

探討運用全民防衛動員效能 提升教育召集訓練成效之研究



撰稿人：陳昱瑋 藍碧玲

摘 要

為達成「防衛固守，重層嚇阻」軍事之戰略目標，在112年國防部報告書中，將精進後備改革納入防衛國家安全重要政策，其中以強化教召訓練、結合戰術位置施訓及提升訓練強度作法，達成後備部隊訓練實戰化目標；另因應全民防衛動員署成立，專責協調跨部會動員政策規劃與執行，以利戰時發揮全民總力，進而支援軍事作戰。

本研究以SWOT分析目前全民防衛動員效能及教召訓練作法相關之法令規定及作業程序，探討整合在「召訓地點選定」、「召員報到運輸」、「軍民聯合訓練」、「全民國防教育」、「召集訊息有效傳達」等5個面向為基準實施評估，謀求出後續應將致力於「具體完備法令規範，強化軍民聯訓成效」、「落實動員專業人才培育，提升動員工作執行成效」、「運用社群網路強化宣傳效果、提高國人參與軍事訓練意願」、「明確訂定預算編列要項、有效共同遂行全民防衛動員事務」、「提高動員協調機關位階、促進政軍協調效能」、「擴展資訊專業技術交流、謀求電子跨域契機」、「發展客製化應用程式、確保召集訊息傳達成效」等7項目，俾提升整體後備部隊召集訓練推展成效。

關鍵字：全民防衛動員、教育召集訓練、行政動員、SWOT



壹、前言

烏俄戰爭自2022年2月24日爆發迄今已逾2年，開戰之初，俄軍兵分10路大舉入侵烏克蘭，在全民團結及強大的抗敵意志下，烏軍讓俄羅斯原本計畫的速戰速決演變成持久戰，這是美歐及其他國家對於侵略者制裁，並給予烏國援助之關鍵，顯示作戰全程，全民總力及後備軍人戰力亦是防衛作戰成功要素¹；基此，平時運用全民防衛動員效能，將有效於戰時提升整體防衛戰力。

在112年國防報告書提及國防部成立全民防衛動員署(以下簡稱全動署)，主為戰時能發揮全民總力，進而支援軍事作戰，在實戰化訓練政策中，應秉持作戰為背景、訓練為著眼指導，採實兵、實彈、實地、實作方式，將「處處皆戰場」之思維，融入在「時時做訓練」的概念，藉由強化教召訓練、結合戰術位置編成

及提升訓練項目強度等作為，達到後備部隊實戰化訓練之目標，²遂以探討運用全民防衛動員效能，在「召訓地點選定」、「召員報到運輸」、「軍民聯合訓練」、「全民國防意識」及「召集訊息傳達」等6個面向整合於教育召集訓練作法如圖1，以提升整體訓練成效。

政府或民間企業在實施資源整合前，均運用SWOT評析內部優、劣勢及外部機會、威脅，發展為達成目標之方法，故本研究以此理論分析現行法令規範及作法，尋求運用全民防衛動員效能之可行作法與建議，以符訓練實戰化政策。

貳、全民防衛動員運作機制

我國動員全民防衛動員制度追溯自民國26年至34年對日抗戰時期，自「國家總動員業務」演變至今成為國家整體面的「全民防衛動員準備機制」，期間因國際情勢、國防政策及國

家民情文化等因素，整個動員機構從「國家總動員會議發展」至「全民防衛動員署」，期程如圖2所示。

在中共積極建構強大的軍事武力前提下，國軍歷經精實、精進、精粹、及勇固案等人力精簡政策，國軍訓練、裝備及武器積極作法及籌建上似乎仍無法肆應作戰需求，基此，全民防衛動員

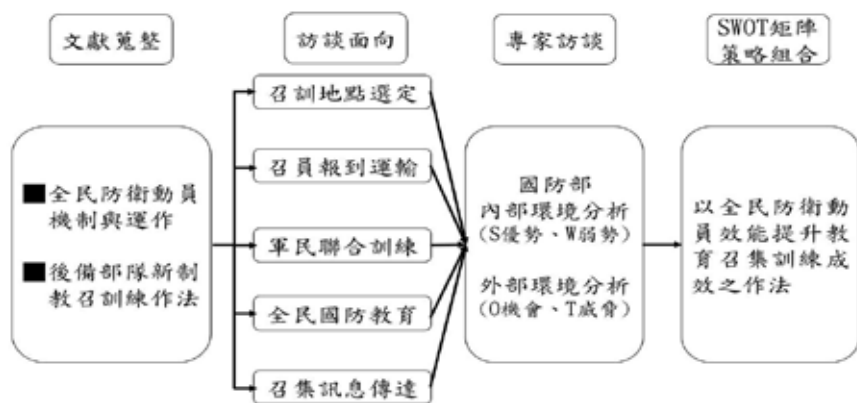


圖1 研究架構圖

資料來源：本研究自行整理

- 1 【全民國防】烏國頑強抗俄體現全民國防》，《青年日報》，2022年5月27日，〈來源：<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1520187&type=forum>〉（檢索日期：2023年10月5日）。
- 2 國防報告書編纂委員會，《中華民國112年國防報告書》（臺北市：國防部），2023年9月），頁82.106。



圖2 我國動員制度發展歷程圖

資料來源：本研究自行整理

機制完整與運作完備性更是重要。³

我國動員制度就動員法規而言，從原精神層面的「總動員運動」，在全民總力整合前提下，修調至以法明訂行政院各部會及國防部應執行動員準備較具體事項，充分運用政、經、軍、心等總體力量，以支援軍事作戰及協助國

家緊急應變，動員法規發展歷程如圖3。

而我國全民防衛動員機制區分「行政動員」、「軍事動員」二個子系統，⁴採「計畫」及「會報」體系方式運作，並以「全民戰力綜合協調組織」為行政與軍事動員間協調介面(運作機制

如圖4所示)，藉由動員演習時機驗證，整合作戰地區人、物總力，強化政府因應戰事發生(將發生)或緊急危難時之能力，⁵相關計畫、會報、組織體系及演習實施方式說明如下：

一、計畫體系：

行政院動員會報每兩年策頒乙次動員準備綱領、行政院中央主管機關每年策頒乙次動員準備方案、動員準備分類計畫及地方政府每年策頒乙次動員準備分類計畫，各計畫名稱及權責機關如表1。

