

我國現行動員機制與 全民國防之探討

◎張維明

壹、前言

「動員」工作，自古有之，可謂有戰爭即有動員，僅是名詞或形式不同。任何一個國家，當危急存亡之秋、或遇不可抗拒災難之際，為救亡圖存，防災救難，無不實施「動員」；且動員的速度，也成為成敗之關鍵因素，欲求迅速動員，需視其國家「動員制度」功能之發揮。未來戰爭型態更趨向立體化、數位化、總體化，「動員」更益顯其重要，故各國均視為建軍備戰之基礎、戰爭致勝之關鍵及培養戰力之泉源，希藉由平時周延整備，期能於戰時有效發揮整體國力，達確保國家安全之目的。現階段國軍已完成「精實案」且持續推展「精進案」的兵力整建工作，並依據「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，持續朝向「精簡常備、廣儲後備、堅實動員」之精兵規劃原則及考量中共之威脅，研採具體應變作為，以達「及時動員、及時作戰」及「有效嚇阻、快速反應」之目標，並結合全民國防理念，建構平戰合一的全民防衛動員機制。因此，如何將全民國防理念，推廣至國人的觀念中，並融入

及落實在平戰合一的動員制度內，以精進未來我國全民防衛動員機制之運作，為本文主要探討之動機。

貳、全民國防之理念

一、全民國防意涵

一個國家的國防基本上可分成軍事防衛與非軍事防衛（nonmilitary defense）兩大類，軍事防衛是指由軍隊所從事防衛國家的各種工作，一般又分成消極防衛（passive defense）及積極軍事行動（active operations）。軍隊所從事的消極防衛是指對敵從事戰鬥之外的準備工作，例如軍事基地掩體的建構與強化就是一種消極防衛。至於非軍事防衛，依據美國國會的定義，指的是「民間所有參與軍事從事準備、防衛、和復建的活動」。

至於全民國防的意義，在「國防法」第三條中就明確指出，「全民國防包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」，全民

的意義不能只是由字面上解釋，更準確的說法，應該是有集體意志及行動的人民，而非單純的人民，此一解釋是符合目前我國的現況，當談到國家或國防高層的議題時，是不應有黨派的分別，應以國家利益為考量。

全民國防的具體意義，在於以憲政建設為基礎，軍令、國家認同與軍事建設為核心，鼓勵全民共同參與，以經濟建設為後盾，厚植國防潛力，以心理建設為動力，凝聚保衛國家的意志，建立總體綿密的國防體系。質言之，全民國防在架構上具有三個核心：以憲政建設為第一核心，以軍事建設為第二核心，心理建設為第三核心，即使人民的價值有差距，當這三個核心結合在一起，就能展現出共同的全民國防概念。

中華民國九十七年國防報告書第四篇「全民國防」第十章「國防教育」提到：全民國防教育是最廉價且有效的國防投資。在全球化時代，國家安全的範疇已由傳統的軍事安全，擴及政治，經濟，社會發展和環境保護等綜合性安全趨向。為使全體國民能夠理解國防安全的內涵，具備「國防安全人人有關，國防建設人人有責」的認知，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的全民國防共識，國防部積極透過各種教育宣導管道，增進全民之國防知識及防衛意識，同時策辦活潑、多元，寓教於樂的活動，吸引民衆關注國防、鼓勵民衆參與國防，務使全民在心理上認同全民國防，以健全國防整體發展，確保國家安全。

二、全民國防要件

全民國防係以憲政建設為基礎，堅定國家認

同；以軍事建設為核心，全民共同參與；以經濟建設為後盾，厚植國防潛力；以心理建設為動力，凝聚衛國意志，以達成下列目標：

(一)全方位的國防

建立足以自衛的國防實力，除軍事力量的整建外，更必須以民主憲政建設的成果與蓬勃發展，互惠互利的經貿活動，及務實靈活的外交策略，增進和平共識與互信，才能排除外來的武力威脅，消弭戰爭，永保和平。

(二)全民參與的國防

面對中共強大的武力威脅，非凝聚全民意志無以圖存，必須堅定「生命共同體」的共識。因此，落實全民國防，將民間力量轉化為國防力量，厚植總體戰力，保持我國對中共的軍事優勢，乃是未來維持臺海和平穩定的重要關鍵。

(三)總體防衛的國防

基於中共的武力威脅，未來戰爭應為政治、經濟、心理、軍事統合運用，並以政經為前導，武力為後盾之總體戰。而籌建總體防衛戰力，除落實三軍戰備整備外，更應本「國防與民生合一」的原則，有效運用全國人力、物力、財力，統合政、經、心、軍，完善防衛作戰整備，建立總體防衛國防，奠定先勝基礎。

