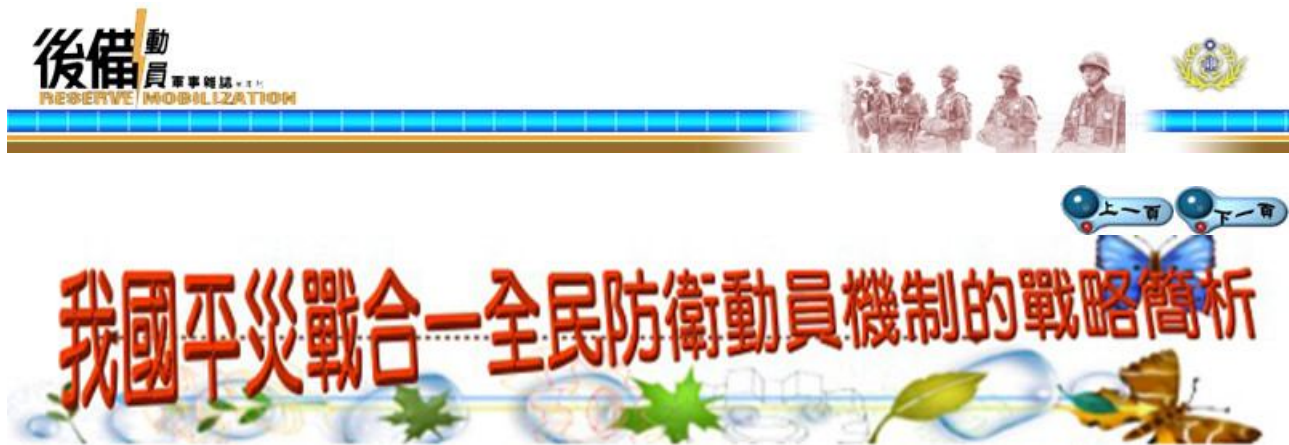


後備



撰稿／劉慶祥、王信力



當代戰略家研究國防政策等議題時，往往以總體取向，也因此，吾人乃從「戰略環境」、「戰略目標」、「戰略資源」、「戰略手段」研究本論文。

前瞻未來，國軍需同時具備戰爭與非戰爭（如救災）軍事能力；換言之，全民防衛動員機制亦將面對「全方位威脅的環境」、「兩快一慢的戰爭環境」、「預期與非預期的災害環境」等戰略環境的挑戰。

其次，面對戰爭與非戰爭國家整體安全威脅，國防部本「保衛國土安全」及「災害防救」之職責，廣續強化危機預防與處理作為。因而全民防衛動員機制在「因應全方位挑戰的目標」、「國家安全保障的目標」、「社會安定柱石的目標」等三個目標上扮演支撐角色。

第三，就全民防衛動員機制「戰綜組織」、「軍事動員」、「行政動員」角度觀察之後，「累積因應全方位挑戰之資源能量」方面，全民戰力綜合協調組織為整合作戰地區內潛存民間之人、物總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協力地方處理災害救援事宜之政、軍、民間之動員中介、連繫機制。進一步而言，「軍事動員之資源整合」係依據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，做經濟有效地運用軍事動員乃全民防衛動員之核心。最後，「行政動員之資源整合」係透過行政機關運作，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、財力能獲有效整合，進而發揮總體戰力，俾於平時協力災害救援，戰時支援軍事作戰。

第四，為使國軍同時具備戰爭與非戰爭（如救災）軍事能力，整合軍民力量的手段很重要，而推動「全民國防教育」是強化整體國防安全的基礎，也唯有支持「全民國防」的政策，才能確保國家安全與生存發展。進一步而言，為提升動員緊急應變能力，年度內區分「軍事動員演習」與「全民防衛動員（萬安）演習」，以驗證動員準備計畫之適切性。最後，「國軍聯合作戰指揮中心」（兼「國軍災害應變中心」），恪遵行政院「中央災害應變中心」指導，隨時肆應各種災害發生，以維護國人生命財產安全。

關鍵詞：全民防衛動員機制、戰略、戰略環境、戰略目標、戰略資源、戰略手段

壹、前言

總統馬英九先生在治國週記－「國軍救災安民心，守護家園最放心」一文中指出，國軍本來的任務是建軍備戰，但是情況不一樣了，我們也許現在和未來很長一段時間都不會作戰，就是有敵人的作戰，但天然災害也是我們的敵人，是廣義的一種挑戰。國軍基本理念就是「不求戰、也不懼戰」，這句話現在有了新含意，這個「戰」，不是狹義的戰爭，而是廣義的挑戰，包括來自天然災害的挑戰。¹換言之，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。

事實上，國軍「漢光二十六號」演習，根據國防部規劃，在實兵演練部分，各戰區針對聯合國土防衛作戰階段，演練「空降及反空降作戰操演」、「聯合兩棲登陸演練」、「灘岸反擊作戰」及「跨區增援」等課目，以驗證三軍聯合作戰能力，精實各項戰備整備，展現國軍堅實戰力與保國衛民的決心。也因此，國防部長高華柱參加行政院九十九年度直轄市、縣（市）首長災害防救研討會指出，縝密災情蒐整，重視預警通報，資源先期整備及中央、地方與國軍指揮機制協調合作，是完善防災準備，建構國土安全網的主要工作。²換言之，聯合作戰方能面對未來戰爭與救災的挑戰。

進一步而言，國防部戰略規劃司長李喜明中將在今年三軍五校院畢業生愛國教育為準軍官們說明國軍「現階段戰略情勢與國防轉型」時指出，國軍因應當前各項戰略情勢，必須在作戰理念上進行適度調整，應揚棄傳統全面戰爭制勝的觀念，改採戰略守勢，並以有限戰爭為原則，將「勝戰」重新定義為「使敵人犯台任務失敗」，同時依據「防衛固守，有效嚇阻」作戰指導，建構一支足可有效防衛台海安全的優質勁旅，達成可恃戰力的目標。整體而言，為了因應全方位威脅的挑戰，當前我國戰略規劃與國軍組織調整，強調以創新、不對稱的概念推動建軍備戰，兵力整建則以平時能救災，戰時能立即投入戰場為規劃原則。³

總體而言，全民防衛動員是以危機管理及戰爭準備為主軸，藉由全民防衛動員體系，統合政治、經濟、軍事、心理、科技等總體力量，兼具平時備援與戰時應援，以確保國家安全。平時依法調查、統計所掌握的政府與民間人、物力動員資源，結合災害防救體系，在災變時提供適切支援，以達資源共享的效果；戰時能夠迅速有效支援軍事需求，發揮支前安後與穩定社會功能，奠定防衛作戰先勝基礎。換言之，全民防衛係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動憑藉，平時結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技等戰力綜合準備，屯備必須之國防戰略資源與重要民生物資，在國家遭逢重大災變時，亦可與災害防救體系結合，提供地方政府緊急救援；戰時則在有準備、有計畫的狀況下，綜合運用全民力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本需要，以達資源共享之效果。⁴

綜合而言，當代戰略家研究國防政策等議題時，往往以總體取向、採取科技整合的方式進行。⁵而國家戰略為建立國力，藉以創造與運用有利狀況之藝術，俾得在爭取國家目標時，能獲得最大之成功公算與有利之效果；包括「政治戰略」、「經濟戰略」、「心理戰略」、「軍事戰略」等四項。而攸關「國家安全」最重要的戰爭指導，即是以國家戰略為基礎。⁶因此，談到國家戰略層級，至少包括四項戰略要素，包括「戰略環境」、「戰略目標」、「戰略資源」、「戰略手段」。⁷以下將從「平災戰合一全民防衛動員機制以因應瞬變環境」、「平災戰合一全民防衛動員機制以支撐安全目標」、「平災戰合一全民防衛動員機制整合軍民政資源」及「平災戰合一全民防衛動員機制必要的配套手段」等四個面向說明我國平災戰合一全民防衛動員機制的戰略簡析。

貳、平災戰合一全民防衛動員機制以因應瞬變環境

根據憲法第一三七條規定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」前瞻未來，國軍需同時具備戰爭與非戰爭（如救災）軍事能力。在兩岸和平發展過程中，國軍要創造安全、和平的內外部環境，要營造我外在環境的生存威脅極小化、機會極大化，更要累積內在國防力量極大化、進而使國軍成為兩岸談判有利支撐，而全民防衛動員機制角色日形重要。⁸以下分別從「全方位威脅的環境」、「兩快一慢的戰爭環境」、「預期與非預期的災害環境」等三個面向，說明平災戰合一全民防衛動員機制以因應瞬變環境。

