

# 全民防衛動員的挑戰與展望—— 淺析「提升後備戰力」專案

孫廷禎

## 摘要

臺海局勢緊張，我國的自我防衛能量成為國際關注焦點，而後備與動員能量為防衛作戰之重要基礎與堅強後盾。為了強化後備部隊的整體戰鬥準備，國防部重新檢視後備部隊的組成、編組及任務，於2022年3月正式試行14天的新制教召，並以「提升後備戰力專案」為名，編制預算提升後備部隊武器裝備。2021年底，國防部「全民防衛動員署」揭牌，專責國家軍事動員政策之規劃、督導及執行，並負責協調政府各部門，進行人力與物資的動員準備。後備、動員的改革，旨在調整後備部隊軍士官缺員、戰鬥能力不足的積弊，並透過專責動員機關，確保各部會及地方政府的動員準備能符合軍事需求、有效支援防衛作戰。一連串的改革因涉及國人責任義務的變動、中央政府各部會與地方政府的資源分配及協調整合，政策推動的過程勢必面臨社會條件、民意傾向、行政機關間的橫向協調困難以及立法規範不足的挑戰。本文從立法機關角度出發，概略介紹我國軍事及行政動員準備的制度，分析近年來後備與動員的結構性問題及執行面的境況，並結合國內輿論環境因素、立法智庫、行政單位提供之資料與各執行現況之說明，探討各項政策形成的原因、變遷的過程及未來可能面臨的挑戰與展望，文末則提出相關改善建議，期能成為政府施政及國會問政參考，並提升國人對於後備與動員制度的瞭解，俾便適時發掘室礙，共謀精進對策與作為。

**關鍵字：**後備、動員、提升後備戰力專案、新制教召、全民防衛動員署、軍事動員、行政動員

## 壹、前言

近年來臺海局勢緊張，兩岸軍事實力平衡正在加速向對岸一方傾斜，中共武力犯臺的意圖與軍事威脅日趨顯著。美方政、軍及學界對臺海軍事緊張關注度也直線上升，美國總統拜登（Joseph R. Biden）於 2021 年 3 月公布「國家安全戰略中期指導方針」（Interim National Security Strategic Guidance），重申中國為唯一有能力集經濟、外交、軍事及科技力量，持續挑戰穩定和開放國際體系的競爭對手<sup>1</sup>。即便拜登上台後，已不若川普時期對中採全面對抗的態度，然相比起來，美中在跨領域的激烈競爭與對抗關係，已是不可回頭，美國防部前副助理部長柯伯吉（Elbridge Colby）2021 年 1 月 26 日以「美國可以防衛臺灣」（America Can Defend Taiwan）為標題，投書《華爾街日報》直指：「這座島嶼具有關鍵地理位置。如果臺灣垮了，中國便有能力將其軍事力量投射至整個亞洲，屆時日本、菲律賓、東南亞及太平洋島國，全都在共軍的股掌之中。」<sup>2</sup>雖中共是否即將犯臺各界看法不

同，莫衷一是，但臺灣在美中國際戰略競合中，具有難以取代的戰略重要性，是不爭的事實。

有鑑於此，我國的自我防衛能量也再次成為國際的關注焦點，除對國際局勢、戰略的評論分析外，具實際性的涉臺軍事議題研討與建議亦屢屢躍上國內外政、軍、學界與重量級媒體的討論。以美中經濟暨安全檢討委員會（US-China Economic and Security Review Commission，簡稱 USCC）向國會提交年度報告的第 4 章「兩岸威懾的危險時期：中國軍事實力與攻臺決策」（Dangerous Period for Cross-Strait Deterrence: Chinese Military Capabilities & Decision-Making for a War over Taiwan）為例，其報告中即指出國防投資不足、軍隊編現比過低、裝備數量老舊不足、臺灣社會環境與風氣普遍對軍人不友善，以及現役與後備部隊訓練嚴重不足等議題<sup>3</sup>。2020 年 2 月 15 日，美國知名外交學術雙月刊《外交政策》（*Foreign Policy*）更以「Taiwan's Military Is A Hollow Shell」（臺灣的軍隊僅是空殼）為題直指國軍前線部隊空洞化、後備系統功能不彰<sup>4</sup>。

《註 1》The White House, Interim National Security Strategic Guidance, Mar. 3, 2021.