二、動員會報體系：

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、直轄市、縣(市)政府動員準備業務會報等三級會報組織，會議召開期程、目的及體系如表2及圖5所示。

三、全民戰力綜合協調組織：

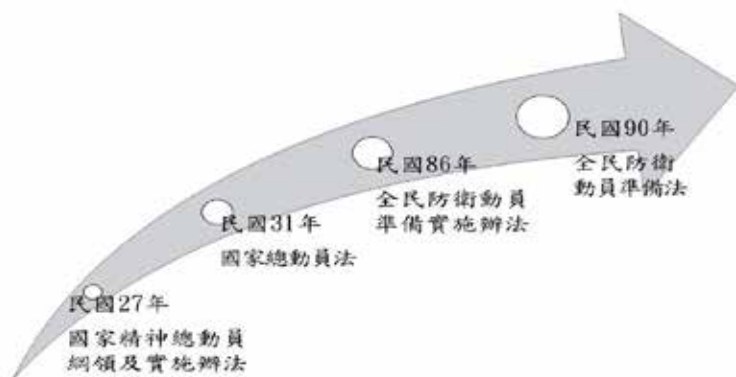


圖3 我國動員法規發展歷程圖

資料來源：本研究自行整理。參考國家發展委員會檔案管理局，《國家精神總動員》，檔案支援教學網網站，〈<https://art.archives.gov.tw/Theme.aspx?MenuID=454>〉，2013年，〈檢索日期：2023年11月11日〉

3 朱志強，《提升「全民防衛動員機制」-兼論「整體防衛構想」》，桃園縣：國防大學，2022年5月，頁35。

4 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：<https://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>，檢索日期：2023年10月30日。

5 行政院「112-113行政動員準備執行綱領」，頁13-14，《嘉義縣教育資訊網》，2022-02-23，〈來源：<https://www.cyc.edu.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=67000>〉(檢索日期：2023年10月22日)。

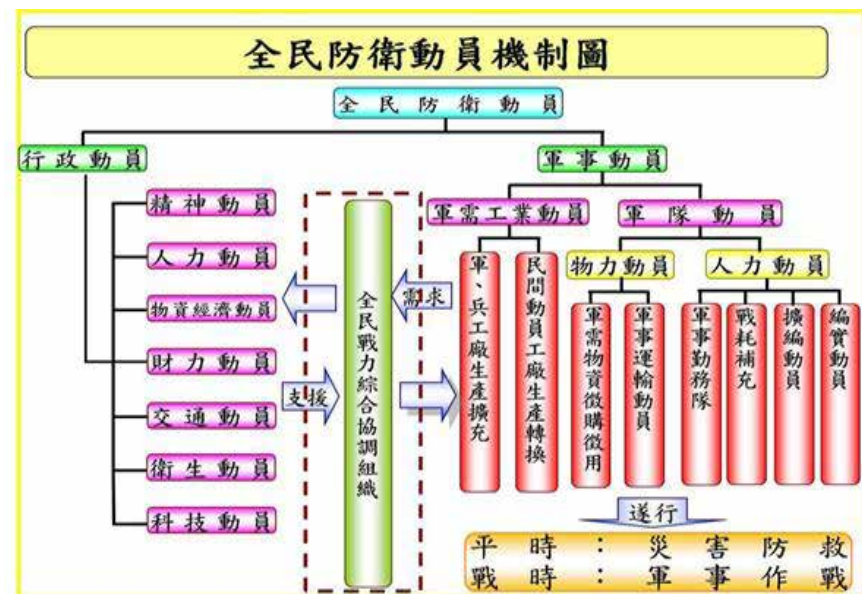


圖4 全民防衛動員運作機制圖

資料來源：蘇茂嘉，《臺澎防衛作戰後備戰力整合之研究-提升戰力綜合協調組織運作效能》，新竹：中華大學，2019年7月。頁28。

平時以「會報」方式組成運作，以直轄市、縣(市)行政區域為核心，各公、民營事業機構為後援，作戰區各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、軍協調之管道；戰時，臺閩及地區戰綜會報轉換成戰力綜合協調中心，各縣市戰綜會報與動員會報、災害防救會報轉換成立「聯合應變指揮管制中心」，整合轄內人、物力資源，轉化為具體實質戰力，支援軍事作戰或緊急危難所需，人員編組表及運作流程圖如表3、圖6所示。⁶

四、演習時機：

為驗證平時人、物力動員整備可行性及

政軍協調效能，全民防衛動員演習計區分民安、萬安、同心及自強演習等4項，期在軍方、公家機關及民間單位相互協調合作下，提升戰時國家整體動員能力。

參、行政動員權責與效能

行政動員準備由中央各機關及直轄市、縣(市)政府負責執行，⁷其任務是將全國可為動員的人、物力、科技、設施及輪具等，使其獲得有效整合，以備戰時支援軍事任務。

依「全民防衛動員準備法」第9條，中央各機關主管之動員準備方案，除軍事動員方案外，餘「精神」、「人力」、「物資經濟」、「財力」、「交通」、「衛生」及「科技」等七個動員準備方案屬行政動員範疇，以下僅以戰時支援軍事任務，平時運用教育召集訓練時機得以實地、實兵演練部分，敘述全民國防精神教育等9項相關動員準備方案，分類計畫及內容如表4：

另其中因應敵情威脅，未來我國整體國防係由主戰部隊、守備部隊、後備部隊與後備系統、民防系統等4個領域組成全民國防體系，

6 全民防衛動員署，《關於本署》，全民防衛動員署網站，〈<https://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=050&mCate=050>〉，2023年11月，〈檢索日期：2023年11月11日〉。

