，2012年，中共新任總書記習近平上台，上海台商已達7、80萬人，全大陸台灣人約有200萬人。十年增一倍，等於台灣人約1 / 10已前往大陸。¹⁴⁸這200餘萬人之中，按照比例與年齡推算，至少有10餘萬後備軍人在內，戰時是否有機會讓他們回臺保衛國家，尚待研究。又如部分後備軍人的社會經濟條件較好，比較容易以出國因素申請免除召集，將造成後備部隊召訓時基層幹部短缺，除影響部隊組成與訓練，也可能衍生貧富差距與社會對立，讓人質疑有錢人可以假借出國規避召集。統計發現，許多後備軍人利用「出國」躲避教召義務，從2011年「因事出國」理由免除召集比率5.8%，逐年上

¹⁴⁷劉屏(2017年)。《台海最後一場空戰》中時電子報
20170115-<http://opinion.chinatimes.com/20170115003101-262105>

¹⁴⁸范榮靖(2013年)。《從前登陸像成吉思汗，現在台青登陸是白骨精》遠見雜誌 2013年03月-321期
-https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_22051.html

升到2015年17.4%，到去年6月達到21.9%。軍方因此規定後備軍人如果有一定要本人出國才能處理的事情，不會予以限制，但若是收到教育召集令後，才辦理出國觀光旅遊，軍方將排除不核予免除該次召集，阻斷其規避召集管道。¹⁴⁹綜上，現階段由於國人心理上對國防支持度較低，間接影響動員成功率，當作戰時，是否可以如平時教召與人物力動員演訓一樣，達到百分之90幾的高報到率，尚是未定之數。

第三節 動員機制對國家安全維護未來發展

依據2017年國防四年總檢討，革新後備動員政策部分，計有推動短期入營服役制度、組建志願役後備部隊、建置動員資訊化系統等三項，此外在發揮整體精神戰力部分亦提到，全民國防教育法厚植全民國防意識，以下就調整動員機制、科技創新、克服資源不足解決方案分述如後：

一、調整動員機制

(一) 在後備軍人志願短期入營服役制度部分，是近年來國軍動員制度的一大創舉，其目的為因應兵役制度轉型，常備部隊由志願役現役軍人編成，同時退伍之志願役後備軍人增加，渠等所具備嫻熟軍職專長有別於民間職場，為提升軍事人力運用效益，並節約訓練成本，爰推動後備軍人志願短期入營服役擔任假日戰士，藉由持續施以召集訓練，蓄積後備動員能量，達到「平時養兵少，戰時用兵多」建軍目標¹⁵⁰；採「每月入營2天，1次演訓7天」、全年入營29天為原則，日薪比照志願役現役官兵給與基準發給。但因部隊任務需要，且個人同意時，得酌增減全年入營總天數；外界稱這個計畫為週末戰士，不過配合部隊需求，除了週

¹⁴⁹蘋果日報，陳培煌(2017年)。《國防部出這招 出國躲教召比例大幅下降》蘋果日報 2017年02月1日-<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170201/1046975/>

¹⁵⁰國防部(2016年)。《後備軍人志願短期入營服役試行作法》國防部網站 2016年12月21日-<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx>

末，也可能是週間入營；甄選對象為退伍8年內具中高專長的志願役後備官兵，及已申請退伍即將離營的志願役現役官兵，均以回原部隊或同類型部隊為優先，「原兵歸原位」，以106年為例，實際需求招募員額123人¹⁵¹。此制度在美軍已實施多年，美國政府透過立法尋求企業界支持，並給予減稅或獎勵措施¹⁵²，因此較易募集所需人力，其次就薪資而言，我國目前志願短期入營服役薪資僅計日薪，全年僅29天薪水，誘因較低。第三，美國軍人社會地位高，服役是一種光榮，對比我國內環境，軍人社會地位尚待提升。因此必須先克服法令、待遇及培養認同感，才能有效招募所需志願短期入營服役人力。此外，就為戰而訓、為用而訓、戰訓合一而言，後備軍人短期入營如能結合部隊任務需要，平時執行戰備整備，充實部隊人力，配合演訓與常備部隊共同訓練，亦不失為充足人力與傳承經驗的做法。