《註 2》Elbridge Colby, "America Can Defend Taiwan," *The Wall Street Journal*, Jan. 27, 2021.

《註 3》US-China Economic and Security Review Commission, "Dangerous Period for Cross-Strait Deterrence: Chinese Military Capabilities & Decision-Making for a War over Taiwan," Annual Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission, 2021.

《註 4》Paul Huang, "Taiwan's Military Is A Hollow Shell," *Foreign Policy*, Feb. 15, 2020, URL: <https://foreignpolicy.com/2020/02/15/china-threat-invasion-conscription-taiwans-military-is-a-hollow-shell/> (visited on: 2022/2/1).

為提升可靠的軍事威懾力，近年來國防部亦快馬加鞭開始於兵力整建、戰備整備及演訓等各方面推動國防事務革新。除了新式武器裝備的籌購與研發，確保現役部隊戰力外，重中之重，即如何提升國家總體動員的能量。按我國現臺澎防衛作戰的範圍，人口密集及都市化程度極高，國家級基礎建設和多功能等核心設施，皆集中於都會區附近，戰略縱深相對較小，一有戰事，便是同島一命，除了常備部隊必須立即進入防衛作戰的應急階段外，後備軍人也必須迅速集結，投入指定的作戰任務中，政府機關及行政單位也是協同進行防衛作戰的要角，包括運輸調配、兵員投送、通訊傳播、醫療及糧食物資接轉的量能，可以說，能夠迅速、高效地動員全國人力物力，已經是現階段國家能否有效達成「防衛固守」任務的要項。

針對後備與動員能量提升的相關革新安排，初次以專份報告文件公開於眾者，為 2020 年 10 月 22 日國防部於立法院提

出「『提升後備戰力』專案報告」，將「後備動員合一」、「常後部隊一體」、「跨部會合作」列為三大動員改革方向。具體改革規劃部分，按其原編排概略歸納為：1. 後備與動員組織的整併與調整；2. 整建後備部隊、編裝與任務屬性；3. 擴充教召訓能，精進教召訓練；4. 檢討後備軍人編管政策、研擬教召優待；5. 提升後備部隊武器裝備性能等五項<sup>5</sup>。總體來說，「提升後備戰力」專案報告提出的多項政策規劃，後續歷經多次的研考與調整後，多有大大小小地變化，但其原則上乃現在與未來後備動員改革的雛形。

後備部隊戰力之整建，最受關注的部分莫若解除原《兵役法施行法》規定教召編管 8 年以及「年年施訓，每次 14 天」等精實化的調整，惟教召改制消息一出，立刻引起熱烈討論，甚至引發不少已退伍的後備軍人反彈，甚有民眾透過請願、民意代表陳情方式來表達自身不滿<sup>6,7</sup>。其主張包括後備部隊既已經是退伍或結訓人員，

《註 5》改革規劃部分為本文擷取國防部「提升後備戰力」專案報告內容並再精簡歸納，2020 年 10 月 22 日。  
<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/docu/MISQ3006/uploadFiles/2020101512/40204029051162330000.pdf>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 2 日。

《註 6》如曾有民眾在「公共政策網路參與平台」上以「國防部教召體制改革不公，應停止擾民作為」為題提出抗議，內容指出：「……許多早已退伍超過 8 年甚或 10 年以上的國民竟又接到教召令，甚至有已達 40 歲的國民還要被教召（請見附件連結），其擾民程度難以想像。……」並指出：「國防部曾表示考量現役及後備兵力人數充足，故無考量恢復徵兵及女性徵兵之議題，那為什麼現在還需要延長教召年限藉此補充後備軍力？顯然自我矛盾。」該提議最終收 549 人附議，因未達 5,000 人門檻，並未通過，  
<https://join.gov.tw/idea/detail/3b507649-0503-417f-b688-6765f202a924>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 20 日。