7 孫廷禎，國會季刊第50卷第3期，《全民防衛動員的挑戰與展望-提升後備戰力專案》，2022年9月，頁136。

表1 全民防衛動員準備計畫一覽表

區分	分類計畫	負責單位	區分	分類計畫	負責單位
人力動員方案 (內政部7)	民防人力	內政部警政署	物資經濟 動員方案 (經濟部9)	重要物資及固定設施	經濟部研發會
	重要生產人力	經濟部工業局		糧食動員	農委會農糧署
	學校青年服動	教育部學務司		給水動員	經濟部水利署
	消防人力	內政部消防署		煤動員	經濟部礦務局
	替代役備役人力	內政部役政署		電力動員	經濟部能源局
	戰時受傷及退除役軍人安置	退輔會		水庫維護	經濟部水利署
	交通人力	交通部交通事業小組		民生補給品配給配售	經濟部研發會
交通動員方案 (交通部10)	通信動員	通信傳播委員會		油氣動員	經濟部能源局
	工程機械動員	內政部營建署		重要工業動員	經濟部工業局
	鐵路動員	交通部鐵路局	財力動員方案 (財政部3)	戰費籌措	財政部國庫署
	高速鐵路動員	交通部鐵道局		預算轉換	行政院主計總處
	公路動員	交通部公路總局		金融外匯管制	中央銀行
	水運動員	交通部航港局	精神動員方案 (教育部3)	全民國防教育	教育部學務司
	車輛動員	交通部公路總局		海內外新聞	文化部綜合規劃處 外交部國際傳播司
	空運動員	交通部民航局		國軍新聞傳播	政戰局
	高速公路動員	交通部高公局	軍事動員方案 (國防部7)	軍隊動員	國防部全動署
	漁船動員	農委會漁業署		軍事勤務隊動員	國防部全動署
科技動員方案 (國科會4)	科技人力動員	國科會		軍需物資徵購徵用	國防部全動署
	支援化學戰劑準備	環保署		軍事運輸動員	國防部全動署
	輻射防護動員	原子能委員會		軍需工業動員	國防部全動署
	國防科技研發動員	國防部資規司		軍民通用品標準化動員	國防部軍備局
衛生動員方案 (衛福部4)	傳染病防治	衛福部疾管署		資訊動員	國防部通次室
	醫政動員	衛福部醫事司	全民防衛動員準備計8個方案、47個分類計畫		
	醫政動員	衛福部食藥署			
	國軍醫療動員	國防部軍醫局			

資料來源：本研究自行整理。參考行政院「112-113行政動員準備執行綱領」，頁13-14，《嘉義縣教育資訊網》，2022-02-23，〈來源：<https://www.cyc.edu.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=67000>〉(檢索日期：2023年10月22日)。

其中民防系統係整合行政機關與民間力量，建構可於平、戰時迅速轉換的「民防系統」，⁸經內政部統計支援軍事勤務為民防總隊及特種防護團(編組架構如圖7所示)，合計14萬餘人，⁹民防團支援軍事勤務項目一覽表如表5所示。

綜上所述，行政動員在全民防衛動員準備

法及各動員備方案規範下，各行政機關應策頒計畫、執行工作要向及內容均已律定，並運用各級業務會報、訪評及演習時機驗證，均能提升人、物力動員整備成效。

肆、教育召集訓練 現行作法研析

後備戰力為國軍兵力整建重點，¹⁰人力動員區分編時、擴編、戰耗及軍事勤務隊等動員方式，其中擴編動員以納編之年計要員，以營(或獨立連)為單位，依「兩年一訓」政策，採14天及5至7天教召方式

併行，區分「重大演訓」、「一般教召」部隊施以召集訓練，召訓目標計約8萬人(14天：約2萬人；5至7天：約6萬人)。¹¹

就以上述教召政策為基礎，在平時運用全民防衛動員效能，提升整體訓練成效部分，可以從召訓地點選定、召員報到運輸、軍民聯合

8 同註2，頁94。

9 內政部，《109年人力動員準備方案》，頁3，《內政部網站》，2019年03月26日，〈來源：https://ws.moi.gov.tw/001/Upload/OldFile/site_node_file/4597/109%E5%B9%B4%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E5%8B%95%E5%93%A1%E6%BA%96%E5%82%99%E6%96%B9%E6%A1%88.odt〉(檢索日期：2023年11月25日)。

10 同註2，頁104。

11 國防部，《國軍112年後備軍人召集訓練指導大綱》，112年2月，頁5、7、10。

表2 動員會報召開期程一覽表

區分	行政院動員會報	動員準備方案會報	縣(市)政府動員會報
主持人	行政院長	業務主管機關首長	縣(市)長
召開次數	1次/年	2次/年	2次/年
會議目的	結合跨部會能量，提升動員運作效能	結合自身施政計畫，共同推動相關動員準備業務	配合上級各動員會報指示執行動員準備事宜

資料來源：本研究自行整理。參考蘇茂嘉，《臺澎防衛作戰後備戰力整合之研究-提升戰力綜合協調組織運作效能》，新竹：中華大學，2019年7月。頁25-26。

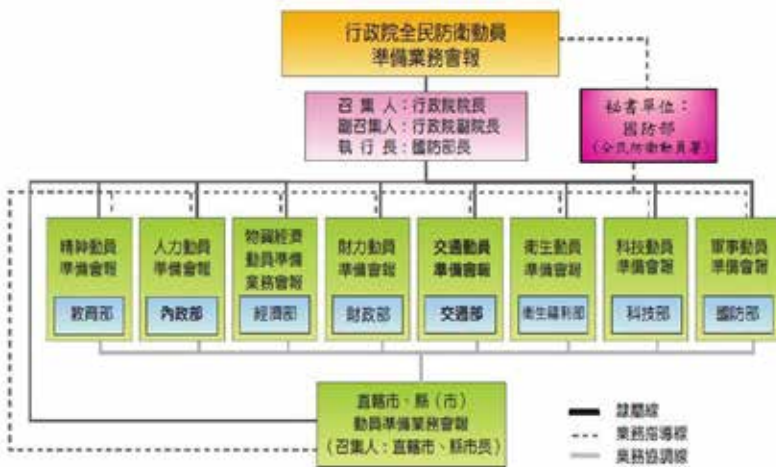


圖5 全民防衛動員準備業務會報體系圖

資料來源：本研究自行整理。參考中華民國104年國防報告書編纂委員會，《中華民國104年國防報告書》。臺北市：國防部，2015年10月，頁152。

訓練、全民國防教育及召集訊息傳達等作法實施探討，分述如後：

一、召訓地點選定：

(一)現行作法：

- 1.學校、公共場所(含社區活動中心、宗教場所)在重要物資及固定設施調查實施辦法中已納入調查範圍，即上述場所均可提供動員部隊實施年度簽證，據以

戰時徵用憑據。

2.依新制教召訓練政策指導，均能於作戰責任地境內現地施訓，經統計112年擴編動員單位選址共計396處，其中以學校138處最多、宗教場所127處次之，擴編動員112年教育召集訓練召訓地點統計表如表6所示。

(二)全民防衛動員效能運用：

1.國防部編列動員整備費業務租金共計64,983千元(含陸軍15,226千元、全動署49,757千元)，¹²其中部分為教育及勤務召集租用臨時浴廁、保存食材冷凍(藏)櫃及軍械存放之貨櫃等所需。