(二)在組建志願役後備部隊部分，國防部規劃為提升後備部隊戰力，將優先選用志願役後備軍人，運用其嫻熟軍事專長與戰鬥技能編成後備部隊，並強化打擊力、機動力及指通力，與常備部隊共同遂行臺澎防衛作戰任務¹⁵³。然就目前如需考量專長、階級、戶籍地等因素，要集聚足夠人數編組後備部隊，仍待驗證，且大量志願役單獨編成志願役後備部隊，相對其他候備部隊是否意味將以常備兵役軍事訓練役人員充任，影響其他部隊戰力，亦有待觀察。另一值得研究的作法，是將組建「志願役後備部隊」的優先項目，調整為以資深退役飛官中、長期入營服勤，類似美國的「後備役飛行部隊」。美國空軍為了讓資深飛官退出現役後，

¹⁵¹呂欣懋(2017年)。《後備志願役短期入營 日薪比照現役軍人》中央社 2016年12月20日
-<http://www.cna.com.tw/news/aip/201612200122-1.aspx>

¹⁵²(2014年)。《試辦週末戰士 國防部持保留》中央社 2014年05月19日
-<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140519004598-260407>

¹⁵³中華民國國防部(2017年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁21-24

仍能保持飛行技術，以便為國家所用，規劃有全時服勤的「全職後備役」，與每年至少服勤一定天數的「兼職後備役」，成效斐然。在第二次伊拉克戰爭與阿富汗戰爭中，美國空軍派往前線的飛行員中，就有多達六十％是從後備役或國民兵部隊召集。更重要的是，飛行員與地面部隊不同，只要少數幾位願意參加，就能形成戰力¹⁵⁴。值得我們參考借鏡。

二、科技創新

(一) 動員講求作業速度、編成速度、戰力恢復速度，未來應適時引進新科技，朝向以科技輔助動員工作執行方向邁進，應用於人、物力動員整備，提高作業精度、速度與彈性，並有效掌握國內高科技人才與物力資源，以利戰時動員支援軍事作戰。

(二) 在建置動員資訊化系統部分，國防部規劃建置人力動員訊息系統，以及提升物力編管系統功能，以利戰時透過資訊化方式，即時傳達動員報到訊息，快速編成後備部隊。¹⁵⁵近年來由行動網路興起，出現許多殺手級應用程式與服務，例如即時通信軟體、社群網站等等均改變人們溝通與訊息傳遞方式，各政府機關也都朝我的E政府，提供資訊網路便民服務為發展方向，就人物力動員部分，確實可以結合各公民營機關，提高編管與動員的精度與速度。以人力動員為例，國防部為便利後備軍人工作與生活安排，自今(106)年起啟用「召集查詢」系統，可運用手機掃描「動員通知書」上的二維碼(QR Code)或直接連結資訊系統首頁(<http://afrc1.mnd.gov.tw/EFR/default.aspx>)，區分「個人資料」與「自然人憑證」2種查詢方式，於驗證身分證字號、出生日期、戶籍縣市及戶籍鄉鎮等個人資料後，即可查詢年度內納編之動員符號、動員部隊、召集

¹⁵⁴揭仲(2016年)。《自由廣場》週末戰士之可行性，自由時報網站 2016年5月29日
-<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/994913>

¹⁵⁵中華民國國防部(2017年)。《第二章 國防政策與戰略指導》(2017年中華民國四年期國防總檢討)頁 21-24

地點及召集日期等資訊，提供後備軍人運用，依教育召集令之報到日時報到，善盡國民兵役義務¹⁵⁶。但便利資訊是兩面刃，如何在安全的前提下，將資訊適度公開，又達到透過資訊化傳達動員訊息的功效，值得我們深入研究。

三、克服資源不足

各國設置動員機制的目的，初衷均為克服戰時或緊急事變人、物力不足的情形，也就是透過一個應變機制，整合國家總體資源，有效協調、分配與應用，滿足軍事作戰與災害防救等任務需求。所以必須務實就資源分配、獎懲法制、組織分工、國防教育等面向，持續彈性調整，克服資源有限與不足的限制，維持有效且符合國情的動員機制，確保國家整體安全。

第四節 動員機制對國家安全維護應有作為

因應未來戰爭，現有動員機制必須全面檢討，按照作戰需求，從運作機制、組織編裝、任務編組、訓練模式、整體國力、科技趨勢等面向，全面、務實的檢討，建立可待備動員戰力，作為國家安全的後盾。