(四)民衆信賴的國防

國防施政必須以具體的成果、高效率的行政能力、廉能便民的工作績效，方能獲得民意支持，進而增進全民信心，精實國防建設。

三、全民國防與國家安全的關係

根據憲法、國防法與當前國防政策，「加強全民國防」乃現階段國防整備與建軍備戰上重要的工作。蓋台澎防衛屬於守勢防衛，係依據「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想與指導，本「止戰而不懼戰、備戰而不求戰」之原則，運用諸般條件與手段，有效嚇阻敵之侵犯，若敵仍不計代價，強行進犯，則依「戰略持久、戰術速決」之用兵指導，以聯合「制空、制海、反登陸」及「資訊、電子戰」等有效防衛作戰手段，統合運用三軍兵力、火力，並動員全民力量遂行總體戰，殲滅來犯敵軍，爭取勝戰。

因此，全民防衛動員係運用全國人力、物力、財力及其他各種力量保障國家安全的必要措施與作為，亦為實踐「全民國防」基本國防理念的具體作為，其要旨在本諸「納動員於施政、寓戰備於經建」原則，策訂精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技等各項動員準備方案，並逐年策定各種動員準備分類計畫，結合政府各項實施計畫，推動並落實動員準備事項於平時，俾當國家面臨緊急危難或戰爭時，能立即依據計畫，採取應變作為，確保國家安全。

參、現行動員制度之探討

一、動員制度之內涵

(一)動員之意義與內涵

「動員」二字，在我國的文字中的字義：

「動」是指靜的反面，凡人的動作、物的移轉均屬之；「員」是泛指一般人員（如官員、職員、人員均屬之）；「動員」二字連

起來，其意義即為「官員、職員或人員，動作或移動起來」。換言之，則似「大家由靜態移為動態」。其實其含義並非如此簡單，因為動員實為適應某種目的，有計畫有組織的行為，它要求秘密、確實、迅速、而且更求經濟。一切動員實務，均應在高度秘密的企圖下，實事求是，逐步進行。故所有措施，必力求經濟合理，因為動員的根本作用，即在於利用最低的條件，發揮最高的效能。「動員」為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。

(二)動員制度

一個國家採何種動員制度，須視國情、歷史淵源、地理位置、敵國情勢、財經、人口、國防之需要而異，以二次世界大戰來說，概可分為「平時積蓄式」、「戰時擴張式」、「平時積蓄與戰時擴張併用式」等三種，如以色列在強敵環伺之下，採「全國皆兵」之平時積蓄式動員制度，以保持全國高度之警覺，又如美國為自由民主國家，國防迫切性較緩，則採戰時擴張式，當國家發生戰爭或事變時，才徵召國民施以短期訓練，擴充軍隊需求，現今由於核子武器發展，新式科技武器突飛猛進，戰爭型態日趨複雜，無論採何種動員制度均應審慎考量，我國基於兼顧國防與民生，係採平時有備，戰時依需要擴張之「平時積蓄與戰時擴張併用」之動員制度。

二、動員組織與運作

(一)組織

- 1.「全民防衛動員準備法」業於九十年十一月奉總統令頒施行，依該法授權由各相關部、會負責訂定之十六項子法，亦相繼於九十一年十月份完成，動員準備工作已具法源基礎。
- 2.結合「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想，遵「全民防衛動員準備」之規範，落實全民國防理念，全民防衛動員區分為「行政動員」與「軍事動員」兩大體系。

(1)行政動員

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

(2)軍事動員

將行政動員所整備的戰爭潛力，做經濟有效的運用，使軍隊能迅速由平時態勢轉換成戰時態勢，以利達成防衛國土安全之作戰任務。

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

(二)運作

- 1.在「行政院動員會報」指導下，已分別成立精神、人力、物資經濟、交通、財力、

衛生、科技、軍事等八個部會級動員會報，納編十三個部會、機關參與；另直轄市、縣（市）政府亦分別成立各該動員會報，總計二十五個；可依權責分別策訂動員準備「綱領」、「方案」、「分類計畫」與「執行計畫」，並依計畫指導之順序，遂行各項動員準備事項。

- 2.結合行政組織之動員準備會報體系，已依「全民防衛動員準備法」、「能源管理法」等相關規定，藉調查、登記、編管等諸手段，確實掌握潛存於民間之各項人、物力資源能量，並預判戰時景況，依資源性質，妥善積儲一至三個月之安全存量，俾供戰時適時動員，滿足軍民用需求。
- 3.國防部已於衡山指揮所重新整建「全民防衛動員作業區」，分配各相關部、會動員會報戰時作業使用；且自八十九年度起，行政院動員會報所轄之中央各機關動員會報，即已配合參加國防部漢光系列演習，演練戰時全民防衛動員事項，以支援軍事作戰需求。