一、全方位威脅的環境

在冷戰期間，所謂國家「安全」概念相當明顯的呈現出重視軍事安全，此期間，國防則為狹義的國家安全，它僅以應付軍事威脅為目的。然而自一九九〇年代後冷戰時期討論「綜合性安全」（Comprehensive Security）時，已將非軍事安全因素納入考量。⁹換言之，傳統上安全概念指的是國際的安全觀，內涵是軍事安全，因此安全概念易被「誤解」，甚至軍事安全被視為國家安全的全部。安全概念已將以前不受重視的非軍事性安全議題，如社會問題、經濟問題、資訊安全等提到檯面。¹⁰國家安全開始強調「綜合性安全」的廣義的國防。

基本上，在第一次世界大戰以前，一旦發生戰爭仍屬單純的武力決戰時期，為適應國防軍事需要的動員工作大多屬於軍隊以內的事物；但時序進入第一次世界大戰以後，戰爭已明顯威脅到戰場以外的社會生存，戰爭型態以傳統武力為中心的總體戰爭，已發展至巔峰。正因為戰爭型態的演變，使戰爭的範圍也隨之擴大，必須集中全國之人力、物力、財力等從事戰爭。值此全民國防的時代潮流裡，「國防安全人人有關，國防建設人人有責」，因此，全國同胞、尤其是現役或備役應召入營官兵之家屬，應體認國家安全的重要性，而且一起關心國防、參與國防、支持國防。¹¹從「綜合性安全」的角度觀察，全民國防乃是以武力為中心的國防體制，蓋若過於重視軍事建設，忽視民生，不僅容易失去全民的支持，且將導致國家經濟建設因財力不足而宣告停滯，甚至全面崩潰，如二次大戰的法國、日本與九〇年代的伊拉克均屬之；反之，若只求經濟發展，漠視國防建設，則內不足以防止內亂，外不足以抵禦外侮，如九〇年代的科威特。在現今「全民國防」的環境下，身為國民的一份子，當然有必要瞭解「國家安全」，以強化國防意識。

整體而言，不論我國兵聖孫子曾說：「兵者國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也」；亦不論戰爭是一個歷史的常數，它未曾因文明或民主而歸於消滅。若將戰爭定義為至少有一千人在戰役中喪生，檢視一八一六至一九八〇年間共有二百二十四場戰爭，其中有六十七個是國與國，五十一個是其他體制的戰爭（帝國或殖民地間的征戰），一百零六個是內戰。如果內戰不算，這一百六十五年期間只有二十年無戰事。因此，在人類有歷史記載的三千四百二十一年中，僅二百八十六年沒有戰爭。¹²

晚近，在《美軍士兵非戰爭軍事行動手冊》中明確律定，美軍必須完成包括災難救援在內的非戰爭軍事行動訓練，並且更在基礎訓練中增加了「災難預警與監控能力訓練」、「災難救援能力訓練」、「災區重建與管理訓練」等三大內容，以期提昇軍隊非戰爭軍事行動的「能戰度」。¹³此外，根據美國國防部今年二月一日公布的國防戰略檢討草案，五角大廈將改變二十五年來的戰略思維，從能夠同時打贏兩場大型傳統戰爭，轉為要設法應付多場不同

型態的衝突，讓美軍能夠防範從恐怖主義到網路攻擊等多種不同類型的威脅，在全球各地捍衛美國利益。¹⁴因此，政府應以「全方位安全」、「全災害」、「政府一體」及「公私合作」等觀念，方能因應全方位的挑戰。

二、兩快一慢的戰爭環境

在地緣上，台灣東臨太平洋、西扼臺灣海峽、北撫東海、南控巴士海峽，位居西太平洋第一島鏈中心位置，掌握東亞與南亞交通樞紐，地緣戰略地位極為重要，更是海洋資源蘊藏豐富之地，惟對外關係易受中國、日本、越南等國際勢力影響。《聯合國海洋法公約》於一九九四年十一月十六日生效後，各沿海國莫不戮力發展海洋事務，紛紛宣布二〇〇浬專屬經濟海域，爭取海洋權益，使海洋爭端日趨繁多，我國周邊海域不在例外。此等客觀條件使海權強國關注台海動態，更使中國在注重海權發展的同時，將臺灣及周邊海域定位為國家戰略重點。總體而言，我國和鄰近的日本、中國、菲律賓之間存在海域爭端，然任何國際爭端，應以和平方式處理。且在處理爭端時要站穩腳步並堅持幾項原則：首先是「主權在我」，其次是「擱置爭議」，在雙方都同意的情況下來進行，最後則是「和平處理、平等互惠、共同開發」。¹⁵

此外，《反分裂國家法》是中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第三次會議在二〇〇五年三月十四日所通過的一部針對台灣海峽兩岸關係的法律。《反分裂國家法》共有十條，法律首先開宗明義地表明「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」，維護主權完整、促進兩岸統一包括台灣同胞在內的全體中國人民的共同義務與神聖職責。該法第五條提出一個中國原則是和平統一的基礎，並許諾和平統一後台灣將「可以實行不同於大陸的制度，高度自治」。第七條表明主張通過協商和平解決兩岸問題，並提出兩岸可在包括結束敵對狀態、台灣政治地位、台灣的國際空間等六方面來進行協商談判。最受矚目的第八條則列明在三種情況下政府得採取「非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」。這三種情況是台灣從中國分裂形成事實、將發生可能導致台灣從中國分裂的重大事變，以及和平統一的可能性完全喪失。外界將焦點集中在三大條件中的最後一項，即「和平統一的可能性完全喪失」，這被認為是一項可以被非常靈活解釋的條件。另外第八條也允許國務院在必要時先採取行動，隨後再向全國最高權力機關人民代表大會通報，等於授權政府可以先斬後奏。¹⁶

現階段中國表面雖恢復兩岸協商，然共軍高層曾表示：「在雙方敵對關係未解除，還不會降低對臺軍力」；另參證共軍內部精神教育內涵，仍積極灌輸「臺海必有一戰」思維；故在軍事立場上研判，短期兩岸敵對狀況，將不會隨兩岸關係和緩而解除。另中國迄今仍強調決不放棄對臺使用武力，並要求共軍按階段完成作戰整備，律定「爭取談、準備打、不怕拖」對臺工作原則，期貫徹「二〇一〇年質量優於臺灣」之要求，凸顯中共對臺用武決心。¹⁷

由於技術的進步與擴散，巡弋飛彈、精靈炸彈之類的遠距精準打擊武器，可對被攻擊方的政軍重要目標、基礎設施進行縱深精密攻擊，形成嚴重威脅。我國面對明確而立即的飛彈威脅，至二〇〇九年中國將擁有一三〇〇餘枚M族彈道飛彈對準台灣，並以每年約以一〇〇枚的速度增加。共軍也以超過一〇〇枚的中、遠程及洲際飛彈對準日本，甚至美國、紐西蘭、澳洲也都面臨其洲際飛彈的威脅，也因而吾輩面對的是兩快一慢（發動與結束戰爭快、復原速度慢）的戰爭環境。¹⁸

三、預期與非預期的災害環境

雖然，在哥本哈根會議，開了十幾天，結果卻沒有具體的協議出來，不過大致共識應該是有了，就是全球氣候變遷溫度不能超過2度，甚至於還要再把它壓下去；另外一方面，對於有特殊困難的國家，應該尋求國際的合作。我覺得台灣在這兩方面的努力都不能缺席，一方面我們反求諸己，把我們自己節能減碳的工作做好，另外一方面，對於遭受到氣候變遷、海平面上升困擾的友邦，我們要參與國際合作計畫，來幫助他們脫困，因為我們自己也是氣候變遷的受害國家之一。¹⁹