一、因應防衛作戰節奏，加速動員機制

動員的速度，是未來防衛作戰與肆應非傳統威脅的成敗關鍵，建立切合國行需要的動員制度，才能適時適地發揮整體國家力量與全民總力，外抗強敵、內保百姓，維護國家安全。基此，各種加速動員機制的可行方案，均值得研究，以強化動員應變能力。未來就動員部隊人員上，除原本階級、專長、戶籍地結合外，應採4年甚至8年固定編組方式，並且賦予建制部隊主官平時聯絡掌握人員與動員裝備責任，透過組織體系，平時即建立互助協調管道與默契，也更

¹⁵⁶國防部(2017年)。《106年啟用「召集查詢」系統，可查詢年度教育召集日程》國防部網站2017年2月15日-<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx>

能確保教育召集與動員演訓的訓練成果，持續累積與精進戰力。另依國防報告書可知，回顧民國 80 年代初期，後備動員人力編組有區分為動員部隊與管區後備軍人等編組，然時至今日，因為講求簡政便民，許多原先立意良好的措施，都在溫水煮青蛙中，漸漸的被取消掉了，若朝令不對，夕改又何妨，為了滿足立即動員、立即作戰的動員政策指導，維護國家安全，有關依鄰、里、鄉、鎮等編組的管區後備軍人相關制度，應重新檢討適合現今環境的方式恢復執行，以確保全國各地面臨防衛作戰時，均有組織、有計畫、有能力遂行自我防衛，對於動員人力支持作戰亦不虞匱乏。

二、 結合未來戰場景況，修訂動員編組

未來的作戰，就空間上，敵軍將不再是需要渡海換乘搶灘為主的渡海作戰，而是直接將兵力快速投射到所望地點的越海作戰，戰場已無法區分前線與後方，就時間上，必定是時間急迫，影響我動員編成、臨戰訓練與應戰準備，第一時間作戰戰力有限，就戰力分配上，現有海岸、城鄉、淺山要隘與站臺守備的編組與配比，確實需要依照威脅調整，以滿足基本防衛需求。其次為加速動員編成，檢討各後備部隊基幹員額，增加各後備旅、營現役或後備戰士人數，使其具備足夠能力執行對建置內後備部隊人員連訪、物力申請、裝備維管、計畫修訂、兵要調查等各項人、物力動員與戰備整備工作，達「平時協力動員編成，戰時立即發揮戰力」之目標。另拋棄軍種本位，依照我國所處戰略環境，確實檢討目前地面、海上、空中作戰與民物力動員需求，調整部隊指揮體系，例如目前地面部隊依編制型態概略區分常備與後備動員部隊兩大類，而多數部隊又分屬陸軍司令部與後備指揮部，對於部隊訓練雖有一致準則計畫要求，但面臨敵猝然攻擊，已經沒有時間進行磨合與默契培養，如將各後備部

隊移轉陸軍，指揮權平戰時合一，就指揮管制、教育訓練與整體後勤補給與常備部隊融合必能更臻完善。

三、參考友邦備役制度，訂定合理訓期

依據動員機制，雖可以在短時間依計畫召集人員與裝備，迅速編成龐大後備部隊，但良好充足的訓練才是戰力的泉源與士兵最大的福利，依據料敵從寬的思維，與維護國家安全的立場，合理的後備部隊訓期是可以討論的，由於我國久訓未戰，對於訓練的方向、強度與時間，可以參考友邦作法，例如美軍的後備部隊官兵，平時參與每月一個周末及每年兩周的集體訓練。但在近 13 年反恐戰爭下，不斷需要動員後備部隊前往戰場，通常在 2、3 年前就會收到通知，告知會被動員調防到海外，而開始加強人員準備及密集訓練，最後的 6 至 8 個月更增加戰地訓練的需要及體格檢驗，通過最後集體測試後才能調派至戰地。¹⁵⁷依照兵役法施行法，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，於退伍後八年內，以四次為限，每次不超過二十日。但國防部得視軍事需要酌增年限、次數及時間。¹⁵⁸惟目前政府囿於民情，並使召訓義務更趨公平，已自 104 年起調整為義務役後備軍人於退伍後 8 年內「召訓 2 次」為原則。但比美軍平戰時為戰而訓的訓練強度，我國軍後備部隊的訓期確實有提升的需要，至少應先調整至現行法令的上限，即 20 天，並參考具實戰近年經驗國家訓練作法，以提升後備部隊戰力。

四、全面檢討教育訓練，落實戰訓合一

在考量編組、訓練時間以及所需裝備後，考量敵情威脅，按照未來作戰任務，全面檢討教育訓練的課程方向以及訓練內容，按照各部隊類型與責任區編排符合實需的科目，準備訓練器材與操課訓場，

