

從國軍動員機制析論 政戰類物力動員

作者／黃國峰

提 要

- 一、我國軍政戰類物力動員機制行之有年，且支援軍事任務之達成，一直扮演非常重要之角色。然自民國80年5月1日，政府宣布終止動員戡亂時期，國軍「戰地政務」工作配合解除後，國軍政戰類準則有關物力動員部分，迄今未配合《全民防衛動員準備法》修訂，仍未脫離《國家總動員法》、《軍事徵用法》及「戰地政務」時的思維模式。
- 二、由於各級政戰承參對於物力動員法令瞭解有限，以致目前政戰部門可依法動員使用之重要物資，已不符現代戰爭之所需。因此，政戰類物力動員機制亟待從法制面、執行同步予以精進強化，使政戰幹部皆能熟稔物力動員之法規與作業流程，並經由政戰類物力動員品項的增修機制化、調查定期化的過程，落實國軍政戰類物力動員機制，充實戰時政戰持續戰力。

關鍵詞：政戰類物力動員、全民防衛動員準備、物力動員、戰地政務

壹、前言

從民國76年7月14日，政府宣布解除戒嚴，結束臺、澎地區長達38年的戒嚴(金門、馬祖等前線地區則延至民國81年11月7日始解除戒嚴)，民國80年5月1日，政府宣布終止動員戡亂時期，國軍「戰地政務」工作亦配合解除，¹「軍事管制」隨即步入歷史。但從國防部所頒行的《國軍政治作戰要綱》、《聯合作戰民事服務工作教則(草案)》等主要準則觀之，對於戰時或戰爭面的建立與掌握時，所需的政戰類物力動員概念，仍停留在《國家總動員法》、《軍事徵用法》及「戰地政務」時期，傳統以軍統政，以政輔軍，軍政一元化的思維，大都以「動員民力、物力，支持軍事作戰」一語帶過，未曾完整交代政戰類物力該如何動員取得，法令依據為何？作業程序為何？其後各軍種所據以編訂的教則、教範，自然無法脫離同樣的思維框架。

我國是一個高度科技發展的社會，更是強調法制的社會，凡執行公務均須「依法行

政」，亦即不論是「軍事動員準備」或「行政動員準備」工作，均須接受《全民防衛動員準備法》及其相關施行細則與各動員準備業務主管機關所頒行之行政命令的規範。本文旨在透過相關動員法令及政戰類準則的探討，檢視現行政戰類物力動員的調查、統計、編管等作為，是否符合現行相關法令規範，進而瞭解其窒礙因素為何？俾對國軍政戰類物力動員作業提出具體建議。

貳、國軍政戰類物力動員與物力動員之關係

現行《全民防衛動員準備法》將動員區分為動員準備及動員實施二個階段；動員準備又區分為行政動員準備及軍事動員準備二個子系統，軍事動員準備由國防部負責執行，中央各機關配合辦理²。軍事動員主要包括「軍隊動員」與「軍需工業動員」二項。³軍需工業動員乃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，使戰耗必需品，得以適時適地，獲得補充。⁴所以，政戰類物力動員係屬國軍整體

1 「戰地政務」乃基於國家政治目的，在戰時戰地，實施軍政一元體制，運用軍事管理方法及政治作戰作為之行政管理，使武力與民眾相結合，以進行全民總體戰，其目的在動員人力、物力，支援軍事作戰，鞏固地方政權，奠定勝利基礎。戰地政務委員會，由戰區司令長官兼任主任委員，負戰區戰地政務策劃、指揮、監督之全責。另戰地政務就工作而言，是運用法令規定，但不呆板的拘泥法令條文，同時，即使法令上沒有規定，但認為應該做而又可以做的，就要馬上去做，不必等待上級命令指示。所以，戰地政務是一種「軍事管制」下的施政行為，是一種軍事性的政治工作，不同於普通行政。詳請參閱《國軍政治作戰要綱》（臺北：國防部印頒，民國86年6月），頁附1-附6；《戰地政務與戰爭面之研究》（臺北：國防部總政治作戰部，民國78年11月），頁29；李正中，《戰地政務之理論與實際》（臺北：世界書局，民國46年1月），頁11；《戰地政務研究》（臺北：三軍聯合參謀大學，民國48年9月），頁2。

2 《全民防衛動員準備法》，民國90年2月2日，第2、5條。

3 《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》（臺北：國防部，民國93年3月），頁1-8。

4 《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》，頁1-9。

軍需工業動員的一環，自是不能脫離《全民防衛動員準備法》之規範。因此，要瞭解政戰類物力動員之前，須先瞭解物力動員及其範疇為何，始討論二者之間的關係及其對戰時政戰工作的重要性。茲分述如次：