2.平時召訓部隊應於年度物力簽證處所施訓，建置戰時實需相關軟、硬體設備，以全民防衛動員效能運用物資經濟動員準備方案，市政府各局處可整合召訓作法說明如後：

(1)經發局：在軍需固定設施上，依作戰需求協助與教育、民政局溝通建

12 國防部，《113 年度國防部所屬單位預算案書表》，國防部網站，〈<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71877&title=%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B3%87%E8%A8%8A%E5%85%AC%E9%96%8B&SelectStyle=%E9%A0%90%E7%AE%97%E5%8F%8A%E6%B1%BA%E7%AE%97%E6%9B%B8>〉，2023 年 4 月 13 日，頁 132、562，(檢索日期：2023 年 11 月 5 日)。

表3 全民戰力綜合協調會報組織人員編組表

全 民 戰 力 綜 合 協 調 會 報 組 織 人 員 編 組 表			
區分	臺閩	地區(本島*4、外離島*3)	縣市
召集人	參謀總長	■本島：作戰區指揮部指揮官 ■外、離島：作戰區(防衛部)指揮官	直轄市、縣(市)長
副召集人	全動署後備指揮官	■本島：地區後備指揮官(東部地區：作戰區副指揮官) ■外離島：作戰區(防衛部)副指揮官	副召集人二人(金門縣、連江縣一人)： ◎直轄市、縣(市)副首長 ◎縣(市)後備指揮官
執行長	全動署 後備指揮部參謀長	■本島：地區後備指揮部參謀長(東部地區：作戰區參謀長) ■外離島：作戰區(防衛部)參謀長	縣(市)後備指揮部參謀長(金門縣、連江縣：後備服務中心主任)
委員	中央各部會動員會報執行秘書、軍種副司令及重要公、民營事業機構負責	■本島：各一級幕僚單位主管、所屬部隊長(含三軍作戰管制單位)及直轄市、縣(市)長、議長聘(派) ■外離島：各一級幕僚單位主管、所屬部隊長(含三軍作戰管制單位)及縣長、議長、後備軍人輔導組織代表聘(派)兼之	直轄市、縣(市)政府所屬之各局(處)主管、軍事單位代表、各區公所區長及重要公、民營事業機構、民間團體負責人聘(派)
秘書單位	全動署 後備指揮部指定單位	■本島：所在地區後備指揮部(東部地區：作戰區指揮部)指定單位 ■外離島：作戰區(防衛部)指定兼任	直轄市、縣(市)後備指揮部(金門縣、連江縣：後備服務中心指定單位)
平時期程	每年十二月，召開乙次	每年五月、十一月，各召開乙次	每年二至四月、八至十月，各召開乙次
戰時轉換	3小時	2小時	

資料來源：本研究自行整理。參考《國防部全民戰力綜合協調組織設置及實施要點》第九、十、十二點。
2022年8月19日修正。

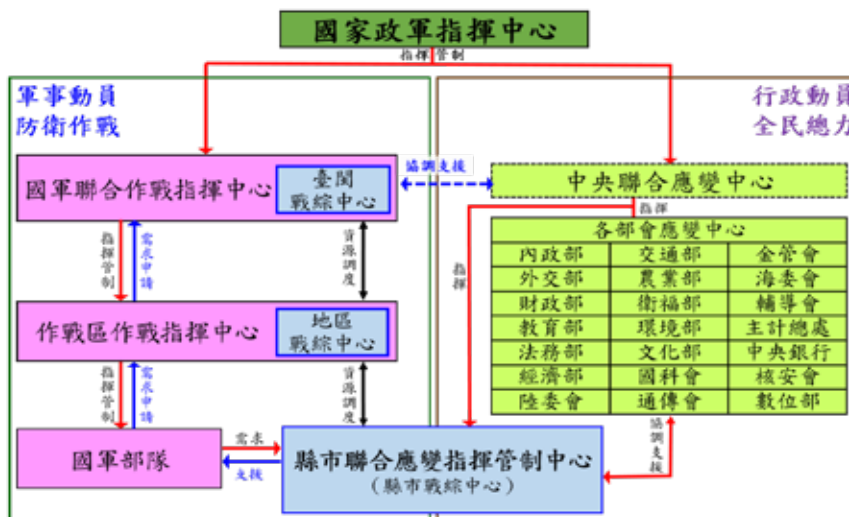


圖6 全民防衛動員機制運作流程圖

資料來源：本研究自行整理。參考蘇茂嘉，《臺澎防衛作戰後備戰力整合之研究-提升戰力綜合協調組織運作效能》，新竹：中華大學，2019年7月。頁35。

置軟、硬體設備及物力簽證作業。

(2)教育局：平時配合召訓部隊需求，在不影響學生課業原則，同意在校園宿營、盥洗及炊爨等作業。

(3)民政局：協助與各區公所協調，同意轄區活動(老人會)、運動中心、宗教場所等，洽借予召訓部隊施召訓。

召訓部隊以物力簽證所施訓為首選，然遇教召任務協調洽借場地時，各公、民機關常



以影響平常庶務為由推諉，協調洽借困難，更遑論尚有租賃生活設備需求。上謁窒礙，在113年重要物資及固定設施未獲簽證及未編管品項，已可由需求單位依程序向上申請，從由全動署召開跨部會會議協請所屬納入編管及簽證，進而若能進一步獲得地方政府各機關大力支持，將能降低行政人力、減少場地協調洽借時間與預算支出負荷，專注戰訓本務，提升召訓整體成效。