台灣第一部記錄全球暖化影響的紀錄片-正負2度C，二〇一〇年二月廿二日在台北舞蝶館首映。「 $\pm 2^{\circ}\text{C}$ 」團隊，拍攝本紀錄片的初衷，是希望以台灣觀點，讓民眾了解台灣目前在氣候變遷中遭受到的困境，也關心台灣在氣候災難下的地區與人民。全球暖化引起的氣候異常已經是現在進行式，台灣也不用等到格陵蘭融冰，現在就已經列名全球氣候難民其中之一。屏東縣的林邊、東港，嘉義東石等地，目前就已低於海平面，處境與馬爾地夫相同，只要遇到颱風、暴雨，這些地方都岌岌可危。不只這些地方，台灣很多地質脆弱區，也同樣面臨暴雨侵襲的危機，這些問題是已經存在的，全球暖化不只帶動海平面上升，這些氣候異常的狀況，才是我們最需要克服的挑戰。台灣很多地方政府在這一波環境災難下，也都開始做好因應的準備；高雄縣長楊秋興也在今年颱風季節來臨前，準備了一萬、六萬、八萬等民眾的撤離計畫，屏東縣長曹啟鴻，也聲明屏東未來將要管制地下水的抽取，並且發動綠色革命，要屏東縣成為台灣太陽能的示範縣份。然而荷蘭政府更是積極，他們做了很多的準備與計畫，包括：水上住宅、水上飛機場、防洪計畫等等，都是希望在二〇三〇年前全面與水備戰，與水共生。沒有人否認，這些行動，都是為了因應暖化帶來的衝擊。²⁰

我國位處西太平洋颱風區及環太平洋地震帶上，面對預期（颱風）與非預期（地震）的災害環境，近百年來平均每年遭受3至4次颱風侵襲，並可能遭受近1次災害性地震，加上近年都市化範圍不斷擴大、經濟高度成長及社會快速變遷等因素，導致災害類型呈現多樣化及複雜化，一旦發生重大災害極易造成生命財產的嚴重損失。尤其民國八十八年九月廿一日發生的「921大地震」，造成2400餘人死亡、失蹤，11000多人受傷，直接財物損失逾新台幣3600億元。²¹

據美國《時代》(TIME)雜誌報導，全球暖化、北極冰層消融引發的影響，以及人類必須因此付出的代價究竟有多少，環保團體、企業界乃至政治界常常爭議不下，而美國一項最新研究指出，未來四十年，要是人類不迅速改弦易轍，那麼全球為融冰而付出的經濟損失總量，將高達二.四兆到廿四兆美元之間。²²

參、平災戰合一全民防衛動員機制以支撐安全目標

就戰略目標而言：前瞻未來，國軍在兩岸和平發展過程中，應扮演積極的角色；換言之，國軍應建構成為「固若磐石」的戰力，則兩岸談判越會有對等雙贏的成果。尤其面對戰爭與非戰爭國家整體安全威脅，國防部本「保衛國土安全」及「災害防救」之職責，賡續強化危機預防與處理作為，以「掌握危機發展」、「迅速救平」為著眼，置重點於「穩定局面」、「掌握危機重心」與「統合應對作為」。²³以下分別從「因應全方位挑戰的目標」、「國家安全保障的目標」、「社會安定柱石的目標」等三個面向，說明平災戰合一全民防衛動員機制以支撐安全目標。

一、因應全方位挑戰的目標

國防部99~102年中程施政計畫，以「健全危機處理機制」列為施政重點，並循下列三個面向落實之。²⁴首先，國軍為國家整體危機處理機制重要之一環，本「全方位安全」理念，配合政府政策指導，藉「國軍聯合作戰指揮機制」之戰情體制，嚴密掌握動、靜態危安因素，戮力達成「預防危機、掌握狀況、緊急應變、快速處理、避免擴大」要求，維護國人生命財產安全。

其次，國防部面對國家整體安全威脅，本「保衛國土安全」及「災害防救」之職責，賡續強化危機預防與處理作為，以「掌握危機發展」、「迅速救平」為著眼，置重點於「穩定局面」、「掌握危機重心」與「統合應對作為」。當國家遭受天然或一般人為災害時，國軍依據「災害防救法」，支援各縣市地方政府實施災難(害)救援。若逢猝然攻擊時，立即判明攻擊性質，由專責應變部隊，依令支援主管機關及地方政府，儘速救平危害。若危機情勢持續升高，「國軍聯合作戰指揮中心」啟動整體應變機制，遵奉國家整體危機處理機制指示，遂行應變制變或防衛作戰任務。

第三，國防部將救災工作納入中心任務遂行，國軍各級部隊，針對救災、備災等項目，均依部隊特性律定各相關訓練課程，並能按時完成資源整備及救災兵力派遣。並主動將「救災」納為國軍編裝任務之一，以利依法籌補必要救災裝備與機具，使人民生命財產損失降至最低程度。

再檢視國防施政重點，全民防衛動員亦為施政重點之一。為強化全民整體防衛理念，則擴充為「加強全民總體防衛理念宣導」、「周全法制作業」、「強化軍事動員整備」、「落實物力動員整備」、「精進各級動員會報功能，統合應變支援機制」、「落實動員演習驗證」、「國防與民生合一」等七項配套作為，分述如後：²⁵

(一)加強全民總體防衛理念宣導：配合全民國防教育法之推動，賡續辦理全民國防網路有獎徵答、文宣活動及巡迴講習等活動，激發全民參與國防事務研討風潮，培養全民國防共識。

(二)周全法制作業：修正「全民防衛動員準備法」及相關子法，強化及完備全民防衛動員組織體系之功能。

(三)強化軍事動員整備：

- 1.依「管、編、裝、訓、用」之理則，精進動員演習、後備訓練、落實後備服務及強化動員部隊裝備，確達「動員作業精」、「部隊編成快」、「戰力恢復速」之目標。
- 2.因應地面戰鬥部隊防衛作戰需求，重新檢討後備兵力編組，以利戰時有效遂行國土防衛任務。

(四)落實物力動員整備：

- 1.建立「物力動員編管資料資訊化系統」，有效掌握全國「重要物資」、「固定設施」、「藥品醫材」、「車輛及工程重機械」、「船舶及航空器」等物力動員編管資料與支援能量，俾利平時支援災害防救，戰時支援軍事作戰。
- 2.為提升部隊戰力，加強及簡化軍需軍輸物資申請及簽證作業，每年定期納入物力動員重點督考，以切合戰備實需，有效滿足支援作戰之要求。

(五)精進各級動員會報功能，統合應變支援機制：

- 1.辦理行政動員會報輔訪，實施動員幹部巡迴講習，使各級行政體系熟稔業務，精進幹部專業技能及機制運作，有效建構完備動員體系。
- 2.強化中央及地方政府動員、災防、戰綜等三會報聯合運作機制，俾利統合運用各級應變支援體系，以發揮支援救災及戰備之功效。

(六)落實動員演習驗證：

- 1.辦理全民防衛動員（萬安）演習，實施兵棋推演與實兵演練，檢討與驗證各項計畫之可行性與適切性，持續強化各級會報之功能與磨練行政機關應變能力，以堅實國家整體戰力。
- 2.辦理後備部隊動員（同心）演習，藉全員全裝演練，磨練各級幹部戰時動員作業程序，驗證動員戰備整備成效，並遂行「常備打擊、後備守土」之國土防衛作戰執行能力。

(七)國防與民生合一：納動員於施政，寓戰備於經建，運用全民防衛動員體系，將行政動員整備推動納入地方政府施政，完成相關動員準備計畫，建構國防軍事設施結合地方經建，促進國防工業民營化，確保軍需物資供應，使國防與民生合一，有效支援防衛作戰整備。

二、國家安全保障的目標

人類世界幾乎自有歷史以來即有戰爭，而為了準備戰爭、進行戰爭，就必須動員和武裝人民，武裝和動員人民的整套辦法，就被稱為「兵役制度」。因此，舉世各國建立兵役制度的目的，就是希望維持並充實國防軍事所需兵員，滿足國防戰備人力需求。平常時期，在不影響民生的前提下，維持質、量足以因應變局的常備部隊；兵員役期屆滿後循梯次退伍，並廣儲後備兵員於民間，從事國家各項建設；戰爭爆發時，政府即可依需要與制度，實施全面或部分動員，徵集國防軍事兵力，捍衛國家安全。²⁶兵役法》於民國二十二年六月十七日首次頒行，計有條文12條；對照民國九十八年現有《兵役法》版本計有52條，檢視我國《兵役法》，迄今修正十二次，茲將此期間重要修法條文及理由說明如後：²⁷