三、現行動員制度之評估

動員整備是一國政府統合運用全國人、物力，以強化國防力量，保障國家安全所採取的必要手段；工作的重點在於平時準備，而動員法規則為執行動員工作之依據，亦是建立動員制度之準繩。就全民防衛動員言，他涵括了精神、人力、物資經濟、財力、交通、科技、衛生、軍事等八大動員，係在承平時期，對國家國力總和加以規劃整備，俾在戰時發揮國家的整體力量，爭取戰爭勝利。且目前在相關法令多已完成訂頒，

與若干年前之法令缺乏強制性及不合時宜比較，就執行作業言，已屬完備週延。

惟受限動員機制傳襲，現行後備部隊仍依附在常備部隊之下，使常備部隊戮力於自身的戰備整備之餘，尚需兼顧後備動員整備，致備多力分，導致戰備與動員整備兩項工作均難臻落實，因此建立「常、後分立」之動員機制，為我動員制度規劃與執行的方向。

現代戰爭是國力的總決戰，而國力的形成最重要的即是人力、物力、精神力結合而成，唯有三者綿密配合，始能構成一個強大的戰鬥體，而全民防衛動員就是促使這強大戰鬥體聚合的基石，唯長久以來，動員整備工作均顯示出「重人輕物」，如同有學者論述：「役政在動員業務中，就是如何把人力作最經濟而有效的組織與運用的業務，它在整個動員業務中，雖然與物力動員對稱，但實際上居於更重要的地位，因為物是死的，必須活人來使用，才能發生效力，沒有人，則一切無從說起，故人力動員能決定物力動員。」然而，此一說法，似較偏狹，需知，動員是一環結緊扣的工作，其執行之良窳，攸關國家之存亡絕續，不可不慎。

肆、全民防衛動員與國家安全

一、建立全民國防共識

「全民國防」為我國現階段國防政策的基本理念，不僅明示於我國的國防報告書之中，並且逐年強化國防施政比重。吾人需知，國家安全是全民共同的語言，不是僅靠國軍的力量，或者是海峽的天險，就可以嚇阻中共犯台的野心，唯有

建立在「全民關注」、「全民支持」、「全民參與」的國防共識，方能發揮有效的嚇阻力量；而全民國防政策，即在以憲政建設為基礎，以軍事建設為核心，以經濟建設為後盾，以心理建設為動力，貫徹「國防與民生合一」政策，有效運用全國人力、物力、財力，支持政府防衛作戰整備，以建構「全方位」、「全民參與」、「總體防衛」、「民衆信賴」的全民國防，以發揮總體國力，確保國家安全。

維持台海情勢的安全穩定，及追求國家的生存與永續發展，一直是政府施政的首要目標；而國防力量中，特別是龐大的後備動員力量，更扮演了關鍵性的角色。大家都瞭解，現代的戰爭，已不僅是單純的軍事武力戰，而是必須全民參與、發揮「整體國力」的總體戰；「國防法」更為我國「全民國防」的國防體制，確立了法源依據。

「全民國防」首在強調國防安全不僅是國軍責無旁貸的職責，更是全民基於「保家衛國」理念而共同參與的責任；而「全民國防」的具體實踐，就是「全民防衛動員」，自九十年十一月「全民防衛動員準備法」公布施行後，動員會報的位階已提升至行政院層級，並由行政院院長親自擔任召集人；指導中央各相關部會及地方縣市政府，按照規劃的期程分別進行動員準備工作。未來相信在法制化的規範下，必能落實推動動員準備工作，讓國人都能深切體認「全民國防」不應只是口號，而需要化為確保國防安全的具體行動，進而關切、支持國防安全事務。

二、落實全民心防

在某種程度上，心防的目的在於提高民心士氣，在戰時增加軍民對敵人同仇敵愾的心理，強化軍民對國家、民族的認同與忠誠感，增進軍民對國家的信心，強化人民對軍隊的支持，使軍民抱持必勝的心理；在平時則維持軍民的憂患意識，時時警惕潛在敵人的可能滲透與威脅。國防報告書明確提及要培養全民共識、強化國人憂患意識、認同與支持國防，這些均是提升心防的重點工作。

首先，政府應該積極採取政治社會化（political socialization）的途徑，經由教育體系的課程安排及透過媒體進行政令宣導的方法，來灌輸國人「台灣優先」、「生命共同體」的觀念，提高民衆對抗中共武力威脅的憂患意識，增進國人的國家認同及對國家的忠誠感。其次，政府應推動朝野協商，推動跨黨派的國家安全策略，防止因黨派之爭而危及國家安全。第三，政府應鼓勵學界從事有關全民國防之學理與做法之研究，以增進國人對全民國防之認知與支持。如果能夠成功地建立心防，則推動建立社會防衛將事半功倍，軍防、民防及經濟防衛的效果也會大為提昇。