一、物力動員概念界定及涵蓋範疇

(一)物力動員概念界定

動員(Mobilization)一詞源於普魯士(德語為Mobilmachung)，其本意為集合(assembling)、裝備(equipping)及準備出師作戰之意，⁵但隨著科技的發展與戰爭型態的轉變，必須集中全國之人力、物力、財力，方足以因應戰事，動員的概念也由單純趨於複雜，所以就國軍而言，動員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。⁶依據《全民防衛動員準備法》之規範，物資經濟動員準備方案主管機關為經濟部，⁷物力調查又屬物資經濟動

員準備方案的分類動員項目之一，⁸所以，國家為贏得戰爭或救平事變，平時即須透過物力調查各分類計畫主管機關及地方政府，將必須動員的物力予以調查統計後，納入國防部後備指揮部所建置的物力動員編管資料內，⁹使國軍能充分掌握全國各地「重要物資」與「固定設施」之資料，作為國軍因應作戰或緊急應變的需要，及規劃物資儲備、管制、分配及運用作業之參考依據。¹⁰所以，就國軍而言，物力動員就是充分運用國家各項資源，透過包括物資徵購徵用、生產轉換、交通動員等作為，以厚植戰時支援潛力，擴大支援能量，強化持續戰力，使之能充分供應作戰時龐大而迫切之軍需民用。¹¹

(二)物力動員涵蓋之範疇

為有效達成物資經濟動員任務，經濟部為兼顧國防與民生的原則下，採「平時積儲」與「戰時擴張」並用，以及「開發資源」與「建立能量」併行方式，促進經濟與國防建設之密切結合，本「及時動員、及時支援；就地動員、就地支援」之作法，逐次完成整備，以厚植物資經濟動員準備，鞏固

5 張羽，《戰爭動員發展史》（北京：軍事科學出版社，2004年1月），頁5。

6 《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》，頁1-7。

7 《全民防衛動員準備法》，第9條。

8 物資經濟動員準備方案包括物力調查、石油動員、糧食動員、煤動員、民生必需品短缺時期配售、重要工業動員、電力動員、給水動員及重要水庫整備等九項。詳請參閱《100年度物資經濟動員準備方案》（臺北：經濟部，民國99年3月），頁2~18。

9 《物力調查實施辦法》（民國96年6月14日修正），第7條13款之2。

10 《物力調查作業手冊》（臺北：經濟部，民國97年8月修訂），頁1。

11 《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》，頁1-8。另所謂「徵購徵用」係指軍政機關於戰時或執行緊急公務時，不能依正常方法獲得之重要物資或固定設施時，得依法實施徵購或徵用。計區分計畫徵購徵用、臨時緊急徵購徵用兩種。《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》，頁1-13~1-14。

動員準備基礎。¹² 所以，必須掌握全國之重要物資與工業生產能力，俾能於戰事發生或將發生緊急危難時，將平時積儲之能量釋出，以支援軍事作戰之所需。¹³ 因此，經濟部乃以《全民防衛動員準備法》為母法，根據「法律授權(或母法授權)」原則¹⁴，訂定《物力調查實施辦法》及《物力調查作業手冊》等子法，並規範物力調查範圍，供各類動員業管部門遵循。

在《物力調查實施辦法》及《物力調查作業手冊》中，將物力調查範圍區分為「重要物資」及「固定設施」二種，其類別及調查範圍分別為：¹⁵

1.重要物資

計區分為10大類66項332目，以調查其存量、生產量、輸入量、輸出量、內銷量及原材料使用量為主，並以存量調查為重點。10大類重要物資分別為：

1.食物類：12項21目；2.礦產及基本

金屬類：6項49目；3.機械類：4項34目；4.燃料類：9項10目；5.纖維、皮革、橡膠、棉、毛類：6項17目；6.化學品類：3項29目；7.藥品、醫材類：2項90目；8.建材類：7項21目；9.交通運具、通訊器材類：6項29目；10.其他類：11項32目。

2.固定設施：

計區分為5大類，分別為：

1.學校(教育部主管)：包括各級學校之教室、辦公室、實驗室、宿舍、場地(操場及空地)及其他固定建築物之間數、面積及其重要設施；2.公共場所(經濟部、交通部及地方政府主管)：包括宗教場所、觀光旅館、文化(活動)中心與其他公共場所之間數、面積(300平方公尺以上者)及其重要設施；3.醫療設施(地方政府主管)：包括公、私立醫院之病房、病床數量及其重要設備；4.倉庫(地方政府主管)：包括政府機關、公營企業、交通運輸業、銀行、海關與其他