首先，說明民國八十九年兵役法修正條文及理由。²⁸查兵役法係於民國二十二年制定公布施行，期間經過七次修正，最近一次係於民國六十三年修正施行，迄民國八十九年已逾二十五年，國防部鑑於國軍實施「精實案」，兵員補充需求減少，役男超額情形逐年增加，基於時代脈絡、執行國家政策、考量國軍需要及戰備整備等主、客觀因素及配合規劃「替代役」之實施。此外，為推動實施社會役，適度縮短役期，並重新打造適合台灣整體需求之兵役制度，以促進社會進步、增進人民福祉、強化國防戰力，有必要針度現行兵役法大幅修正，修正重點包括：增設社會役、縮短役期為一年。

其次，說明民國九十八年兵役法修正條文及理由。²⁹民國九十八年四月十四日《兵役法》第44條修正內容：旨為國民為國服兵役時，享有權利。修法理由，一、軍人因作戰或演訓而殉職者，無法視同退伍軍人，其遺族亦無法以榮譽之身分由退輔會予以照顧。考量因作戰或演訓而殉職軍人之功勳卓著，而遺族因渠等為國捐軀頓失所依，尤須照顧，爰以第一項第四款增列由退輔會比照退除役官兵遺眷照顧之法源基礎。至「遺族」之具體範圍，亦將比照各該照顧「遺眷」之規定辦理。二、現役軍人因作戰或因公以外之原因死亡者，依軍人公墓管理規則第六條之規定，得葬厝於軍人公墓。考量軍人公墓管理規則為職權命令，為提高軍人葬厝依據之法律位階，爰修正第一項第六款之規定。三、軍人公墓管理規則第七條、第八條明定退除役官兵得葬厝於軍人公墓。為使退輔會輔導之退除役官兵葬厝軍人公墓有法律之依據，爰增列第二項規定。

總之，為了有效捍衛國家安全，我國於民國二十二年六月十七日公佈兵役法，於二十五年三月一日正式實施徵兵制，三十二年復頒新兵役法，全國役政煥然一新，為紀念徵兵新制，政府遂於次年訂定每年的三月一日為兵役節。至今，我國兵役制度雖先後經過十二次的修正變革，但總體而言，其基本精神與規範，可說成功施行超過一甲子。除了為國軍適時補充適質、適量的兵員之外，也對強化建軍備戰，維持台海情勢穩定，防衛台、澎、金、馬，確保國防安全，提供了最佳的保證。國防部在經過深入研究與審慎規劃後，預計在民國一〇三年完成募兵制。屆時，我國所推行的兵役制度，將更能展現其肆應未來戰爭需求的功能，為和平安定做出積極貢獻。³⁰

三、社會安定柱石的目標

台灣地狹人稠，經濟快速發展，除了天然災害之外，如毒性化學物質災害、火災、海洋污染災害、疫災等，也常造成人命與財產的重大損失。因此，有關災害之減災、整備、緊急應變措施及善後復原重建等，均須有完整的機制，以保障國人的生命與財產安全。³¹為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特製定《災防法》。檢視我國《災防法》，迄今修正三次，茲將三次修正理由說明如後：³²

首先，說明九十一年版《災防法》修正理由。本法是我國第一部處理災害的專屬法律，自八十九年七月十九日制定公布已三年餘，對於災害減災、整備、應變及復原重建體系建立了基本的架構與機制，各級政府及社會各界逐步瞭解災害防救工作對於生命財產保障之重要性及必要性，有助於提升政府和民間防災意識及應變能力。災害防救法在制定之初，迫於九二一大地震之救災、重建及社會高度關注的強大壓力，尚有許多設計與理念未臻周詳之處，可是在艱困的環境中，能勉力通過行政院及立法院的法制程序，誠屬相當不容易之大事，要感謝許多人多年來的努力及重大災害的助援。這幾年遭遇八掌溪事件、碧利斯、象神、奇比、桃芝、納莉等重大風災，新航中正機場與華航澎湖等重大空難，梨山、雪霸及武陵地區等森林大火，汐止東方科學園區、蘆洲大藺市社區大火、三三一大地震、乾旱事件、阿里山小火車翻覆事件、SARS疫災、巨豐爆竹煙火工廠爆炸等重大災害，且各級政府也對於災害防救法產生若干執行上的疑義，本法確有必要進行通盤檢討、修正，及趨近國外的實施經驗。本法公布後，個人即廣徵整各級政府執行「災害防救方案」之成果及意見，彙整已遭遇或有可能面臨之問題，並蒐集美國與日本多年的執行

經驗，研議災害防救法所可能發生的疑義、問題亟待充實之條文後，擬具「災害防救法修正草案」，經內政部召開六次正式審查會議，於九十一年九月卅日送行政院審查，行政院郭政務委員瑤琪復召開六次審查會議，及指示內政部召開二次協商會議，行政院於九十三年二月十一日第二八七七次院會決議通過，二月十三日送請立法院審議，立法院三月廿四日召開審查會議，因出席人數不足流會。這次災害防救法的修正幅度較諸現行版本，作了相當大的改變，由現行五十三條修正為六十條，對於爾後的災害防救政策與措施，將有相當程度的影響及精進。希望這部基本法獲得朝野重視，順利完成三讀程序，造福人群。³³

其次，說明民國九十七年版《災防法》修正理由。本法自八十九年七月十九日公布施行迄今已近七年，曾於九十一年五月二十九日修正增列第三十九條之一，期間歷經八掌溪事件，碧利斯、象神、奇比、桃芝、納莉等重大風災，新航中正機場與華航澎湖等重大空難，梨山、雪霸及武陵地區等森林大火，汐止東方科學園區及蘆洲大藪市社區大火、三三一地震、乾旱事件等重大災害，造成臺灣地區人民生命財產相當程度之創傷及損失；復由於各級政府依據本法推動災害防救事務時，對於中央與地方政府災害整備、應變及復原重建事項之權限、執行救災經費請求與負擔、給予人民補助等事項，遭遇若干執行疑議。為保障人民生命財產安全，強化各級政府災害防救事務，爰參考美、日等先進國家之災害防救制度及運作機制，擬具本法部分條文修正草案。³⁴

第三，民國九十九年版《災防法》修正理由。本法自八十九年七月十九日公布施行迄今，歷經九十一年五月二十九日及九十七年五月十四日二次修正。由於近年氣候變遷，對環境及大自然之災害挑戰越來越嚴峻，尤其莫拉克颱風極端降雨，帶來規模極大且複合型之災害，現行災害防救體系已無法因應類此重大災害，為建構完備之中央政府及地方各級政府整體災害防救體系，並強化國軍迅速主動支援救災機制，爰擬具「災害防救法」部分條文修正草案。³⁵

肆、平災戰合一全民防衛動員機制整合軍民政資源

前瞻未來，就國軍戰略資源而言，從操之在我的角度檢視，無形戰略資源為團結的全民抗敵意志；有形的戰略資源則為在有限的國防預算下，透過高素質的國防人力，讓武器發揮最高效能，方能因應未來戰略環境，進而支撐未來戰略目標。³⁶本文則分別就全民防衛動員機制「戰綜組織」、「軍事動員」、「行政動員」角度，從「累積因應全方位挑戰之資源能量」、「軍事動員之資源整合」、「行政動員之資源整合」等三個面向，說明平災戰合一全民防衛動員機制整合軍民政資源。

一、累積因應全方位挑戰之資源能量

全民戰力綜合協調組織（簡稱戰綜組織）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）後備司令部為政、軍協調溝通之管道，以凝聚與發揮民、政、軍整體力量。其任務為於動員準備階段時，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。於動員實施階段時，則為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。於動員準備階段以「會報」方式組成運作；於動員實施階段則轉換成「中心」，採24小時輪值運作。³⁷

國防部依全民防衛動員準備法之授權，成立台閩地區一地區一縣（市）等3級全民戰力綜合協調會報。台閩全民戰力綜合協調會報每年12月，召開1次；地區及直轄市全民戰力綜合協調會報每年5月、11月，各召開1次；縣（市）全民戰力綜合協調會報每年3至4月、9至10月，各召開1次。直轄市、縣（市）全民戰力綜合協調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。

各級全民戰力綜合協調會報於動員實施階段（戰時）時，即依令轉換為相對應之「戰力綜合協調中心」，依層級結合對相應之「行政院動員協調管制中心」、「聯合作戰指揮中心」或「聯合應變指揮管制中心」運作，執行協調相關資源之運用與後續動員能量之支援等事宜。