表4 行政動員戰時支援軍事任務工作內容一覽表

項次	動員準備方案	動員準備	工作內容
1	精神	全民國防精神教育	指導各級學校實施全民國防教育，結合全民防衛動員(民安)演習實施驗證
2		海內外新聞傳播	透過各中央主關機關新聞澄清專區，配合政、經、外交及認知戰，即時澄清錯誤訊息；另規劃戰時大眾傳播事業及從業人員管制措施
3	人力	民防人力	指導直轄市、縣(市)政府對所屬民(消)防人力，平時透過三會報之狀況推演，熟悉平、戰時任務及各種狀況應處作為
4		交通人力	指導直轄市、縣(市)政府平時透過編組訓練，熟悉平、戰時任務及所需支援對象、時間及各種狀況應處作為，納入相關執行計畫中規範
5	物資經濟	重要物資及固定設施調查	指導直轄市、縣(市)政府定期辦理調查作業，登錄於「經濟部重要物資及固定設施調查資訊系統」，並適時更新校正
6		電、水、油、煤等動員準備及重要水庫整備	辦理電力、給水、水庫、油氣供應站等動員準備演練，發揮自衛自救功能
7		民生必需品短缺時期配給配售動員準備	指導直轄市、縣(市)政府完成配售站地點、工作人力，提領各配售項目轉運至各配售站接收、儲存及發放等相關作業
8	交通	車輛動員準備	指導直轄市、縣(市)政府就轄內所編管車輛之種類、數量等配合軍事及行政需求辦理分配事宜
9	科技	科技研發人才及國防科技研發動員準備	因應作戰武器、裝備研發等相關需求，國防部持續辦理國防科技研發所需人力、物資及場所整備，並由國科會完善建置人力資料庫，提供國防部運用

資料來源：本研究自行整理，參考〈行政院「112-113行政動員準備執行綱領」〉，頁15-16，〈嘉義縣教育資訊網〉，2022-02-23，〈來源：<https://www.cyc.edu.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=67000>〉(檢索日期：2023年10月22日)

二、召員報到運輸：

(一)現行作法：

1.我國主要採「自動報到」方式，¹³由應召員自行搭乘大眾運輸工具報到，¹⁴召訓部隊於鐵公路末站開設服務台實施接駁；¹⁵另於召集令檢附之「應召員須知」註明不提供車輛停放訊息，要求應召員均搭乘大眾交通工具。

2.召訓部隊在召集令律定報到期間，均會

派遣至3輛以上中型戰術輪車實施接駁；另因應居住地交通不便為由自行或開車前往人員，會在各重要交通路口設置報到引導牌。

(二)全民防衛動員效能運用：

動員令甫下達時，召訓部隊應無人力及車輛於鐵、公路末站接駁應召員，在多處道路交通方便易識別公共場所、鐵公路末站，運用大眾交通運輸工具接駁，

13 國防部，《召集規則》，第53條，2019年7月11日修正。

14 同註11，頁23。

15 同註11。

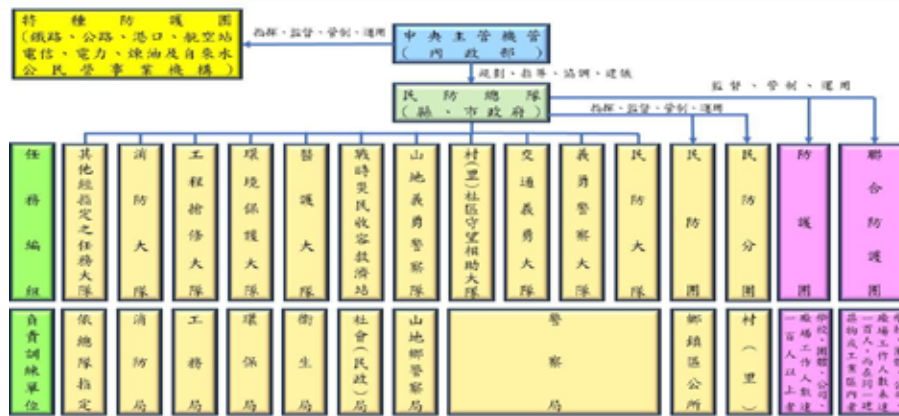


圖7 民防團隊編組架構體系圖

資料來源：本研究自行整理。參考2022年7月18日修正之《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》第9、11-19、21、22。

表5 民防團支援軍事勤務項目一覽表

項次	支援軍事勤務內容
1	搶修軍用機場、軍用港口、軍事廠庫等重要設施
2	搶修戰備道路、戰備跑道及與部隊運動有關之鐵路、公路、橋樑、隧道等設施
3	協助裝卸運輸軍品
4	協助設置軍事阻絕障礙
5	對空監視及報告敵機動態
6	協助傷患醫療作業
7	其他經國防部協調中央主管機關指定者

資料來源：內政部，《民防法施行細則》，第3條，2020年2月18日修正。

輔以民防義勇交通警察大隊交管，以全民防衛動員效能運用交通、物資經濟及人力動員準備方案，市府各局處可整合召訓作法說明如後：

1. 交通局：公車及客運等大眾交通工具運

表6 擴編動員112年教育召集訓練召訓地點統計表

區分	宗教場所	學校	活動中心	體育館(公園)	營區	其他
處	127	138	73	15	43	46

資料來源：本研究自行整理，參考國防部全民防衛動員署後備指揮部網站/教召資訊/112年度〈來源：<https://afrc.mnd.gov.tw>〉，(檢索日期2023年10月28日)。

輸協調。

2. 經發局：配合召訓部隊選定公共場所等固定設施(文化中心、學校或宗教場所)地點協調。
3. 警察局：民防義勇交通警察大隊交通管制協調。

為達戰時召訓部隊快速動員編成及完成臨戰訓練，在交通運輸上，平時因因應戰時景況運用公家機關運輸車輛、多方設置接駁地點及民防團交管作為，詳擬計畫及演練，將有助於戰時縮短應召員報到時間。

三、軍民聯合訓練：

(一)現行作法：

1. 112年教召訓練在5至7天及14天課程設計上，分別有16及24小時作戰計畫演練，區分戰術行軍、戰鬥教練及狀況處置等3項課目進度。

2. 採實兵、實裝、實地方式，實施作戰計畫演練¹⁶，同時結合物力簽證處所，

16 同註11，頁35、39。



後備軍人召集訓練

運用各地區之關鍵基礎設施等周邊，執行重要目標防護任務演練，俾達教召部隊戰備訓練效益之目標。¹⁷

- 3.內政部邱次長昌嶽先生表示在民防總隊及特種防護團支援軍事任務方面均做得非常扎實；另國防大學馬振坤教授認為，在平時的各種演習、演練活動就應該具體納入民防人力，尤其要確實掌握編管的人力與地方的能量。¹⁸