12 《100年度物資經濟動員準備方案》，頁1。

13 《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》，頁1-8。

14 所謂「法律授權」係立法機關以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確。詳請參閱《詹鎮榮·公法學網頁》，<http://www.ccj.url.tw/VerwR/PDF/授權明確性原則.pdf>，檢索日期：民國100年2月9日。而行政機關基於法律授權、並不得逾越法律授權之範圍與立法精神始得發布法規命令。另根據大法官解釋第367號理由書內容表示：若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性知識，以施行細則定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。詳請參閱大法官解釋〈釋字第367號〉，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=367，檢索日期：民國100年2月9日。「母法授權」乃指根據母法授權訂定之子法，當目的、內容、範圍與授權依據無牴觸或逾越，並符合公益性目的，該等行政命令即具備合法性要件。請參閱廖又生，〈圖書館行政法個案：跨國的人力資源管理問題〉，《書苑季刊》第55期，<http://www.ntl.gov.tw/publish/suyan/55/22.htm>，檢索日期：民國100年2月8日。

15 《物力調查實施辦法》，第2條；《物力調查作業手冊》，頁2、12-23。

所有倉庫之間數、面積及其重要設施；5.貨櫃集散站(交通部航政司主管)：包括貨櫃運輸之儲放場地。

二、政戰類物力動員與物力動員之關係

(一)政戰類物力動員概念之界定

戰時所需的物力徵集作業過程相當繁雜，所以在動員準備階段即需考量動員實施階段時之軍事、工業及基本民生需求，完成各項重要物資及固定設施之調查及統計，¹⁶而政戰係以支援軍事作戰任務之達成為目的，為有效強化政戰戰時的持續戰力，必須確實掌握具替代軍事裝備功能的民間重要物資及固定設施，使之能於戰時經由物力動員獲得，成為戰時持續戰力的來源，以確保戰時各項任務之遂行。所以，政戰類物力動員乃指戰時為執行心戰、新聞及福利服務等作為所需之物資及固定設施，透過物力需求調查，充分瞭解民間潛存的政戰可恃戰力資源，經由統計、簽證、編管及徵購、徵用之程序，以擴大支援能量，強化戰時的政戰持續戰力。

(二)政戰類物力動員與物力動員之關係

根據《國防法》第5章(全民防衛)第24條明定：「總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動

員或局部動員。」同時還明定行政院及所屬各機關：「平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量、擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。¹⁷」「戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購徵用物資、設施或民力。¹⁸」以上法令規定都是強調動員時對民間物資的徵購徵用均須依法而行。

由於物資經濟動員係屬經濟部主管，所以，有關重要物資及固定設施之動員，均須遵循經濟部《物力調查實施辦法》及《物力調查作業手冊》的規定辦理，而國防部雖為動員實施階段重要物資或固定設施徵購、徵用及補償之主管機關，¹⁹也不能擅自動員民間物資，即使因演習實際需要，需徵購、徵用人民財物時，亦須將財物之種類、品名、數量、規格等相關資料，移請徵購徵用審查機關審查後，擬訂徵購、徵用計畫，報請「行政院全民防衛動員準備業務會報」核准後始能實施。²⁰所以，政戰類物力動員所需之各種重要物資或固定設施，均不能自外於物力動員及其相關法令之規範，且須符合物力調查範圍所列之品項，顯見政戰的物力動員不僅是整體軍需工業動員的一環，更是物

16 《全民防衛動員準備法》，第16條。

17 《國防法》，第25條。

18 《國防法》，第27條。

19 《全民防衛動員準備法》，第16條；《全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法》，第2條。

20 《全民防衛動員準備演習財物徵購徵用補償及解除徵用辦法》，第3、4條。

資經濟動員物力調查的一部分，同時政戰持續戰力能否維持不墜，均有賴於物力動員的成功否。

三、在戰時政戰類物力動員之重要性

臺灣地區幅員狹小，天然資源貧乏，平時除部分民生物資可自給自足外，其餘物資則多需仰賴進口，戰時各部隊各種物資之消耗與需求均較平時更為殷切，而軍中戰備物資屯儲的數量都有定額，且會因戰耗而快速下降，必須透過物力動員及時補充，方能維持部隊的持續戰力於不墜；為此，各級部隊必須未雨綢繆，將作戰區域內的人、財、物力納入組織，有效動員與運用，²¹以化民力為戰力，支援軍事任務之達成。所以，戰時所需之「重要物資」及「固定設施」的整備，平時即須透過年度的「定期調查」及「臨時調查」予以瞭解與掌握，方能在國防與民生兼顧的原則下，將民間可恃之民、物力予以納入動員編管，戰時始能透過徵購、徵用的程序與機制，獲得所需之物資與設施，以支援作戰任務之達成。