而當各級全民戰力綜合協調會報於重大災害發生或有發生之虞時，秘書組即派員進駐相對層級之「災害應變中心」（地區全民戰力綜合協調會報進駐「國軍災害應變中心」），遂行災害防救相關事項之協調與作業或協調國軍支援災害處理事宜。

整體而言，全民戰力綜合協調組織為整合作戰地區內潛存民間之人、物總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協力地方處理災害救援事宜之政、軍、民間之動員中介、連繫機制，平時以「全民戰力綜合協調會報」型態，執行民、物力動員準備之調查、編管、簽證、演訓等事項；戰時或災難緊急應變時，轉換為「全民戰力綜合協調中心」，統籌調度軍、政間之人力、物力資源。分設為「臺閩地區」、「作戰區、直轄市」、「縣（市）」三級戰力綜合協調會報。具體而言，戰力綜合協調會報，乃政、軍間之橋樑，屬政、軍間之銜接、協調與融合工作的一個機制；目的在整合作戰地區民物總力，使地區軍、政、社團組織緊密結合，以發揮全民防衛作戰力量，作為行政動員及軍事動員之協調介面，透過三種會報聯合運作機制，達成平時協力災害防救，戰時支援軍事作戰之任務。³⁸

二、軍事動員之資源整合

「軍事動員」是依軍事目標及戰略構想與指導，將行政動員所整備人、物總力作有效整合及運用，使軍隊能迅

速由平時狀態轉換為戰時狀態，以達成作戰任務。內容包括軍隊動員與軍需工業動員兩項，均由國防部主管。「軍事動員」係依據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，做經濟有效地運用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、軍間之啣接、協調、融合等之橋樑工作。現行列管後備軍人約284萬餘人，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、勤召訓練，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。各級部隊平時按缺裝補實與作戰需求提出年度計畫徵購、徵用需求申請，並完成簽證作業；98年度計畫徵用基本金屬等重要物資8類248項、固定設施2萬1,971間等，以利平時協力災害防救，戰時支援軍事作戰。³⁹

(一)軍事動員：區分「計劃動員」與「臨時動員」；「計劃動員」包括編實動員、擴編動員、戰耗補充、輔助軍事勤務動員等4類。分別為(一)編實動員：充足各「常備部隊」之編現差額與各廠庫專技人力及武器裝備。(二)擴編動員：充足各類型「後備部隊」編現差額及武器裝備。(三)戰耗補充：將各常、後備部隊之作戰損耗人員(裝備)予以適當補充(補給)。(四)輔助軍事勤務動員：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之人員。至於所謂「臨時動員」則指的是為適應軍事需要，臨時申請後備軍人編成新部隊，或充用三軍部隊缺員。⁴⁰後備司令部則於平時落實動員整備，掌握人力、物力，確保經常戰備時期戰力之維持；戰時執行後續動員作業，支援三軍作戰及戰損防救，並運用後備戰力、民防團隊維護後方地區安全。⁴¹

(二)軍需工業動員：指將全國可充軍需之生產工廠及其附屬設備等，加以統制管理與運用；亦即是將部分民間工廠，因應軍事上之需要，配合各軍工廠增加勞力、資金、原料、器材、設備及輸力等，將一般民需生產轉換為軍需生產，以增加生產力，使戰耗必需品，得以適時適地，獲得補充。換言之，即運用選編合格的民間工廠，建立軍需工業動員生產、修護體系，完成動員準備作業，以利戰時擴大生產與修護能力，支援軍事需要。⁴²

三、行政動員之資源整合

「行政動員」係透過行政機關運作，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、財力能獲有效整合，進而發揮總體戰力，俾於平時協力災害救援，戰時支援軍事作戰。「行政動員」之內容與主管機關如下：精神動員：由教育部主管。人力動員：由內政部主管。物資與經濟動員：由經濟部主管。財力動員：由財政部主管。交通動員：由交通部主管。衛生動員：由行政院衛生署主管。科技動員：由行政院國家科學委員會主管。國防部以秘書組身分協同相關部會督導各直轄市、縣(市)政府，定期對行政區內可動員之民、物力資源實施調查、統計與列冊編管，以積儲豐沛動員能量。⁴³

從行政動員檢視，我國動員準備計畫指導體系，分別為「動員準備綱領」、「動員準備方案」、「動員準備分類計畫」、「動員準備執行計畫」。⁴⁴值得一提的就是，「動員準備綱領」的說明，根據《全民防衛動員準備法施行細則》第4條等相關規定，乃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。由「行政院動員會報」針對國防戰略方針及動員準備情形檢討後，每2年修(訂)定之。⁴⁵

為綿密國土防衛機制，凝聚國人共信共識，在行政院「動員準備業務會報九十八年會議」中，審議通過「一〇〇至一〇一年全民防衛動員準備綱領」，以作為日後推動各項全民防衛動員工作的準據。該綱領區分精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技及軍事等八大動員準備事項，具體指導所屬分類計畫主管機關，對業管動員能量、設施及物資，實施調查統計，緊密結合中央及地方政府動員、災防及戰綜等三會報聯合運作，發揮備援主軸效能，厚植國土安全網基礎。根據綱領內容，考量現階段國家安全總體情勢，全民防衛動員是以危機管理及戰爭準備為主軸，透過健全體制統合政治、經濟、軍事、心理、科技等全國總體力量，兼具「平時備援」與「戰時應援」，確保國家安全；同時亦將透過年度「萬安演習」磨合軍政協同防衛機制，驗證敵對我局部封鎖與關鍵打擊，或遭受重大天然災害時的各項應變措施，積蓄備戰資源轉供應變能力。⁴⁶

而根據《全民防衛動員準備法施行細則》第7條等相關規定，由各「直轄市、縣(市)政府動員會報」依據各「動員準備分類計畫」之規劃，於每年7月31日前完成次年度之「動員準備執行計畫」，俾結合各縣(市)政府施政計畫，對各種動員能量進行調查、統計與編管，以厚植動員潛能；行政院動員會報編組相關中央主管部會，分區實施輔導審查，以使各項執行計畫具體可行。⁴⁷民國98年編管民間人、物力方面，計人力動員能量154萬6,031人、交通動員能量161萬6,242輛(架、艘)、醫療機構507家、重要物資10大類66項332目等。為掌握地區民間動員能量，縮短物力動員徵用報到時間，啟用「物力動員編管資訊系統」，以電子地圖展現物力動員能量與儲存位置，實施支援調配、供需簽證與徵購徵用書製發，朝全面達成「供需簽證電子化」作業環境之目標，以確實簡化軍、公需簽證作業。⁴⁸

伍、平災戰合一全民防衛動員機制必要的配套手段

前瞻未來，我國長期、全面、且整體有效的戰力經營手段，對中共應採取協商交流的手段、對國際應採取合作接觸的手段、對國內則應採取整合軍民力量的手段。此期間，國軍在兩岸和平發展過程中，扮演積極的角色。⁴⁹為

使國軍同時具備戰爭與非戰爭（如救災）軍事能力，整合軍民力量的手段很重要，以下分別從「透過教育建立全民共識」、「透過演習累積總體能量」、「透過聯戰深化救災機制」等三個面向，說明平災戰合一全民防衛動員機制必要的配套手段。

一、透過教育建立全民共識

自民國九十四年二月二日至九十五年一月卅一日止，國防部依據《全民國防教育法》擬訂全般政策指導，並舉辦「全民國防教育日」網路票選活動，訂於9月3日為我國「全民國防教育日」，爾後將結合軍人節相關活動，擴大民眾參與，強化全民國防教育。尤其自民國九十五年二月一日正式施行《全民國防教育法》，這個階段著重於規劃「完成學校教育規範」、「推展在職巡迴教育宣教」、「辦理暑期戰鬥營」、「獎勵傑出貢獻單位與個人」、「配合動員演習辦理教育訓練」、「推廣國防文物宣導與維護」、「運用傳媒推展文宣活動」等工作，以整合國家資源，凝聚全民國防共識。因此，推動「全民國防教育」是強化整體國防安全的基礎，也唯有支持「全民國防」的政策，才能確保國家安全與生存發展，也唯有強化「全民關注、全民支持、全民參與」的共識，進而對「綜合國力」的提升，發揮最高效益，真正保障國家安全、社會安定與人民幸福。⁵⁰