¹⁵⁷張立平(2015 年)。憶往談今:美國陸軍退休二星少將張立平回憶錄，布克文化。頁 66

¹⁵⁸(2014 年)。兵役法施行法，全國法規資料克。第 27 條。

並比照常備部隊，制定可行的測驗方式與合格標準，測考驗證部隊戰力。另依作戰分區為主，增加後備部隊配合作戰區戰備演訓頻次，在平時就將常備部隊與後備部隊共同編組執行戰備任務訓練，共同檢討精進，以達到為戰而訓、為用而訓、戰訓合一的目標，確保後備動員部隊人物力於戰時可以有效執行維護國家安全的使命。另外結合全民國防教育，建立個人自我防衛能力與體驗武器操作經驗，鏈結學校教育與軍事訓練。以擴大訓練成效與合格戰鬥員基礎。

五、應用資訊科技，持續創新動員作業

就我國 2016 年四年期國防總檢討提到人物力動員資訊化，以強化動員作業部分，確實是時代趨勢。就人力動員部分，資訊網路技術可作為輔助傳遞訊息、服務後備軍人、爭取民眾支持等管道、就物力動員部分，除可運用系統有效編管掌握所需物資供需、分配，亦可考量結合作戰物力需求計算自動化，例如依防衛作戰阻絕需求結合地理圖資系統(GIS)自動計算所需各式戰備阻材，提高作業效率與精度，所節省人力時間，可投入訓練專注戰訓本務。此外，結合民間資訊高手，善加運用民、物力，以白帽駭客腳色，協助檢測國家關鍵基礎建設防護能力，逐次強化資安與新技術運用，確保國家在網路空間立於不敗之地。

六、依據國家能力限制，滿足動員需求

囿於國家經濟成長以及島嶼防衛獨立作戰，資源有限的現實狀況，加上近年國家安全威脅的壓力急遽提升，現實狀況是我們必須務實面對並克服資源不足限制，才能確保國家生存發展。就物力部分，依據防衛作戰任務，務實檢討國內產能可獲得比例，不足部分以國家力量，投注資源生產儲備，以滿足徵購徵用需求；就財力部分，國防部長馮部長曾表示希望國防預算提升至GDP3%，而106年國防

預算約佔GDP 2.05%，而對比以色列5.4%、新加坡3.2%¹⁵⁹與我國所處戰略環境挑戰，我國國防預算確實偏低。¹⁶⁰

此外，基於美軍在13年反恐戰爭中的經驗可知，對於後備部隊的各式裝備投資，並不遜於常備部隊，如此才能有效與常備部隊協調合作，共同完成任務，所以就後備部隊的輕重兵器、化學、工兵、通信、甚至個人裝備等籌購與補保體系建立，都應比照現役規劃與建立，除了確保部隊戰力，不會發生有槍無彈或有人無裝等窘況外，對於部隊的士氣也有一定的助益。另為簡化平時動員整備與戰時部隊人裝合一流程，可以思考將部分個人裝備，交付納入固定編組之屆退人員攜回，如遇教召訓練或作戰時期，無須透過分配提領手續，同時也減少現役人員維管負擔。

七、堅定自我防衛決心，落實全民國防

全民國防不是口號，也不見得是價廉，若要效高，就必須適當投入資源，而參考各國動員機制成功關鍵因素，人民與企業是否支持是重要因素。依104年我國國防報告書所述，我國安全挑戰計有中共軍力快速擴張、島嶼主權與海洋權益衝突、國防資源緊縮、青壯年人力偏低、災害防處與人道救援、多元頻密的網路攻擊、國防意識挑戰等7項，上述挑戰與人、財、物力資源不足的問題，攸關國家生存，是主政者最基本的職責，已涉及政治現實的問題，需要有智慧、有能力、勇於說服人民支持，透過各種全民國防教育管道，獲得全民共識，藉由各項施政與經建作為，充實國防資源，輔以相關法令的制定與教育才能落實動員準備作為，始可期其成功。在美軍

¹⁵⁹維基百科(2015年)。《2015年世界15大軍事支出國》<https://zh.wikipedia.org/wiki/>

¹⁶⁰涂鉅旻(2017年)。《國防預算案 馮世寬：明年希望接近GDP 3%》自由時報 2017-03-16-<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2006127>