未來的戰爭，將是一場「節奏快」、

「耗損大」、「成本高」的軍事對抗，同時也是一場以科技力量為主體的武力衝突。然國防潛力是指平時經濟能力及人力資源，能轉為軍事力量者為其內涵，而且潛力愈大，愈有利於戰爭準備。²²防衛作戰除須仰賴國軍總體堅實戰力外，更須仰賴全民作戰意志與全民國防藏富於民間的資源；因為全民人力、物力資源必然是未來戰爭發展的主軸，亦為國防戰力的主要泉源，全民物力動員於戰時有效的支援運作，定為戰爭致勝的關鍵因素。²³雖臺灣的科技業發達，且擁有一定的優勢。但現行政戰所需之裝備對科技的依賴程度甚深，其作戰需求也會隨著科技的進展而有所不同，才足以因應未來的戰爭。然檢視當前國軍現有之政戰設施與裝備及各政戰專業部隊(單位)的限制因素，²⁴顯然已無法完全因應，戰時唯有透過物力動員的方式，獲得政治作戰所需的民間高科技潛存戰力，方能發揮政戰戰力於極致。顯見政戰類物力動員不僅是將民間的科技優勢轉化為及時戰力，更是戰時政戰持續戰力之張本。

21 《國軍政治作戰要綱》(臺北：國防部印頒，民國96年11月)，頁1-13。

22 賀俊起，《國防的多維結構》(北京：國防大學，1990年6月)，頁66~67。

23 陸軍戰術學編纂委員會，《陸軍戰術學(第三冊)》(桃園：陸軍總司令部印頒，民國91年10月)，頁7-230。

24 諸如播音大隊--固定廣播電台基地，戰時易受敵干擾與敵火威脅，形成攻擊目標；藝宣中心--特定專業器材受損時，不易獲得；軍事新聞通訊社--軍聞社現有之攝、錄、剪輯裝備及對外發稿、電子訊號傳輸系統有限，僅能維持基本採訪作業，目前尚未具備電視現場轉播作業能力，戰時無法滿足需求，須仰賴各作戰區提供必要後勤支援；戰時如通訊傳播與交通遭破壞，將直接影響新聞採訪、報導作業遂行；青年日報社--印刷機具屬固定裝備，無機動能力；電腦自動化編印系統技術門檻高，兩者如遭敵破壞，須透過委商或民、物力徵用(購)程序及與同業訂定支援協方式因應，以達成出報任務；福利總處--無地下儲存設施，戰時易遭破壞。詳請參閱《國軍政治作戰專業部隊(單位)指揮與運用教則》(臺北：國防部印頒，民國96年11月)，頁2-19、2-23、3-3、4-2~4-3、5-2。

參、現行動員機制下之政戰類 物力動員作法與窒礙問題

物力動員主要是要將部隊因應戰時或緊急應變時所短缺的裝備，透過「軍需物資徵購、徵用」方式予以補充，俾支援作戰任務之遂行，基此，政戰類物力動員必須配合軍需物資動員提出「打的需求」，現行政戰類物力動員作法及其所面臨的窒礙問題分述如下：

一、現行作法

國軍「軍需物資徵購徵用」及「軍事運輸動員」準備計畫，係由國防部後備事務司軍事動員處所主管，國軍政治作戰的物力動員業務，係由總政戰局政戰綜合部門根據各單位完成簽證後所呈報的資料，配合國防部後備事務司完成高司作業。

各級部隊的政戰類物力動員乃根據〈年度軍需物資徵購徵用作業程序時程表〉及經濟部所頒布之《物力調查實施辦法》、《物力調查作業手冊》的規範，每年配合作戰、後勤部門，依據固安作戰計畫、作戰部隊任務、編裝表及配賦表等，檢討次年遂行作戰任務所需的重要物資、固定設施及預算等之需求，向作戰區提出申請，作戰區再與各軍種司令部實施聯合審查作業，經審查

後，將需求送地區後備指揮部，再由地區後備指揮部邀集轄區縣(市)政府、徵用機關(各軍司令部)及所屬縣(市)後備指揮部，完成供需簽證作業，各徵用機關再呈國防部核定，並據以策定次年度動員物資徵購徵用實施計畫，令頒各級部隊遵行，²⁵以完成物力動員整備，俾利動員實施階段時依令徵購、徵用。然政戰部門經常依據準則之規定，提出相關的物力需求，但因不瞭解物力動員之規範，而提出非物力調查範圍之重要物資品項，以致無法如數獲得簽證。

二、窒礙問題

政戰類物力動員在執行上不僅須依「依法行政」，同時也要遵守相關準則之規範，然現行國軍政戰類相關準則顯然未跟上「法」的腳步，肇致各級部隊在執行上產生諸多困擾。有關現行政戰類物力動員的窒礙問題，茲從法制面與執行面二個面向加以探討。

(一)法制面－現行相關準則檢視

早期國軍依據《國家總動員法》及《軍事徵用法》，於戰事發生或將發生時，只要是確為軍事上緊急之需要，得據以徵用軍需物資及勞力，²⁶復受長期「戰地政務」軍政一元化思維的影響，²⁷以致其後國防部所印頒的政治作戰類相關準則中，對於物力