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，以「國際情勢」、「國防政策」、「全民國防」、「防衛動員」及「國防科技」五大教育主軸，整合相關部會、各級政府、全民防衛動員體系、學校及社會團體等單位，透過教學課程安排，結合文宣與多元輔助活動，擴大宣教成效，以提昇國人憂患意識。同時，運用各種傳播管道，將「全民國防」理念、觀念與知識等，融入國人生活，以達「全面普及」、「深化效果」之教育目標，乃有《推展全民國防教育工作計畫》的策頒。⁵¹

整體而言，「防衛動員」旨在介紹「民防體系」與「全民防衛機制」，適時動員總體力量，厚植戰力泉源；範圍包括「防衛技能」、「全民動員」等課程。而我國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。其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；並藉由全民戰力綜合協調組織，作為行政機關與軍事單位間之協調介面，以整合作戰地區人、物總力，建立全民防衛支援軍事作戰力量。⁵²

進一步而言，全民防衛動員是以危機管理及戰爭準備為主軸，藉由全民防衛動員體系，統合政治、經濟、軍事、心理、科技等總體力量，兼具平時備援與戰時應援，以確保國家安全。平時依法調查、統計所掌握的政府與民間人、物力動員資源，結合災害防救體系，在災變時提供適切支援，以達資源共享的效果；戰時能夠迅速有效支援軍事需求，發揮支前安後與穩定社會功能，奠定防衛作戰先勝基礎。換言之，全民防衛係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動憑藉，平時結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技等戰力綜合準備，屯備必須之國防戰略資源與重要民生物資，在國家遭逢重大災變時，亦可與災害防救體系結合，提供地方政府緊急救援；戰時則在有準備、有計畫的狀況下，綜合運用全民力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本需要，以達資源共享之效果。⁵³

二、透過演習累積總體能量

為提升動員緊急應變能力，年度內區分「軍事動員演習」與「全民防衛動員（萬安）演習」，以驗證動員準備計畫之適切性。⁵⁴

（一）軍事動員演習：依年度「漢光演習」想定架構，採全島分區同時方式，動員各類型後備部隊及輔助軍事勤務隊，規劃演練「動員令下達與傳遞」、「人、物力動員」、「後備部隊動員編成、戰力恢復及遂行國土防衛作戰」，以及「軍需工業動員生產轉換」等課目，以驗證動員機制與後備部隊整備成效。

配合年度國軍漢光二十六號演習實兵操演，國防部在發布「同心二十二號」演習動員令之後，針對教召員展開為期五天，「異地同時」的訓練，以驗證「及時動員、及時作戰」之能力與目標。此次「同心二十二號」演習國防部之相關規劃檢視，各教召人員於接獲動員令後，均能依規定向指定地點完成報到，並且按納編部隊類型、編裝及任務展開訓練與接受驗證。這些不僅可充分檢驗國軍後備動員體系的計畫與執行能力外，同時透過後備動員及教育召集訓練方式，更能將廣大後備軍人納入防衛作戰體系，融入防衛作戰部隊序列。且每位應員所展現愛國家、愛鄉土、參與國防事務的高水準表現，的確令人由衷感佩，也企盼國人「地不分城鄉」、「人不分彼此」，緊密團結在一起，為建構堅實的國防戮力以赴。⁵⁵

（二）全民防衛動員（萬安）演習：以國土安全防護為主軸，並納入中央各部會主管年度相關演習課目共同實施，驗證各直轄市、縣（市）政府之動員應變機制，檢討動員計畫之可行性與適切性，強化「政軍合同」、「軍民相容」協同應變機能及全民防衛作戰整體戰力。

現代國防是全民國防，現代戰爭更已不分平戰時，加上國際社會面臨的安全威脅日趨綜合化、多樣化與複雜化，國土防衛的重要性日漸提昇，如何有效運用全民總力，匯集軍民的力量，因應軍事衝突或非傳統軍事威脅至為重要。基此，國防部自民國六十七年起實施「萬安演習」，並由最初以防範、肆應空襲為主，轉變成區分北、中、南、東及外（離）島等五個「綜合實作」演練區，由全國各縣市政府採「三年輪流演練一次」，實施示範觀摩演

練。⁵⁶

而全民防衛動員演習於民國八十九年以前大多為局部性、個別性的演練，例如長安演習（民防團隊）、協信演習、車動演習（交通動員）、自強演習（物資徵購、徵用）、水庫戰備檢查、戰時民生必需品配給配售演練等個案之演習，僅於「同德演習」時實施兵棋推演與實兵演練，稍具規模。自89年國軍「漢光十六號」演習起，中央部會遂配合國軍演習想定，進入「衡山指揮所」參與兵棋推演，縣（市）政府則支援相關作戰區實施實兵演練。⁵⁷

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，行政院動員會報於民國九十二年七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。而民國九十三年全民防衛動員（萬安廿七號）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。⁵⁸

三、透過聯戰深化救災機制

總統馬英九先生指出，「防災重於救災」是政府的理念，要做到「料敵從寬、禦敵從嚴」，無論是哪一種強度颱風來襲，都要以莫拉克看待，因此我們要「超前部署、預置兵力、隨時防救」。在這過程中，無論中央或地方政府的民政、消防、警政系統及國軍等都要充分動員，作好人力部署與預置，交通、水利等單位也要作好萬全準備。換言之，「地方負責、中央支援、分工合作、共守家園」，這是未來進行災難防救最重要的原則，從中央或地方政府的民政、消防、警政系統及國軍等單位，都要以「超前部署、預置兵力、隨時防救」理念，充分動員，做好人力部署與預置，以降低災害可能造成的損失，⁵⁹「聯合作戰」是關鍵要素。

「國軍聯合作戰指揮中心」（兼「國軍災害應變中心」），採24小時專責值勤，恪遵行政院「中央災害應變中心」指導，配合各種災害應變機制運作（專責人員進駐值勤），同步成立各級救災（防颱）指揮中心，有效運用人力、輪（機）具及各種資源，隨時應付各種災害發生，以維護國人生命財產安全。尤其國防部本「全方位安全」理念，全力協助各部會研修救災法規及現行作業程序，務實參與各類災害防救演練；國軍配合執行「風災、震災、水災、旱災、火災、礦災、寒害、疫災、重大火災、空難、海難、爆炸災害、土石流、核子事故、毒性化學物質災害、公用氣體與油電管線災害」等多項防救計畫研修及災害防救演練（如「輻射彈爆炸搶救演練」、「機場外航空事故搶救演練」、「重大化學災害搶救演練」、「毒性化學物質災害應變與救援」、「大量傷病患醫療救護演練」、「防汛演練」、「港口消防搶救演練」、「航空事故搶救演練」、「海上救難演練」、「緊急醫療救護與後送機制運作演練」及配合原能會實施「年度核安演習」及年度「國軍聯合搜救演習」，戮力提升我國風險管理暨災害防救能力。統計自民國九十八年一月一日迄九十九年五月十五日止，國軍支援山、海難搜救任務及重大災難（害）救援共計100次；投入兵力總計625,961人次、車輛28,955車次、飛機6,107架次、各式船艦703艘次，「國防部災害應變中心」，均能圓滿達成「中央災害應變中心」所交付之使命。⁶⁰

尤其國防部長高華柱先生參加行政院九十九年度直轄市、縣（市）首長災害防救研討會指出，縝密災情蒐整，重視預警通報，資源先期整備及中央、地方與國軍指揮機制協調合作，是完善災防準備，建構國土安全網的主要工作。並以「美國卡崔娜颶風的教訓」、「國軍九二一地震救援行動」，這兩個災害防救經驗教訓，說明軍隊在重大天災中所扮演的角色與功能。眾所皆知，美國紐奧良首長輕忽颶風警訊、誤判災情、軍隊與地方政府及救災單位缺乏協調、醫療和疏散缺乏整備、通訊協調困難，不但是加重人員傷亡和財物損失，後續的社會失序衍生治安惡化問題，亦愈加損及政府形象。相較於他國的案例教訓，國軍向來秉持救人為先、救災第一的信念，以今年甲仙地震為例，國軍分別派遣空軍偵照機實施大面積國土空照，陸航直升機前往災區現場觀察，地面部隊馳赴現場實施救援，國軍醫療、後備、心輔系統也同時動員，而國道三別發生崩塌事件，自工兵、後備、後勤、醫療、心輔各體系亦同時啟動，說明國軍是以聯合作戰、聯合後勤的概念，執行防災救災任務。⁶¹