(二)全民防衛動員效能運用：

- 1.民防人力常年訓練現行作法除每年實施4至8小時外，訓練內容均以室內課程教學為主，在實務僅運用民(萬)安演習時機驗證，且在戰時支援軍事勤務演練課目方面，大部分為書面兵推方式執行，戰時應難以發揮全面效能。
- 2.以戰場景況為想定，召訓部隊應與民防團共同研討演練戰時支援軍事勤務較具體內容，以全民防衛動員效能運用人力動員準備方案，市府各局處可整合召訓作法說明如後：
 - (1)民政局：運用民防大隊協助敵情蒐集與情報傳遞機制，與軍方構連演練。
 - (2)警察局：交通義勇警察大隊應瞭解部隊作戰運動路線，運用人員車輛

機動時機，實地演練交通指揮管制作為。

- (3)社會局：戰時災民收容站設置原則，應避免選定與政府機關、軍事部隊軍需簽證或民生必需品配給配售站同一處所，¹⁹在平時應與軍需單位共同檢視及確認，避免重疊。
- (4)特種防護團：後備部隊應檢視責任地境關鍵基礎設施處所，並與相關單位特種防護團隊，選定防範遭敵攻擊破壞之最佳可行方案。

民防系統為我國建構整體國防主要力量之一，為能有效支援軍事勤務，常年訓練應結合後備部隊作戰任務及責任地境為範圍，依其特性結合教召訓練時機與召訓部隊共同演練，以強化軍民整合成效。

四、全民國防教育：

(一)現行作法：

- 1.教育部均有律定將全民國防教育納入學校課程內容；²⁰另國防部推動全民國防走入鄉里及校園活動，以提供民眾及青年學子與部隊之間交流管道。²¹
- 2.2022年10月，陸軍206旅區分3日實施行軍訓練時，頂社國小亦安排全民國防教育課程，讓同學以揮舞國旗為國軍加油，培養學生愛國情操。²²

17 同註2，頁107。

18 立法院，《「修正國防部防衛後備動員署組織法草案相關法案」公聽會報告》，立法院第10屆第3會期，2021年5月，頁25、19。

19 國防部全民防衛動員署，《「戰時災民收容救濟站研討會」會議記錄》，111年7月6日，頁2。

20 教育部，《各級學校推動全民國防教育實施計畫》，第一、二條，2021年7月5日修正。

21 國防部，《民國112年推展全民國防教育工作計畫》，2023年1月1日，頁1、3。

22 於下頁。

(二)全民防衛動員效能運用：

召訓部隊在擬定行軍路線，排定進入校園及公共場所(宗教場所、公園或活動中心等)，強化訓練成效同時提升全民國防意識，以全民防衛動員效能運用精神動員準備方案，市府各局處可發揮整合召訓作法說明如後：

- 1.教育局：全民國防教育課程應配合教召訓練時機實施，藉由進入學校實際參與國軍部隊正式訓練場景，扎根全民國防教育之基礎。
- 2.民政局：支持召訓部隊進入宗教及活動中心等公共場域，以近距離的軍事體驗，更讓民眾感受官兵扎實訓練過程，提升全民國防意識。

部分召訓部隊考量不防礙民眾日常生活、新聞媒體拍攝及召員安全等因素，選定路線以小路及人潮較少之處為主，然全民國防教育為培養國民對國家責任感，為維護國家整體安全基礎，鑑此，行軍訓練應多方進入學校及各公共場域，體現「軍民同心」氛圍，強化召訓整體成效。

五、召集訊息傳達：

(一)現行作法：

1.動員召集：

動員令下達後由警員負責送達動員召集令交付，平時由各警察分局存管；另於年度直前以「動員召集預告書」，通知其動員符號、部隊番號及報到地點，俾利運用大眾傳播媒體通知，縮短動員編成時程。²³

2.教育召集：

(1)資訊獲得管道及便民服務：

自民國105年3月起，年初不僅可以運用網路查詢年度教召日期外，並可在召訓前55日，申請寄送指定地址變更；另於訓前60天要員連訪時，提醒召訓時間及注意事項，期能先期掌握要員動態及完善各項召訓整備工作。²⁴

(2)教育召集令寄發期程：

教育召集令於召集前40日以限時雙掛號郵遞(如為年度重大演訓則由警員召集前10日交付)，經投遞2次及逾期招領15日仍未送達者，即退回縣市後

- 22 Yahoo 新聞，《新制教召 10 公里行軍訓練磨練後備軍人耐力、意志力》，Yahoo 新聞，〈<https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E5%88%B6%E6%95%99%E5%8F%AC10%E5%85%AC%E9%87%8C%E8%A1%8C%E8%BB%8D%E8%A8%93%E7%B7%B4-%E7%A3%A8%E7%B7%B4%E5%BE%8C%E5%82%99%E8%BB%8D%E4%BA%BA%E8%80%90%E5%8A%9B-%E6%84%8F%E5%BF%97%E5%8A%9B-053519505.html>〉，2022 年 3 月 10 日，(檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。
- 23 國防部全民防衛動員署，《動員召集時機》，國防部全民防衛動員署網站，〈<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Unit.aspx?MenuID=52&ListID=26>〉，(檢索日期：2023 年 11 月 4 日)。
- 24 國防部，《後備指揮部發布新聞稿，說明媒體報導「教召通知不到人，教召大漏洞」、「難認定是閃兵，逾三成五不起訴」等情，內容與事實不符》，國防部網站，〈<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=77487&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF&SelectStyle=%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF>〉，2020 年 10 月 27 日，(檢索日期：2023 年 11 月 4 日)。



後備軍人召集訓練

備指揮部，函文各警察分局辦理再送達作業。²⁵

(二)全民防衛動員效能運用：

- 1.經法務部統計，每年妨害兵役案件中，針對教召獲不起訴人員，國防部應確實掌握要員動態，法界人士亦建議可運用科技方式通知召集信息。²⁶
- 2.參考內政部戶政司與役政署共同開發建置「戶役政管家App」線上訊息主動通知服務，能經由App主動發送如「短期出境申請」、「徵兵之檢查」、「體位判定結果」、「抽籤結果及徵集入營」等訊息²⁷。
- 3.在112年「全民防衛動員法修正草案」中新增「資訊動員準備方案」，²⁸主要

推動數位政策的創新與變革，²⁹運用數位發展部專業能力，統合各部會開發後備軍人APP，藉由我國有200萬餘後備軍人，列管退伍8年內經選用召集的後備軍人，共有38萬餘人，³⁰平時運用教召訓練時機演練召集資訊傳遞，戰時有助於訊息傳達，縮短動員報到時程，以全民防衛動員效能運用資訊動員準備方案，市府各局處可整合召訓作法說明如後：