25 〈年度軍需物資徵購徵用作業程序時程表〉《國軍動員政戰作業手冊》，頁附5-1。

26 於下頁

27 戰地物力動員計畫只是戰地政務計畫的附件之一，詳請參閱《戰地政務研究》（臺北：三軍聯合參謀大學，民國48年9月），頁183。

動員部分之編撰，概依此思維而行，因而與現行《全民防衛動員準備法》及其相關法令之規範不盡相符，諸如在《國軍軍事思想》、《國軍政治作戰要綱》、《聯合作戰民事服務工作教則(草案)》、《國軍民事服務工作教則(草案)》、《國軍政治作戰參謀與組織作業教則》等準則中，對於民、物力的動員，大都以「動員民、物力，支援軍事作戰」一語帶過，未曾有完整的物力動員論述，²⁸ 只《國軍動員政戰作業手冊》在「動員準備政戰工作」之「心理作戰物力整備」部分有比較完整的提及，²⁹ 其餘各準則中則付之闕如，然綜觀《國軍動員政戰作業手冊》全文，有關物力動員部分，僅偏重於與心戰相關的重要物資，並未論及其他政戰工作或政戰專業部隊(單位)之戰時需求。

其次，《國軍動員政戰作業手冊》雖已脫離《國家總動員法》、《軍事徵用法》及戰地政務時期的思維模式，卻仍未將坊間機動廣播車、衛星轉播車SNG、機動電台車BNG、電視電影攝影機矮盤車等列入物力動員範疇的特種車輛，³⁰ 及列為與政戰相關的重要物資調查項目。另《國軍政治作戰專業部隊(單位)指揮與運用教則》中，有關各政戰專業部隊(單位)在戰時可能遭致的損耗，僅列為限制因素，³¹ 並未思考克服之道。

由於國防部準則編撰時並未結合相關的法令規範，以致各軍種所印頒之相關教則、教範仍延續著同樣的思維³²，所以才會將諸如民用擴音設備、報社、印刷廠、廣播電台、有線電視台等未納入重要物資調查範

26 《軍事徵用法》，民國26年7月12日公布，第1、2條，另根據本法第7條規定，其徵用標的除有特別規定外，得徵用之：一、彈藥、槍砲、電信器具、材料及其他作戰之工具；二、糧食、飲用水、飼料、燃料、飲食及烹飪器具；三、服裝及服裝材料；四、衛生醫藥之器具、材料；五、房屋、廠園或倉庫；六、乘馱輓用之牲畜、車輛、船舶、鐵道、火車、電車、航空器暨各種搬運及交通設備；七、造船廠、航空器製造廠及其他可供軍用之工廠；八、醫院；九、土地；十、其他軍事上所必需之動產及不動產，經國民政府以命令指定者。另根據《國家總動員法》，第3條之規定，國家總動員物資，係指：一、兵器、彈藥及其他軍用器材；二、糧食、飼料及被服品料；三、藥品、醫藥器材及其他衛生材料；四、船舶、車馬及其他運輸器材；五、土木建築器材；六、電力與燃料；七、通信器材；八、前列各款器材之生產、修理、支配、供給及保存上所需之原料與機器；九、其他經政府臨時指定之物資。由上述二法令及戰地政務之思維，可以想見，為何國軍政戰類準則對物力動員會如此一語帶過。

28 有關國軍政戰類準則對於物力動員之論述，請參閱《國軍軍事思想》（臺北：國防部頒，民國90年12月），頁5-30；《國軍政治作戰要綱》（臺北：國防部頒，民國96年11月），頁3-11、3-13、4-9--4-10、6-13、7-9、7-14、7-18；《聯合作戰民事服務工作教則（草案）》（臺北：國防部頒，民國97年9月），頁3-2、4-6、5-17；《國軍民事服務工作教則（草案）》（臺北：國防部頒，民國96年11月），頁1-2、5-2、5-3；《國軍動員政戰作業手冊》（臺北：國防部頒，民國96年11月），頁1-1、1-2、1-5、1-13、2-1；《國軍政治作戰參謀與組織作業教則》（臺北：國防部頒，民國96年11月），頁5-19、5-29、6-15、7-25、7-35。

29 《國軍動員政戰作業手冊》，頁2-9—2-10。

30 《國軍動員政戰作業手冊》，頁附4-1。

31 請參考註22。

32 各軍種印頒之教則、教範，本文不另討論。

圍的民間物資³³，列為政戰戰場情報準備的重要資料，肇致各級部隊依據準則所提出的物力需求，無法完全獲得地方政府簽證之窘境。

(二)執行面

政戰類物力動員之目的，乃是將民間的可恃戰力轉化為政戰的持續戰力，其內容自必繁雜多樣，不僅須是熟諳相關法令規定，同時亦須對部隊實況相當瞭解者，才能提出適當的物力需求，然從法的觀點及基層實際作業來檢視，當前國軍政戰類物力動員在執行上的窒礙問題分析如次：