後備部隊、以色列國防軍與新加坡戰備軍人，都是透過國家政策法令支持、經費挹注與長期運作機制的調和，才能營造出企業願意聘用退伍軍人、支持後備部隊或戰備軍人配合參加訓練甚至開赴前線作戰，完善的法令制度絕對是動員成功，戰力維持的關鍵。另以新加坡為例，新加坡的「全民國防」是一個徹底的「全民防衛」動員體制，其全民國防具有全民防衛、全民動員、公民軍隊、國防教育等特色¹⁶¹。根據新加坡媒體報導，強化國民服兵役委員會委託新加坡國立大學李光耀公共政策學院政策研究所進行研究，抽樣調查1251名新加坡人對國民服兵役的看法。調查顯示，98%的新加坡人認為國民服兵役是必要的，約84%的人認為2年役期剛好。¹⁶²由上可知，小國寡民如星加坡，亦可透過全民國防的方式，依據威脅擬定策略，教育民眾，獲取共識，建立勤訓精練的後備動員戰力與完善的動員機制，確保國家安全。

第五節 小結

本章首先就動員機制對國家安全維護之評估，發現國家日漸民主化後，政府強調以服務便民的施政方向，有關動員的強制性作為有日漸弱化的趨勢，但由於募兵制至國軍人力不足與各種傳統、非傳統威脅日增，反而使動員對維護國家安全的腳色越顯重要，所以當局對相關配到措施的精進作為，無不竭盡心力改善；而動員機制對國家安全維護除面臨各項傳統非傳統威脅挑戰、尚存在人力、經濟、物力、心理方面的問題需要克服；未來動員機制將朝向擴大辦理志願在入營、組建志願役部隊與精進動員相關資訊系統方向努力，以進一步強化動員戰力；對於其應

¹⁶¹廖天威(2007年)。《新加坡的全民國防》青年日報96年11月4日第4版

¹⁶²呂欣懋(2013年)。服兵役9成新加坡人認為必要，台灣英文新圍。

<http://www.taiwannews.com.tw/ch/news/2318480>

有作為，筆者建議計有因應防衛作戰節奏，加速動員機制、結合未來戰場景況，修訂動員編組、參考友邦備役制度，訂定合理訓期、全面檢討教育訓練，落實戰訓合一、應用資訊科技，持續創新動員作業、依據國家能力限制，滿足動員需求、堅定自我防衛決心，落實全民國防等7項，藉以提供動員制度精進參考運用精進。

眾所周知，以色列在中東強敵環伺之下，卻能百戰百勝，屹立不搖，關鍵因素之一，就是在於有效的動員制度。¹⁶³動員整備成敗的關鍵，在於「動員作業精、部隊編成快、戰力恢復速」。所以我國近年來在調整動員作法部分，就是以資訊技術等各種方式，來增加動員作業的精度，以網路通信平臺運用與裝備預置、加強動員與後勤整備等方式，加速後備動員部隊編成，以強化後備部隊訓練等方式，加快部隊戰力恢復速度，期望能及時編成、及時作戰，達成保國衛民的神聖使命。

第五章 結論

我國動員制度於抗戰時期發展迄今已70餘年，然因時代演進與內外環境改變，國家的安全受到不同的威脅與挑戰，動員的機制也必須依照維護國家各種不同安全需求而調整，才能達成確保國家安全之目的。

¹⁶³ 李吉安，給我青溪後備袍澤按個讚，青溪雜誌 545 期，p6-p9。

基於我國島嶼防衛的特質與國力、軍力現況，動員是爭取戰爭勝利與救災搶險的必要手段；而建構乙套符合國情且有效能的動員機制，以期平時能救災、磨練軍民協調合作能力、寓國防於經建，而戰時又能有效動員，結合全民總力，充分發揮戰力，達成克敵制勝目標確保國家安全的必要方法。而維護國家安全不只是軍事上的兵強馬壯而已，包括政治、經濟、心理、軍事、科技、資訊以及其他非傳統安全威脅，都應整體考量；而我國由於地理環境，作戰縱深淺短，加上近期中共海空戰力發展與用兵思維朝遠洋建軍改變，確實已無前後方分別，而戰時外援之可能性亦極為有限，所以舉凡內政、外交、經濟、科技、財政、教育、工業等各項政策與發展，均應考量維護國家安全的需求，才能真正維護國家安全。