方案主管機關（教育部）應以宣揚全民國防理念為著眼，策訂精神動員準備方案，並透過精神動員會報體系，協調相關部會與機關，訂定精神動員準備各項分類計畫；以全國軍民為對象，結合學校教育與大眾傳媒宣導，藉寓教於樂方式，激發全民關注國防，進而支持國防建設，參與國防建設。

伍、結語

國防武力建設的目的，在於防衛國家安全、確保人民的福祉，並進而促進區域安全，創造與維護有利於穩定發展的和平環境。今天我們雖無意與中共從事軍備競賽，然而也不能自滿於現有的建軍成果，因為唯有維持兩岸軍力的平衡與均勢，才能有效嚇阻戰爭的發生。今後我們國防武力建設的重心，除了應持續強化「全民國防」理念並落實建軍作為外，最重要的便是要在既有的全民防衛動員機制中，對於兩岸開放交流，似宜把兩岸交流所衍生的問題，也一併納入規劃，使全民防衛動員不只是扮演作戰時支援軍事作戰的配角，在平時應該使它扮演更積極的角色，尤其是對軍事衝突的化解，它可透過多種管道來發揮降溫的作用，這才是一個完整的全民防衛動員應有的思維。

在目前軍事事務革命的時代，戰爭時間短暫而戰場範圍卻大為擴大，一個國家的戰爭潛力必須在最短的時間轉化為戰爭的能力才有用，因此必須確實掌握平戰結合、國防與民生合一的原則，才能因應中共對台灣可能發動之奇襲。國防部提倡全民國防是因應台灣特殊處境以提昇國家安全的正確政策，但是關鍵在於是否能夠真正落實，如果無法落實則再好的政策也只是紙上談兵。只有全國軍民均充滿危機意識、均懷有生命共同體的認同、均抱持必戰決心，「納動員於施政，寓戰備於經建」，擴大宣揚全民國防及全民防衛動員理念，以凝聚全民生命共同體認知及強化憂患意識，才能夠嚇阻來自中共的武力威脅。

陸、參考文獻

英文部分

Donald W. Mitchell, Civil Defense: Planning for Survival and Recovery (Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, 1963) 。

Steven Metz and James Kievit, The Revolution in Military Affairs and Conflict Short of War (Carlisle Barracks: U.S. Army War College, June 25, 1994) , pp.1.

Kent E. Celder, " The New Face of Northeast Asia" , Foreign Affairs, Vol.80, No.1, January/February 2001, pp.106-122.

Geroge Friedman and Meredith Friedman, " The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the 21st Century" (New York: Crown Publishers, 1996) , p.x.

Paul Bracken, " Fire in the East: The Rise of Asian Military and The Second Nuclear Age" (New York: Harper Collins Publishers, 1999) , pp.29-31.

Israeli Tal, translated by Martin Kett, National Security: The Israeli Experience (Westport, Connecticut: Praeger, 2000) , pp. 86.

中文部分

林文程，「全民國防的要義及其落實」新世紀展望全民防衛學術研討會，台南師管部主辦，民國 90 年 3 月 21 日，台南市議會國際會議廳。

王崑義「實踐全民國防 凝聚保衛國家意志」，青年日報，2002 年 11 月 18 日，版 2。

參閱國防部編，中華民國八十九年國防報告書，「現階段國防政策」，台北，黎明文化事業

公司，民國 89 年 8 月。

正中書局，社會科學概論—本國歷史。

欒元琦、吳紹起，核爆浩劫與現代民防。

歷史月刊，民國 87 年 11 月。

楊蔚著，「兵役演講論文選粹」，河南同鄉雜誌社發行，民國 65 年 9 月。

軍管區司令部頒，「國軍軍隊動員要綱（草案）」，民國 86 年 12 月。

國防部頒「九十二—九十三年度全民防衛動員準備綱領」，民國 92 年 1 月頒。

國防部印頒，軍制學，民國 73 年 4 月 1 日。

國防部頒「九二—九三年度國軍軍事動員整備指導要點」，民國 92 年 4 月頒。

青年日報，民國 92 年 2 月 17 日，版 7

鍾堅、翟文中「全民防衛動員與國家安全：增進全民經濟國防之探討」，2001 年 1 月 1 日。

國防部作次室，國軍 90 年高級幹部研習會「總統精神講話」資料，民國 90 年 2 月 5 日。