1.政戰幹部未諳動員法令規定

國軍政治作戰類物力動員所面臨的問題，主要是政戰幹部對動員法令規定不夠熟稔，以致能依法動員的重要物資已明顯與科技進展脫節時，都不知該如何提出增修建議；也因為對動員作業規定瞭解的不足，才會將印刷廠、廣告公司及報(雜誌)社、資訊公司、廣播電台、有(無)線電視系統公司等，尚未納入物力調查範圍的民間資源，列為執行民事工作時的政戰資源整備對象；³⁴政治作戰總隊才會在所建置的心戰地理資訊系統中，將非屬物力調查範圍的訊息提供部隊運用。³⁵如此不僅容易肇致部隊承辦參謀在每年物力動員需求提出時，會因未符合物

力調查品項而無法完全獲得簽證外，甚至會使部分幹部誤以為戰時的民、物力的動員不必「依法行政」即能獲得。

2.總政戰局指導欠明確

政戰類物力動員需求並非只有守備、打擊部隊須提出，政戰專業部隊(單位)每年亦須依據部隊特性及遂行任務之所需，提出戰時的物力需求，然經訪查，³⁶政治作戰總隊因駐地關係，其物力動員只與駐地的作戰區結合，但其所屬部隊戰時須配屬至各作戰區遂行任務，然其戰耗補充所需之民間物資，並未向其他作戰區提出物力需求(大多數的政戰專業部隊、單位都有同樣的問題)，屆時若因戰耗需民間物資替代時，將無法透過軍需物資的徵購、徵用程序獲得，不僅持續戰力無從發揮，更容易形成戰力罅隙。

3.調查範圍內之重要物資品項與部隊需求脫節

戰時政戰遂行作戰任務所需之重要物資，有許多並未列入物力調查範圍，依據經濟部《100年度物力調查綜合計畫》所核定的重要物資品項中，符合政戰所需且列入調查品項者(排除通用的一般車輛、睡袋等項目)，只有3類4項8目(如附表)，且均屬「臨時調查」物資，³⁷其所能發揮的效用，顯然

33 《陸軍戰場情報準備作業教範(第二版)》(桃園：國防部陸軍司令部，民國98年4月)，頁6-50。

34 《聯合作戰民事服務工作教則(草案)》(臺北：國防部，民國97年9月)，頁5-5。

35 詳細內容請參考政治作戰總隊心戰大隊軍網網頁。

36 本研究曾與各層級的政戰、物力動員承參就業務內容加以討論，但礙於涉及承參姓名，故本文不便公開詳情。

37 於下頁

不足以支持未來高科技作戰的需求。

科技日進千里，政治作戰所需的戰時物資也會隨科技的發展而有所改變，國軍現有之政戰裝備與設施，顯然已無法全然因應現代及未來戰爭之所需，必須將民間可為我所用之潛存戰力予以統合，諸如民用擴音設備、廣告公司、報(雜誌)社、印刷廠、廣播電台、有(無)線電視系統公司、資訊公司、LED廣告幕、喊話車、快印機、大圖輸出機及SNG轉播車等高科技裝備，都是戰時可以充分發揮政戰戰力之重要物資，然均未納入物力調查範圍，而中央各動員準備方案主管機關及各縣(市)戰力綜合協調會報，基於「依法行政」之概念，自然無法配合將之納

入調查與編管，更遑論成為物力動員之品項，須儘速增修以符作戰所需。

肆、精進作法

自從「動員戡亂」時期終止後，原國軍軍事動員所依循的《國家總動員法》及《軍事徵用法》，亦於民國93年1月7日正式廢止，³⁸致有關物力動員必須根據《全民防衛動員準備法》及中央各動員準備方案主管機關所頒行的各項行政命令執行，國軍政戰類物力動員實際作業上也因而產生諸多窒礙問題，所以，國軍政戰類物力動員無論在法制面、執行面都必須再精進，方能符合法令規範。精進作法分述如次：

表一 《101年度物力調查綜合計畫》物資調查範圍內政戰重要物資調查項目表

項次	類別	項別	目別	調查權責	調查權責單位或資料提供單位
1	化學品類(06)	紙製品(06-02)	新聞紙(06-02-01)	臨時調查	地方政府
2	輸具及通訊器材類(09)	通訊器材(09-05)	車裝跳頻機(09-05-01)	臨時調查	地方政府
3			手持跳頻機(09-05-02)	臨時調查	地方政府
4			電池(09-05-06)	臨時調查	地方政府
5	其他類(10)	攝影器材(10-01)	電視電影攝影器材含沖印設備(10-01-01)	臨時調查	地方政府
6			手提式簡易型剪輯機(10-01-02)	臨時調查	地方政府
7		裝備及儀器(10-03)	喊話器(10-03-01)	臨時調查	地方政府
8			擴音機(10-03-02)	臨時調查	地方政府