而我國當前主要威脅仍為中共犯臺，改變的只是手段更靈活，方法更多樣，壓力更大，加上政治、經濟、心理、網路各項鋪天蓋地手段併用的統戰陰謀，尤其是近來運用社群網站等資訊平臺(手段)影響我民眾心理、宣稱以海、空軍定期巡航方式包圍臺灣，以打擊我民心士氣，另在經濟上被RCEP(區域全面經濟夥伴關係)排除在外，限縮我經濟發展，影響我國力增長。相對的，動員機制對維護國家安全的影響，也是日益重要。在外部與軍事方面，面對中共，依我國現存國力，已無法只憑藉陸海空常備部隊與之抗衡，必須透過動員機制結合全民總力以及二百餘萬後備戰力，做為國家安全的堅實後盾，嚇阻戰爭的有效憑藉，也才能具備在國土防衛時獲得致勝的契機；在支援救災方面，由於常備部隊已非921震災時40餘萬規模，常備部隊兵力僅剩20萬左右，面對中共與日俱增的軍事威脅，我國軍各部隊扣除必要戰備兵力，能量已不足以面對各項複合式災變，而各地方政府也無法獨立應付大型災害防救任務，所以對民力與物力動員的依賴日深。在其他如資訊網路安全部分，更是無法透過國家或個別組織能確保國家整體政治、經濟、軍事、心理、科技與民生基礎設施之安全。

而我國國家動員機制包含行政與軍事動員等整合動員準備方案與完整的各級協調組織，政府希望以各級動員、戰綜、災防三合一會報機制，由國防部指導運用各級後備指揮部結合各級行政體系，建立有效災防平臺，是面對各種威脅時，可以有效整合全國各種民、物力，發揮我綜合國力，克服挑戰的適切作法，對於國家的未來發展，其重要性可說是與日俱增，因此必須依據時代與威脅演進方向，而不斷的調整、修正、改進作法與各種法令等配套措施並不斷地進行驗證與磨練，才能獲取至當方案，發揮動員機制效能，以確保我國家整體安全。

動員機制對國家安全維護除面臨各項傳統非傳統威脅挑戰、尚存在人力、經濟、物力、心理方面的問題需要克服。

現階段動員機制對於國家安全影響與挑戰就人員的部分，由於兵役制度走向募兵制，已發生現有龐大後備部隊無法用以往選員編組方式滿足、軍事訓練役男欠缺部隊服役經驗、基層幹部來源逐漸短缺等問題；就裝備部分，常後裝備型式不同、複訓困難，將增加專長複訓所需時間。就訓練部分，訓練時間與各國相比均為不足，另目前尚無法齊一師資及訓場設施，致訓練成效欠佳。¹⁶⁴

未來動員機制將朝向擴大辦理志願在入營、組建志願役部隊與精進動員相關資訊系統方向努力，以進一步強化動員戰力；對於其應有作為，筆者建議應加速動員機制、修訂動員編組、訂定合理訓期、落實戰訓合一、持續創新動員作業、依國家能力滿足動員需求與落實全民國防等7項作為，藉以提供動員制度精進參考運用精進，以確保國家安全。

良好的動員機制，應該是希望每個後備軍人都了解其義務，任何改變都應全盤考量，非僅靠下猛藥或單一作為而能奏功，較佳的方法，為建立一套讓民眾認同的動員機制，使民眾看見動員、認識動員、瞭解動

¹⁶⁴程嘉文(2014年)。國防部立院報告 後備部隊訓練成效不佳，聯合影音。
<https://video.udn.com/news/229885>

員、支持動員、參與動員，才能使國家有效運用動員，以達安內攘外之目的。然現實狀況是，我國由於國情因素，民意日漸高漲，事事強調便民，而現有動員機制是為適應我台澎金馬地區，守勢防衛，為國家生死存亡之戰而設計的強制性必要作為，無法事事都以便民為思考。造成部分民怨本屬正常情形，國家應該有承擔責任，勇於說服人民的勇氣與能力。但付出與回報應是對等的，動員機制也不能一味只靠強制性的法令要求人民盡義務，而不投資與付出相對成本，例如瞭解動員部隊訓練時數不足時，就逕自將訓期參考國外調至每年30天，而忽視其提高福利、獎勵企業主、政策說明等等配套措施，也是不適當的急救章作為，就像要有足夠的保險就要先投入足夠的保費一樣，要有好的動員制度與成效，國家就必須有對等的投入，並且說服人民，才能收風行草偃之效，以達到確保我國家安全與長治久安之目的。