陸、結語

循四項戰略要素：「戰略環境」、「戰略目標」、「戰略資源」、「戰略手段」等角度，檢視「平災戰合一全民防衛動員機制以因應瞬變環境」、「平災戰合一全民防衛動員機制以支撐安全目標」、「平災戰合一全民防衛動員機制整合軍民政資源」及「平災戰合一全民防衛動員機制必要的配套手段」等四個面向之後，吾人有以下四項發現：

第一，就「平災戰合一全民防衛動員機制以因應瞬變環境」而言，前瞻未來，國軍需同時具備戰爭與非戰爭（如救災）軍事能力；換言之，全民防衛動員機制將面對「全方位威脅的環境」、「兩快一慢的戰爭環境」、「預期與非預期的災害環境」等戰略環境的挑戰。整體而言，政府應以「全方位安全」、「全災害」、「政府一體」及「公私合作」等觀念，方能因應全方位的挑戰。

進一步而言，面對共軍明確而立即的飛彈威脅，由於巡弋飛彈等遠距精準打擊武器，可對被攻擊方的政軍重要目標、基礎設施進行縱深精密攻擊，形成嚴重威脅，因而吾輩也面對發動與結束戰爭快、復原速度慢的戰爭環境。

最後，近百年來平均每年遭受3至4次颱風侵襲，並可能遭受近1次災害性地震，因此，國人亦面對預期（颱

風)與非預期(地震)的災害環境。

第二,就「平災戰合一全民防衛動員機制以支撐安全目標」而言,面對戰爭與非戰爭國家整體安全威脅,國防部本「保衛國土安全」及「災害防救」之職責,賡續強化危機預防與處理作為。因而全民防衛動員機制在「因應全方位挑戰的目標」、「國家安全保障的目標」、「社會安定柱石的目標」等三個目標上扮演支撐角色。國軍為國家因應「全方位安全」機制重要之一環,為強化全民整體防衛理念,則擴充為「加強全民總體防衛理念宣導」、「周全法制作業」、「強化軍事動員整備」、「落實物力動員整備」、「精進各級動員會報功能,統合應變支援機制」、「落實動員演習驗證」、「國防與民生合一」等七項配套作為,以支撐「因應全方位挑戰的目標」。

進一步而言,舉世各國建立兵役制度的目的,就是希望維持並充實國防軍事所需兵員,滿足國防戰備人力需求,以支撐「國家安全保障的目標」。平常時期,在不影響民生的前提下,維持質、量足以因應變局的常備部隊;兵員役期屆滿後循序退伍,並廣儲後備兵員於民間,從事國家各項建設;戰爭爆發時,政府即可依需要與制度,實施全面或部分動員,徵集國防軍事兵力,捍衛國家安全。

最後,為健全災害防救體制,強化災害防救功能,以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全,特製定《災防法》,以支撐「社會安定柱石的目標」。

第三,就「平災戰合一全民防衛動員機制整合軍民政資源」而言,分別就全民防衛動員機制「戰綜組織」、「軍事動員」、「行政動員」角度觀察之後,「累積因應全方位挑戰之資源能量」方面,全民戰力綜合協調組織為整合作戰地區內潛存民間之人、物總力,建立全民防衛支援作戰力量,並協力地方處理災害救援事宜之政、軍、民間之動員中介、連繫機制,平時以「全民戰力綜合協調會報」型態,執行民、物力動員準備之調查、編管、簽證、演訓等事項;戰時或災難緊急應變時,轉換為「全民戰力綜合協調中心」,統籌調度軍、政間之人力、物力資源。

進一步而言,「軍事動員之資源整合」係依據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,做經濟有效地運用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、軍間之啣接、協調、融合等之橋樑工作。

最後,「行政動員之資源整合」係透過行政機關運作,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、財力能獲有效整合,進而發揮總體戰力,俾於平時協力災害救援,戰時支援軍事作戰。

第四,就「平災戰合一全民防衛動員機制必要的配套手段」而言,為使國軍同時具備戰爭與非戰爭(如救災)軍事能力,整合軍民力量的手段很重要,而推動「全民國防教育」是強化整體國防安全的基礎,也唯有支持「全民國防」的政策,才能確保國家安全與生存發展,也唯有強化「全民關注、全民支持、全民參與」的共識,進而對「綜合國力」的提升,發揮最高效益,真正保障國家安全、社會安定與人民幸福。

進一步而言,為提升動員緊急應變能力,年度內區分「軍事動員演習」與「全民防衛動員(萬安)演習」,以驗證動員準備計畫之適切性。「軍事動員演習」不僅可充分檢驗國軍後備動員體系的計畫與執行能力外,同時透過後備動員及教育召集訓練方式,更能將廣大後備軍人納入防衛作戰體系,融入防衛作戰部隊序列。「全民防衛動員(萬安)演習」則以國土安全防護為主軸,並納入中央各部會主管年度相關演習課目共同實施,強化「政軍合同」、「軍民相容」協同應變機能及全民防衛作戰整體戰力。

最後,「國軍聯合作戰指揮中心」(兼「國軍災害應變中心」),恪遵行政院「中央災害應變中心」指導,隨時應各種災害發生,以維護國人生命財產安全。「國防部災害應變中心」成立以來,均能圓滿達成「中央災害應變中心」所交付之使命。今年甲仙地震為例,國軍分別派遣空軍偵照機實施大面積國土空照,陸航直升機前往災區現場觀察,地面部隊馳赴現場實施救援,國軍醫療、後備、心輔系統也同時動員,而國道三別發生崩塌事件,自工兵、後備、後勤、醫療、心輔各體系亦同時啟動,說明國軍是以聯合作戰、聯合後勤的概念,執行防災救災任務。

註腳

1 總統府網站,治國週記-「國軍救災安民心,守護家園最放心」,民國99年3月13日,網址:
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1104&itemid=21056&rmid=2074>

2 青年日報,「國土防衛作戰,驗證三軍聯合戰力」,民國99年4月30日,網址:
http://news.gpw.b.gov.tw/newsgpw.b_2009/news.php?css=2&rtype=1&nid=131538;軍聞社,「高華柱:國軍以聯合作戰,執行防災救災任務」,民國99年5月14日,網址:<http://mna.gpw.b.gov.tw/>

3 青年日報,「愛國教育首日準軍官領略國防轉型等課題精義」,民國99年6月25日,網址:
http://news.gpw.b.gov.tw/newsgpw.b_2009/news.php?css=2&rtype=2&nid=138193

4 國防部編,中華民國九十八年國防報告書(台北:編者印,民國98年),頁171至174。?少康,防衛動員(臺北:國防部總政治作戰局,2007年),頁2。

5 鈕先鐘,現代戰略思潮(台北:黎明文化公司,民國78年),頁269。朱宏源主編,撰寫碩博士論文實戰手冊

(台北：正中書局，民國88年)，頁148。林鍾沂，行政學(台北：三民書局，民國90年8月)，頁15。

6 胡祖慶譯，國際關係理論導讀(台北：五南圖書出版公司，民國82年)，頁295。國防部編，國軍軍語辭典(台北：編者印，民國89年)，頁2-5。國防部編，國軍軍事思想(台北：編者印，民國90年12月)，頁二-二三至二-二四。

7 劉慶祥，我國政府遷台後國防政策的政經分析(台北：政戰學校政治研究所博士論文，民國92年5月)，頁268。

8 中華民國憲法，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000001>；劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析(台北：秀威資訊科技股份有限公司，2010年6月)，頁155至160。

9 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，第38卷第2期(民國88年2月)，頁21至28。

10 林正義研究主持，鍾堅共同主持，張中勇協同主持，國防部88年度委託研究報告：如何落實全民國防(台北：國防部，民國88年5月15日)，頁10。

11 張延廷、陳立政，「軍事事務革命潮流下的『動員制度』」，出自「動員與國防」學術研討會論文集(台北：後備動員管理學校，民國88年12月)，頁2-11至2-15。

12 歐信宏、陳尚懋合譯，國際政治新論，上冊(台北：韋伯文化出版社，1999年4月)，頁165。威爾杜蘭著，鄭緯民譯，歷史的教訓(台北：巨流圖書公司，民國58年9月)，頁81。

13 青報專論，「國軍與民同在，攜手維護家園」，民國99年3月14日，網址：http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rttype=1&nid=126215