37 「臨時調查」為對列入或未列入「物力調查作業手冊」調查範圍內之「重要物資」及「固定設施」，得依命令實施臨時調查。當地直轄市、縣(市)政府及有關機關，除應提供平時已建立之調查資料外，並需依權責派員會同調查，依限辦理。《101年度物力調查綜合計畫》(臺北：經濟部，民國100年5月)，頁5、16、21、22。但在各動員準備方案主管機關及地方政府「依法行政」的概念下，對於已列入調查範圍的品項都需依命令調查了，更何況是未列入調查範圍內的重要物資，未來將依何命令實施調查，值得探討。

38 總統華總一義字第09200249201號令公布廢止，《全國法規資料庫》，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=A0030024>，檢索日期，民國99年12月30日。

一、法制面

法令規定是一種行為準繩，「依法行政」更是各級部隊奉行之圭臬，所以國軍政戰類物力動員之精進，首須從法制面著手，以使各項動員作業均能符合法令規範，精進作法如次：

(一)全面檢討修訂政戰類相關準則

國防部所頒行之準則係國軍各級部隊的行動準據，其內容必須是符合國家各項法令規章之規範，而物力動員涉及民眾的權利事項甚多，必須審慎並依法執行。然檢視國軍現行政戰類準則，仍有諸多與現行物力動員法令規定不符之處，所以國軍政戰類準則應依據法律授權原則，根據《全民防衛動員準備法》及其施行細則與中央各動員準備方案主管機關所訂頒的行政命令，進行全面性的檢討與修訂，以免除政戰部門物力動員不須「依法行政」的誤解，並提供各級部隊一個有法可依的行動準據。

(二)參與「軍事動員幹部訓練班」班隊受訓

部隊作戰時「打的需求」如何提出才能依法獲得，必須是對相關的動員法令、物力動員流程有深入的瞭解，才能提出適切的

需求。而當前各部隊負責政戰類物力動員承辦人員，幾乎皆未曾接受過後備動員管理學校「軍事動員幹部訓練班」的訓練，自然對政戰類物力動員須切合的法令規定及作業流程瞭解有限。雖然在國防部政治作戰訓練中心的正規班教育第333期中，開設有2小時的動員課程，³⁹但對物力動員完全陌生的政戰幹部而言，2小時的課程顯然不足，所以，為使政戰幹部對物力動員有更充分的瞭解，必須主動將各作戰區政戰部門承參、政戰專業部隊(單位)相關人員送訓，參與「軍事動員幹部訓練班」的課程，俾使各級政戰部門都能依法提出符合戰時所需的物力需求。

(三)建議增修政戰所需之重要物資品項

現行國軍政戰部門可以透過物力動員機制所獲得的物資品項，顯然無法滿足現代化及未來的高科技戰爭之所需，所以，動員品項必須因應時空環境的變化及科技的發展予以增修，方能有效支援未來的作戰。經檢視相關法令，政戰類物力動員所需的重要物資若須增修，總政戰局宜配合軍事動員處年度分類計畫研修時提出增修建議(或另提政戰類物力動員分類計畫呈核)，⁴⁰將所需的

39 授課時數之取得係參考國防部政治作戰教育訓練中心正規班民國99年10月27日之課表。

40 由於國防部後備司令部司令係臺閩全民戰力綜合協調會報之召集人，政戰主任為副執行長，各部會動員會報執行秘書為當然委員，會報組織負有協調支援軍事作戰所需之人、物力動員整備之責，另在直轄市及縣(市)的全民戰力綜合協調會報中，當地後備指揮部政戰主任亦為副執行長，均須列與會，所以總政戰局亦可透過參與「臺閩全民戰力綜合協調會報」及縣(市)「全民戰力綜合協調會報」時，須適提出增修意見。詳請參閱《全民戰力綜合協調組織設置及實施要點》(民國94年6月20日修正)，第6條、第7條第6款；後備司令部、地區後備指揮部及直轄市、縣(市)後備指揮部為動員實施階段物資或固定設施徵購、徵用及補償業務之協調機關，應協調相關動員準備分類計畫主管機關，掌握軍需物資或固定設施之異動資料。詳請參閱《全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法》，第5條。

重要物資納入物力調查範圍，使政戰類物力動員所需的重要物資，能與各項準則及部隊實需相結合，否則，準則所羅列須部隊進行整合或調查的民間重要物資與設施，皆是無法獲得簽證之品項，對需求部隊而言，無異是空中樓閣，永遠無法獲得。

二、執行面

作戰區各部隊及政戰專業部隊(單位)的政戰承辦參謀，是實際參與政戰類物力動員作業者，渠等對法令規定及作業流程熟諳否？能否隨時注意及掌握科技之發展狀況？政戰專業部隊(單位)能否與各作戰區密切協調配合？都是在執行面須再加強精進的事項。茲分述如下：