- (1)交通局：提供交通流量、交通運輸工具和道路狀況資訊，以利應召員於時限前抵達報到地點。
- (2)警察局：提供寄達召集令資訊，降低勤區警員作業上負荷。

- 25 yahoo 新聞，《提升教召報到率 國防部新增簡訊通知》，yahoo 新聞網站，〈<https://tw.sports.yahoo.com/news/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A814%E6%97%A5%E8%B5%B7%E6%96%B0%E5%A2%9E%E7%B0%A1%E8%A8%8A%E9%80%9A%E7%9F%A5-%E6%8F%90%E5%8D%87%E6%95%99%E5%8F%AC%E5%A0%B1%E5%88%B0%E7%8E%87-033741379.html>〉，2018 年 5 月 8 日，(檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。
- 26 yahoo 新聞，《後指部：教召前 60 天訪查受召者 未到比例降低》，yahoo 新聞網站，〈<https://tw.news.yahoo.com/%E5%BE%8C%E6%8C%87%E9%83%A8-%E6%95%99%E5%8F%AC%E5%89%8D60%E5%A4%A9%E8%A8%AA%E6%9F%A5%E5%8F%97%E5%8F%AC%E8%80%85-%E6%9C%AA%E5%88%B0%E6%AF%94%E4%BE%8B%E9%99%8D%E4%BD%8E-061853709.html>〉，2020 年 10 月 27 日，(檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。
- 27 花蓮縣壽豐鄉公所，《「戶役政管家 App」訊息主動通知服務上線嘍》，花蓮縣壽豐鄉公所網站，〈https://www.shoufeng.gov.tw/News_Content.aspx?n=3332&s=62837〉，2020 年 3 月 12 日，檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。
- 28 發源法律網，《國防部公告「全民防衛動員法」修正草案(原名稱：全民防衛動員準備法)》，發源法律網網站，〈<https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=190548.00>〉，2023 年 2 月 21 日，檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。
- 29 國家科學及技術委員會，《啟動新馬達，挑戰新時代》，國家科學及技術委員會網站，〈<https://www.nstc.gov.tw/folksonomy/detail/a27325dd-0a2d-406e-a063-e58533b04e5e?l=ch>〉，2022 年 8 月 31 日，(檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。
- 30 立法院，《志願役後備軍人選充率漸增之問題淺析》，立法院網站，〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=196348>〉，2020 年 6 月 3 日，(檢索日期：2023 年 10 月 29 日)。

(3)民政局或兵役局(處)：整合年度召集之動員符號，平時由系統主動提醒使後備軍人動員(教育)召集資訊。

召集資訊接收覆蓋率為召員依時完成報到之關鍵因素，現行作法以紙本送達交付及自主上網路查詢為主，在提升接收率及降地行政人力作業負荷前提下，應運用資訊網路特性，發展專用應用程式，以主動發送訊息通知，擴大接收成效，提升召員報到率。

伍、SWOT分析與討論

一、訪談大綱擬定：

本研究為能深入以運用全民防衛動員效能所產生的問題及尋求解決之道，在蒐集相關法規、學術論文、期刊、政府及網路公開資料所得結果，藉由研究者實務經驗擬定訪談大綱(如表7)，並邀集動員政策業管(全動署、全動署後備指揮部)及執行單位(南部地區、高雄市後備指揮部、高雄市政府)，共計8員專家，採半結構式標準化訪談，綜整後，完成研究結果及建議，訪談大綱及說明如表7。

二、訪談成果：

訪談資料經綱要資料彙整相關類型後，計優勢4項、劣勢4項、機會4項及威脅7項，共計19項，專家訪談資料彙整一覽表如表8。

三、策略發展：

透過專家訪談後綜整獲得全民防衛動員內在之優、劣勢及外在環境之威脅、機會相關因素，接續運用關係矩陣找出其關聯性，再以配對方法發展策略，SWOT分析發展策略一覽表如表9所示。

陸、策略規劃具體建議

針對上述SWOT交叉分析結果進行比較、統整，計歸納「法規修訂」、「人才培育」、「民情文化」、「預算編列」、「跨部會整合」、「資訊跨域」、「召集訊息」等7項策略面向，發展可行策略如下：

一、具體完備法令規範、強化軍民聯訓成效

運用全民總力有效支援軍事作戰，端賴於平時勤訓演練，教育召集訓練為軍民聯合演訓最佳時機之一，若在全民防衛動員相關法規中

表7 訪談大綱及說明表

項次	問題	說明
一	就現行以運用全民防衛動員效能，提升教召訓練成效，國防部內部環境優勢為何？	未來我國已將「精進後備改革」納入國防政策之一，其中要求後備部隊結合戰術位置結合周邊防空避難、醫療及災民收容等設施施訓，以全動法相關法規而言，國防部運用全民防衛動員運作效能之優勢為何？
二	就現行以運用全民防衛動員效能，提升教召訓練成效，提升訓練成效，國防部內部環境劣勢為何？	就全動署及後備指揮部執行平時動員準備工作，落實以教召訓練提升戰時迅速恢復戰力目的，同時強化社會韌性，就國防部內部環境所應克服存在之劣勢為何？
三	就現行以運用全民防衛動員效能，提升教召訓練成效，國防部外部環境機會為何？	全動署專責負責全民防衛動員、後備部隊召訓與編組等任務，應檢視戰時全民總力支援軍事作戰任務，得以運用平時教召訓練時機來推動其機制運作及演練之外部環境機會為何？
四	就現行以運用全民防衛動員效能，提升教召訓練成效，國防部外部環境威脅為何？	因應民情、各部會、直轄市及縣(市)政府轄屬單位本位主義，以實戰化訓練政策，律定相關公、民機關須配合事項及演練，發揮其運作效能，所要面臨承受威脅為何？