參考書目

中文部分

官方出版品

中華民國憲法

中華民國國防法

全民防衛動員準備法

全民防衛動員準備法施行細則

全民國防教育法

災害防救法修正案（2010年8月4日）

災害防救法施行細則（2011年）。

國軍執行災害防救辦法草案

國家安全會議組織法

中華民國國防部(2015年)。(104年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2015年)。(中文資訊圖表)(104年中華民國國防報告書)

中華民國國防部(2013年)。(102年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2011年)。(100年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2009年)。(98年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2008年)。(97年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2006年)。(95年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2004年)。(93年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2002年)。(91年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2000年)。(89年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(1998年)。(87年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(1996年)。(85年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(1994年)。(82-83年中華民國國防報告書)。

中華民國國防部(2017年)。(2017年QDR四年期國防總檢討)。

中華民國國防部(2013年)。(2013年QDR四年期國防總檢討)。

中華民國國防部(2009年)。(2009年QDR四年期國防總檢討)。

書籍

張立平，(2015年)。憶往談今：美國陸軍退休二星少將張立平回憶錄。臺北市：布克文化。

陳福成，(2000年)國家安全與戰略關係，臺北市：時英出版社

朱浚源主編(1999年)撰寫博碩士論文實戰手冊，臺北，正中書局，頁55，頁93~95

鈕先鐘，(2000年)。21世紀的戰略前瞻。臺北：麥田出版，頁273~288。

廖裕鴻(2010年)。國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案，第四章募兵制與防衛動員體系轉型，國防大學管理學院。

趙明義，(2008年)。國家安全的理論與實際。臺北：時英出版社。

劉支藩，(1961年)。我國總動員制度之研究。臺北市：國防研究院

期刊論文

朱琨《從霸權主義到新帝國主義-淺析美國對外政策的戰略轉向》，太平洋學報，2008年第1期，

王高成，(2013年)。歐巴馬政府亞太戰略與區域安全。臺北：戰略與評估，第四卷第一期，頁46-47。

朱富圓，美國動員制度之研究，陸軍步兵學術雙月刊第194期，p90

李吉安，給我青溪後備袍澤按個讚，青溪雜誌545期，p6-p9。

黃志誠，美國動員制度特性第一至四點參考：由波斯灣等近代戰爭探討世界先進國家動員體制之研究，後備動員管理學校研究班十六期畢業論文，p1-10-p1-12。

湯文淵、戴振良，(2011年)。國軍在災害防救體系之角色及作為。慶祝建

- 國百年暨第三屆國防淨評估論壇，臺北：國防部整評室主辦。
- 許偉仁，(2006年)我國「全民防衛動員」之研究，政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班。
- 謝雲龍，(2007年)。我國全民防衛動員制度之研究。臺北：淡江大學碩士學位論文。
- 王瑞賢，(2008年)。軍事轉型下的我國動員制度之研究。臺北：政治大學碩士學位論文。
- 洪慶裕，(2005年)。全球化下情報與國家安全關係之研究。臺北：政治大學碩士學位論文。
- 陳玉龍，(2015年)。解析美國2015年「國家安全戰略」報告。臺北：空軍學術雙月刊，646期頁45-55。
- 尤正才，(2010年)。我國現行法規中之「國家安全」概念分析。臺北：國家發展研究，第九卷第二期，頁46-47。
- 強忠良，(2012年)。從恐怖主義論我國國家安全對策。臺北：政治大學碩士學位論文。
- 張豪傑，(2006年)。憲兵與國家安全之研究。臺北：政治大學碩士學位論文。
- 葉又瑋，(2011年)。國家安全之內部因素探討-以臺灣的國家認同為例。
- 劉明進，(2010年)。我國兵役制度轉換下人力動員發展。臺北：國防大學戰略研究所碩士論文。
- 曾復生(2016年)。《全民國防戰略趨勢備忘錄》(後備半年刊)頁，93期，頁3-26。
- 王高成，(2013年)。歐巴馬政府亞太戰略與區域安全。臺北：戰略與評估，第四卷第一期，頁46-47。
- 湯文淵、戴振良，(2011年)。國軍在災害防救體系之角色及作為。慶祝建