(一)定期辦理政戰類物力動員講習

物力動員區分為重要物資及固定設施二部分，雖然後備指揮部自民國95年起，每年均於各地區召集全軍政戰承參及相關幹部，辦理「心戰物資動員講習」，然講習內容僅著重於心戰所需的重要物資動員部分，對於政戰專業部隊(單位)、各地區營站及各部隊屯儲物資所需的固定設施則未曾涉及，另各級部隊(單位)承參未必能久任一職，是以，為使政戰幹部對各種動員法令規定及對總政戰局的政策指導有更深入的瞭解，總政戰局每年應根據國防部「年度軍隊動員準備計畫作業講習」內容，策辦政戰類物力動員講習，持恆教育幹部，使各級部隊(單位)對

政戰類物力動員相關的法令規定及作業流程都能夠熟知、熟練，進而使政戰類物力動員提出的需求都能切合法令規定，並符合部隊(單位)「打的需求」，以有效化民力為戰力，發揮政戰持續戰力達成任務。

(二)落實政戰幹部物力動員教育

要落實政戰幹部物力動員對相關法令及對作業流程的熟稔度，根本之道是教育。雖然現行政戰幹部的正規班進修教育已將物力動員課程納入授課(僅2小時)，然時數明顯不足，為使政戰學官能深入瞭解物力動員的旨趣，必須增加時數。另應在指參深造教育的政戰專業課程中，亦須將物力動員納為政戰戰場情報準備⁴¹(如圖一)及政治作戰想定的研討課題，使學員能透過資料蒐集及課堂的討論過程中，增強對物力動員法令與作業流程的熟悉度，同時深入瞭解作業時可能面臨的窒礙問題解決之道，使其在結訓返回工作崗位時能發揮所學，裨為政戰類物力動員機制奠基。

(三)掌握所需重要物資之變化狀況

平時的動員準備，是戰時實施動員的基礎和條件，為有效因應未來的作戰需求，政戰所需的物資與設施必須隨科技發展的進程而變動，所以，平時各級部隊及政戰專業部隊(單位)，除須思考單位遂行作戰任務與民間科技結合所需之物資為何外，另須經常訪查駐地與戰術位置周邊，隨時掌握戰時所

41 黃振富，〈國軍政治作戰指參作業程序精進之研究〉《陸軍學術月刊》(龍潭，國防部陸軍司令部教準部，民101年2月)，頁85。

MDMP指參作業程序政戰計畫作為總圖

經常戰備時期（戰備整備階段）

初始階段

構想發展階段

計畫發展與審查



資料來源：黃振富，〈國軍政治作戰指參作業程序精進之研究〉《陸軍學術月刊》（龍潭，國防部陸軍司令部教準部，民101年2月），頁85。

圖一 MDMP指參作業程序之政戰計畫作為示意圖

需的各種重要物資發展狀況，俾能適時提出增修建議，將之納入物力調查範圍，成為未來可以依法動員的重要物資。

(四)政戰專業部隊(單位)應密切與各作戰區協調作業

現行政戰專業部隊(單位)每年提出政戰物力需求時，皆只與駐地之作戰區配合作業，然其下屬部隊係分駐各地或戰時會配屬至各作戰區，其所提出的需求自是未能將各作戰區完全涵蓋，所以，總政戰局應指導各政戰專業部隊(單位)，將其所屬部隊戰時所需之重要物資及固定設施，主動配合各作戰區政戰及作戰部門承參協調提出，使其打的需求能與各作戰區的物力動員充分結合，俾利戰時任務之遂行。

伍、結論

國軍動員機制之政戰類物力動員成果影響持續戰力甚鉅，必須跳脫《國家總動員法》、《軍事徵用法》及「戰地政務」時期的思維定勢，回歸「依法行政」，故須針對現行的政戰類準則，依據母法授權原則進行全面性的檢討修訂，使之符合相關的法令規範，以提供各級部隊一個有法可依的行動準據。

為因應現代化及未來的作戰需要，政戰類物力動員品項必須適時增修，參與相關會報的政戰主管必須瞭解部隊的需求並主動提出，使動員品項能符合高科技作戰之所需，另各級部隊必須捨得將幹部送訓，使幹部皆

能充分瞭解相關法令規定，並熟稔各項作業流程，俾能有效動員，充實部隊戰力。

政戰類物力動員的成功與否，是戰時政戰持續戰力能否發揮的重要因素，然其工作內容千絲萬縷，除須有明確的政策指導及持恆的教育外，更須及各級幹部的投入與配合，方能實現幹部皆熟稔物力動員作業流程及政戰類物力動員品項增修法制化、調查定期化的願景，以落實政戰類物力動員機制，使戰時所需之裝備能與時俱進，確保戰時政戰持續戰力的發揮。

作者簡介

黃國峰

陸軍士校78年班

陸軍官校82年班

陸軍指揮參謀學院93年班

國立中央大學歷史研究所研究班

現任國防大學陸軍學院軍事理論組教官