資料來源：研究者自行整理



表8 專家訪談資料彙整一覽表

優勢(S)	劣勢(W)
S1：明訂全民防衛動員革新作法 因應全動署成立，專責跨部會聯繫，可發揮戰時運用全民總力支援軍事作戰。 S2：軍政協調機制不斷強化 邀集府院及地方首長主各項會議；另配合國軍演習驗證政軍協調效能。 S3：動員資訊管理系統性能逐年更迭 後備動員管理系統及後備軍人網路服務台功能逐年增修完善，提升作業效能。 S4：獲賦年度實需預算 國防部持續編列1,432,004千元預算支應全民防衛動員各項工作。	W1：軍民動員聯合演訓未結合實戰 無比照戰時於固定設施簽證處施訓；另關鍵基礎設施演練無法與業管研討。 W2：動員專才人力不足 人員更迭無法常留久用；另戰略班無編制專業教官，其教育成效略顯不足。 W3：召集令交付及訊息傳達成效不彰 便民措施訊息傳達未能普及化；另無法符合戰時景況驗證。 W4：跨部會協調室礙難行 全動署為部會三級機關且亦為秘書單位，在跨部會整合實務上較難推動。
機會(O)	威脅(T)
O1：全民防衛動員工作逐漸受重視 近年來國家元首及行政院長出席軍民聯合演訓機率提高。 O2：因應局勢全民國防意識提升 因應烏俄戰爭及以巴衝突影響，大幅提升國人對國防事務支持度。 O3：國防科技發展與創新 各部會及地方政府均有推出與其行政效能有關應用程式。 O4：資訊運用普及化 政府藉由手機資訊普及化與民眾形成共識，提升施政成效。	T1：法令規定強制不足 無制定有效之督考及獎懲機制。 T2：各部會及地方支持較低 因本位主義相互衝突，無法發揮原既定成效。 T3：動員預算編列比率低 行政動員主管機關編列年度預算額度偏低，效率不彰。 T4：資訊整合技術無法突破 跨部會各自存在相異技術，整合困難。 T5：網路攻擊資訊戰威脅 資安專業人才難以留住。

資料來源：本研究自行整理

表9 SWOT分析發展策略一覽表

類別	優勢	劣勢
機會	1.周延動員法規、明訂獎懲機制 2.擴大軍民聯合演訓規模、提升全民防衛動員效能 3.結合政府資訊網路政策、強化動員工作執行成效 4.增撥資訊網路發展預算、建構跨域數位運用平台	1.策進平時教召訓練作為、爭取決策高層支持 2.綿密多途徑宣導動員事務、力爭全民以行動參與 3.綜整動員工作推展需求、發展網路共同運用平台 4.推展召集訊息傳達資訊化、策進動員革新作法
威脅	1.周延罰則制訂、建立督考機制 2.選定公家機關參與軍事訓練項目、深化戰場聯合作戰觀念 3.統合各部會專業資訊系統、擴展全民防衛動員資訊服務 4.具體制定配合召集訓練整備事項、爭取調增各動員會報預算	1.完備平時軍民聯合訓練作業規範、提升實兵演練執行成效 2.培育動員專業師資、暢通專才升遷管道 3.運用先進網路技術、提升召集訊息傳遞成效 4.提升動員協調機關位階、加強跨部會整合能力

資料來源：本研究自行整理

，具體制定各部會、地方政府及機關團體應配合事項、督考及獎懲機制，將有助於提升整訓練成效。

二、落實動員專才培育、提升動員執行成效

藉由軍事戰略層級之國防大學培育高階中、上校動員幹部，提升現職人員能力及觀念改

變；另亦應建立經管制度，以長留久用目標，確保全民防衛動員事務推展順遂。

三、強化社群網路宣傳、提高國人參與意願

運用與各級會報時機，爭取府院及地方首長支持民防團配合教召訓練實施訓練；另運用社群網路媒體綿密宣導，以互動交流方式

爭取民眾支持，將全民總力支援軍事作戰付諸行動。

四、明訂預算編列要項、有效遂行動員事務

中央主管機關及地方政府應明確設定所屬動員工作目標及規劃，進而爭取動員工作預算，在滿足實需及獎勵誘因條件下，增加投入意願；另編列專案預算執行資訊跨域整合，以利鏈結、分享及運用，促進動員事務推展順遂。

五、提高協調機關位階、促進政軍協調效能

動員協調機關位階應提高至具有指揮權責能力，期減少彼此間協調窒礙；另在運用全民防衛動員效能支援軍事作戰條件下，詳細具體制定在得以平時教召訓練時機演練要項，及訓練後預期達成目標或效益，以提升整體訓練成效。

六、擴展資訊技術交流、謀求電子跨域契機

盤點各部會有關運用在戰時支援軍事作戰之行政動員能量，辦理資訊跨域研討會，在強化資訊安全及避免個人或公家機關機敏資料外洩前提下，滿足業管及後備軍人需求為目標，擬訂完善規劃與配套措施，進而爭取中央預算支持，提供資訊共享誘因或福利，提高技術合作及資訊開放意願。

七、發展專屬應用程式、確保召集訊息傳達

開發客製化應用程式以提供即時通訊、提醒及推播通知功能，使後備軍人能夠迅速收到召集通知、指示或其他重要訊息，有助於縮短反應時間並確保資訊的準確性，運用平時教召訓練時機，以試行及滾動式修正，透過個性化使用體驗、收取反饋意見及數據收集，提高使用滿意度，獲得民眾認同。

柒、結語

現代戰爭已非是僅是國軍的事，必須運用全民防衛動員效能共同參與之總體作戰，自烏俄戰爭以來，我國積極推動後備動員制度改革及整合軍民資源堅實國家整體力量，迄今已逐漸獲得國人認同與支持，在未來更應落實動員專業人才培育，突破跨部會整合窒礙，運用教育召集訓練現地實戰化時機，與各部會及地方政府研討平時可軍民聯合訓練要項，爭取上級單位增撥預算，增加國人參與軍事訓練次數及演練戰時召集訊息傳達方式，提升訓練成效，強化國防整體戰力。

另國防部應謀求電子跨域契機，整合各公、民營機關動員能量，以政府公部門、國軍及後備軍人需求為核心，研發共同網路平台及發展客製化專屬應用程式，與時俱進執行全民防衛動員事務工作，藉由平時教召訓練逐步試行滾動式修正，秉持「動員作業精、部隊編成快、戰力恢復速」原則，達「及時動員、及時作戰」之目標。

作者簡介

陳昱璋中校

陸軍步兵學校指職軍官92年班、陸軍指揮參謀學院106年班、國防管理學院戰略班113年班。曾任動員官、兵行官、縣市後備指揮部後管科長、動員科長。現任國防部全動署後備指揮部動員管理處兵行官。

藍碧玲上校

國管院女官班85年班、國管院補給正規班88年班、空參院99年班、國防大學戰爭學院戰略與國際事務研究所104年班碩士、國管院戰略班108年班。曾任補給官、化兵官、科長、中隊長、副指揮官、副組長。現任國防大學管理學院戰略主任教官。