14 自由電子自報，「美戰略新思維，傳統戰轉向網路反恐」，民國99年2月2日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/feb/2/today-int2.htm>

15 總統府新聞稿，「總統訪視行政院海岸巡防署」，民國97年8月8日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=1972；2006國家安全報告，網址：<http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/2006nsc.pdf>

16 有關《反分裂國家法》，請參閱維基百科全書，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%8D%E5%88%86%E8%A3%82%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%B3%95>

17 國防部編，中華民國九十八年國防報告書(台北：五南文化廣場，2009年)，頁61。

18 2006國家安全報告，網址：<http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/2006nsc.pdf>；國防部編，中華民國九十八年國防報告書(台北：國防部，2009年)，頁52至54。

19 總統治國週記，「世界氣候難題，台灣不能缺席」，民國99年4月3日，總統府網址：http://weekly.president.gov.tw/weekly-journal/weekly-journal/journal_detail.php?sn=90

20 詳如正負二度c行動聯盟聲明，網址：<http://xn--2c-692dw97bup4b.tw/theme.php?txtid=42>

21 中央災害防救會報，「災害防救基本計畫」(行政院96年3月30日院授災防字第0969980002號函頒)，詳如網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/uploadfile/series/200803032001.doc>

22 中國時報，「北極融冰，全球經濟損失達24兆」民國99年4月6日，網址：<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,50403232x112010040600131,00.html>

23 劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析(台北：秀威資訊科技股份有限公司，2010年6月)，頁157。行政院研考會，國防部99年度施政目標與重點，網址：http://210.241.21.133/DOC/4621/PLAN_20_201003251512542.htm

24 國防部99-102年中程施政計畫，網址：http://210.241.21.133/DOC/4580/PLAN_10_2009090323171137.htm

25 國防部95年度施政目標與重點，網址：http://210.241.21.133/DOC/2616/PLAN_20_200704131527521375.htm；國防部96年度施政目標與重點，網址：http://210.241.21.133/DOC/3409/PLAN_20_20070813230834460.htm；國防部97年度施政目標與重點，網址：http://210.241.21.133/DOC/3948/PLAN_20_200804272303151724.htm

26青報社論，「健全兵役制度，肆應未來戰爭需求」，民國99年3月1日，版2。

27法務部全國法規資料庫，有關《兵役法》，詳如網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=F0040001>

28有關89年《兵役法》修正條文及理由，詳如網址：
<http://lis.ly.gov.tw/lghhtml/lawstat/reason2/0141763070200.htm>

29有關98年《兵役法》修正條文及理由，詳如網址：
<http://lis.ly.gov.tw/lghhtml/lawstat/reason2/0141798041400.htm>

30青報社論，「健全兵役制度，肆應未來戰爭需求」，民國99年3月1日，版2。

31內政部消防署張建興，「行政院送請立法院審議災害防救法修正草案之評析」，詳如網址：
<http://www.tingmao.com.tw/bookerror/LF00070101.pdf>

32法務部全國法規資料庫，有關《災防法》，詳如網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0120014>

33內政部消防署張建興，「行政院送請立法院審議災害防救法修正草案之評析」，詳如網址：
<http://www.tingmao.com.tw/bookerror/LF00070101.pdf>

34「災害防救法部分條文修正草案總說明」，民國96年，網址：
<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/7530137971.pdf>

35內政部消防署，「九十九年版《災防法》修正理由」，網址：<http://nfa.gov.tw/Downloader.aspx?FN=2009\20091202\20091229312343.doc&TYPE=4>

36劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析（台北：秀威資訊科技股份有限公司，2010年6月），頁157。

37台中市警察局保安民防課，「全民防衛動員準備機制介紹」，2010年4月22日，網址：
http://www.tcpb.gov.tw/chinese/04services/ser_d01_print.asp?bull_id=22172；後備動員管理學校講義，「全民戰力綜合協調組織」，民國98年11月13日。

38國防部編，中華民國九十一年國防報告書（台北：編者印，五南文化公司，2002年），頁194、254。另請參閱國防部後備司令部，「動員意義」，詳如網址：http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_11000.htm

39請參閱國防部後備司令部，「動員意義」，詳如網址：
http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_11000.htm；國防部編，中華民國九十八年國防報告書（台北：編者印，民國98年），頁173。

40請參閱國防部後備司令部，「動員方式」，詳如網址：
http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_12000.htm

41國防部編，中華民國九十一年國防報告書（台北：編者印，五南文化公司，2002年），頁156。

42國防部編，國軍軍語辭典（台北：編者印，民國93年3月），頁1-9。

43請參閱國防部後備司令部，「動員意義」，詳如網址：
http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_11000.htm；國防部編，中華民國九十八年國防報告書（台北：編者印，民國98年），頁172至173。

44法務部全國法規資料庫，請參閱《全民防衛動員準備法（民國94年12月28日）》第6條，網址：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0070013>；國防通識學科中心，〈99年度種子教官培訓講義教材〉「全民防衛動員概念」，國立新竹女中網址：
<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/resource/military/2010503-104714.doc>

45國防通識學科中心，〈99年度種子教官培訓講義教材〉「全民防衛動員概念」，國立新竹女中網址：
<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/resource/military/2010503-104714.doc>；《全民防衛動員準備法施行細則（民國97年4月11日）》第4條條文，詳如法務部全國法規資料庫網址：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0070022>

46青年日報，「政府前瞻規劃，厚植國土安全網」，民國99年1月11日，網址：
http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=1&nid=118542

47《全民防衛動員準備法施行細則（民國97年4月11日）》第7條條文，詳如法務部全國法規資料庫網址：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0070022>；國防通識學科中心，〈全民國防教育必修課程補充教材〉「全民防衛動員模擬演練」，國立新竹女中網址：<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/resource.php?submenu=10>

48請參閱國防部後備司令部，「動員意義」，詳如網址：
http://afrc.mnd.gov.tw/ActionManagement/net_11000.htm；國防部編，中華民國九十八年國防報告書（台北：編者印，民國98年），頁172至173。

49劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析（台北：秀威資訊科技股份有限公司，2010年6月），頁157。

50國防部政戰資訊服務網，「全民國防教育簡介」，網址：<http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=333333351>；

51國防部政戰資訊服務網，《推展全民國防教育工作計畫》，網址：http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=3333333002&webitem_no=3128

52余華慶（行政院動員會報秘書組少將組長），「『全民防衛動員體系與運作』講授教案」，詳如網址：
<http://mail.cysh.cy.edu.tw/~educytw/teach/edu/E-D-007.doc>

53國防部編，中華民國九十八年國防報告書（台北：編者印，民國98年），頁171至174。?少康，防衛動員（臺北：國防部總政治作戰局，2007年），頁2。

54國防部編，中華民國九十八年國防報告書（台北：編者印，民國98年），頁173至174。

55青報專論，「廣儲後備戰力，深化全民國防」，民國99年4月27日，網址：
http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=1&nid=131157

56青報專論，「萬安演習強化整體國土防衛戰力」，民國99年3月17日，網址：
http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=2&rtype=1&nid=126482

57國防通識學科中心，〈99年度種子教官培訓講義教材〉「全民防衛動員概念」，國立新竹女中網址：
<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/resource/military/2010503-104714.doc>

58國防通識學科中心，〈99年度種子教官培訓講義教材〉「全民防衛動員概念」，國立新竹女中網址：
<http://defence.hgsh.hc.edu.tw/resource/military/2010503-104714.doc>

59總統府新聞稿，「總統視察『台北縣政府暨國軍颱風洪及土石流災害聯合防救災演習』」，民國98年12月10日，網址：
http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=94；軍聞社，「馬總統：防災工作不鬆懈，民眾安全有保障」，民國98年12月10日，網址：
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091210/60/1wodq.html>

60國防部作計室，「遵奉國家政策，協助災難救援案（持續案）」，民國99年5月，國防部網址：
<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2592&p=41751>

61軍聞社，「高華柱：國軍以聯合作戰，執行防災救災任務」，民國99年5月14日，國防部網址：<http://mna.gpwb.gov.tw/>

作者簡介

劉慶祥－政治作戰學校政治研究所博士班92年班畢業，現職後備動員管理學校政戰主任
王信力－淡江大學戰略研究所碩士班97年班，現職後備動員管理學校學務處長