國百年暨第三屆國防淨評估論壇，臺北：國防部整評室主辦。

王俊南，(2015 年)。析論當前我國安全情勢與因應之道。空軍學術雙月刊，644 期，頁 52-67。

網際網路

沈明室，(2009 年)。防衛動員與國家安全。臺北：幼獅文化，檢自：

<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980519-g.htm>。

鄒文豐，(2016 年)。以全民國防觀點淺論一戰各國動員政策與影響。臺

北：青年日報，檢自 <http://www.ydn.com.tw/News/134775>。

全民防衛動員準備法。

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=F0070013>

蔡豐全，(2016 年 5 月 6 日)。永久中立國—瑞士軍隊與全民防衛動員機制。

臺北：青年日報，檢自：<http://news.gpwb.gov.tw/News/85663>。

程嘉文(2014 年 11 月 13 日)。國防部立院報告 後備部隊訓練成效不佳，

聯合影音。檢自：<https://video.udn.com/news/229885>

國防部後備指揮部網站—動員管理

<http://afrc.mnd.gov.tw/AfrcWeb/Unit.aspx?ID=1&MenuID=51&ListID=21>。

全民國防教育學科中心《全民防衛動員概論簡報》

國防部總政治作戰局《防衛動員》，國防部政戰資訊服務網網站，100 年

12 月 12 日，

行政院動員會報秘書室《全民防衛動員機制運作》，臺南市政府網站，105

年 11 月 25 日，www.tainan.gov.tw/agr/warehouse/...F962-469A.../105

全民防衛動員機制運作

劉慶祥《全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析》，幼獅文化網站，

<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>

張祥山，(2008 年)。專題研究國家安全意涵的持續與轉變。臺北：法務

部調查局網站。

行政院網站－國情簡介 <http://www.ey.gov.tw/state/Default.aspx>

行政院主計總處網站 <http://statdb.dgbas.gov.tw/>

經濟部國際貿易局網站 <http://www.trade.gov.tw/>

顧荃(2017年)。《行政院：國軍救災經費 國防部預算支應》中央社

20170504-<http://www.cna.com.tw/news/aip/201705040381-1.aspx>

國防部(2017年)。《國軍106年強化常備兵役軍事訓練綱要計畫》高雄市

鳥松區公所 20170220-<http://>

niaosong.kcg.gov.tw/lib/GetFile.php?fil_guid=b36592cd-47f5-f66e-5154

劉屏(2017年)。《台海最後一場空戰》中時電子報

20170115-<http://opinion.chinatimes.com/20170115003101-262105>

范榮靖(2013年)。《從前登陸像成吉思汗，現在台青登陸是白骨精》遠見

雜誌 2013年03月-321期

-https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_22051.html

蘋果日報，陳培煌(2017年)。《國防部出這招 出國躲教召比例大幅下降》

蘋果日報 2017年02月1日

-<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170201/1046975/>

國防部(2016年)。《後備軍人志願短期入營服役試行作法》國防部網站

2016年12月21日

呂欣懋(2017年)。《後備志願役短期入營 日薪比照現役軍人》中央社 2016

年12月20日-<http://www.cna.com.tw/news/aip/201612200122-1.aspx>

(2014年)。《試辦週末戰士 國防部持保留》中央社 2014年05月19日

-<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140519004598-260407>

揭仲(2016年)。《自由廣場》週末戰士之可行性，自由時報網站 2016年5

月29日-<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/994913>

國防部(2017年)。《106年啟用「召集查詢」系統，可查詢年度教育召集日程》國防部網站 2017年2月15日-<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx>

李吉安，給我青溪後備袍澤按個讚，青溪雜誌 545期，p6-p9。

程嘉文(2014年)。國防部立院報告 後備部隊訓練成效不佳，聯合影音。<https://video.udn.com/news/229885>

兵役法施行法，全國法規資料克。第27條。

維基百科(2015年)。《2015年世界15大軍事支出國》

<https://zh.wikipedia.org/wiki/>

涂鉅旻(2017年)。《國防預算案 馮世寬：明年希望接近GDP 3%》自由時報 2017-03-16-<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2006127>

國家總動員法，中華百科全書 <http://ap6.pccu.edu.tw/encyclopedia/data.asp?id=5700&nowpage=1>

英文部分

Design guide for U.S. Army Reserve facilities. 1984

Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts.
<https://training.fema.gov/hiedu/docs/dhs%20civil%20defense-hs%20-%20short%20history.pdf.2006>

United States National Guard, <http://www.nationalguard.mil/>

United States National Guard, <https://www.nationalguard.com/>

U.S. Army Reserve, <http://www.usar.army.mil/>

Israel defense forces. Idfblog. <https://www.idfblog.com/>

MINDEF Singapore. <https://www.mindef.gov.sg/>