《註 7》三立新聞網，〈14 天最硬教召來了！立委爆料：有人退伍 10 年還被召〉，2021 年 12 月 6 日，  
<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1037434&From=Search&Key=%E6%95%99%E5%8F%AC%E6%9F%A5%E8%A9%A2>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 16 日。

本不屬於第一線作戰人員，為何大動干戈調整教育召集政策？又有主張，既然國防部有「後退先召」的選充政策，眾多軍事訓練役男都還未曾接受教召，如若要解除教育召集編管 8 年政策，對義務役退伍人員來說有失公平。

役男對於政策改制的態度是政府精進後備部隊戰力準備所要面臨的一大挑戰，強化教育召集訓練多年前即已提起但推行進程略微緩慢，此係國防部政策推動與民意折衝互動的結果。又在國防戰力提升的相關規劃中，後備部隊戰力被拉高至優先順位，而國人對於國防安全的評估及態度環境，亦有其生成的歷史變遷背景，皆與兩岸局勢演變與對應兵役政策改動的過程有關。本文將先行梳理並提出看法，後續並針對民意及社會輿論反饋與提升後備戰力專案政策互動的過程，以及未來的發展方向可能造成的影響加以探討。

後備與動員組織的整併與調整部分，透過成立「防衛後備動員署」，以加強跨部會、跨縣市動員準備的聯繫，其所牽涉範圍則與政府預算分配、中央政府中不同部門與單位、中央與地方政府的離心競合因素影響較為相關。「行政一體」縱然是政府執行政策的最高目標，但在面臨行政

任務增加，或各單位的本位主義時，主管機關之間往往會有非常多的衝突、折衷與妥協；即便設置主管動員單位，其現有位階、權限與行政能量，可否統整國家在面臨戰爭或緊急狀態時的防衛動員準備，是組織面的調整能否確實提升動員能量的重要命題。

本文由立法機關的角度出發<sup>8</sup>，以上述後備部隊戰力的整建、後備與動員組織的整併與調整為論述先後結構，將社會輿論生態、國人對政治訊息的態度納入後備動員各項政策的改動因素來探討，採用行政單位因憲法義務所提供國會的說明及資料、立法院預算中心、法制局等立法智庫的研究產出與政策建議，期能更完整的剖析「提升後備戰力」各項改革中政策形成原因、變遷，以及未來可能面臨的挑戰與展望。

## 貳、兵役制度及國軍兵力結構的變遷

在民主國家中，政府施政必須以民意為依歸，對政府來說，這是一種制衡，是避免執政黨掌權卻一意孤行，忽略民意的抗衡機制；而國防事務或兵役制度改動，也常受民意動向左右，一路走來，皆朝向

《註 8》立法院作為國家最高立法機關，因委員會質詢、法案與預算審查等法定職權，使國會研究室與行政機關的聯繫、索資及討論成為辦公常態，因而行政與立法的互動過程，有助於使政策分析增添更多第一手或具經驗性資料。民意機構的特色也有助於將國人對於政治訊息的態度即時反映在政治活動上，這些互動過程又因媒體的報導或揭露而得以獲得更多國人關注。

役期逐年減少，除役年齡逐年降低的方向調整；制度如此調整，可說是我們的社會在歷史背景的變遷下達成的態度與共識。

就如近年臺海局勢緊張，外媒聳動報導分析不斷，甚至中共軍機擾臺創新高，國防部長坦言已是臺海過去四十年最嚴峻的時刻，國人鎮靜從容依然，外媒甚以專文探討臺灣人對軍事緊張的麻痺感<sup>9</sup>，其實對長年身處臺灣的我們都不難理解如此氛圍。20世紀中後段，中共侵臺與國民黨反攻大陸的軍事衝突時期逐漸轉變對峙及後期的民間交流時期，即便兩岸在軍事上仍以對方為主要假想敵，但因民間交流日益蓬勃，兩岸經貿往來關係密切而各有利益，複合依賴讓戰爭的可能性日益降低，可以說，過去半世紀的兩岸和平紅利，民間輿論普遍認為，或希望軍事衝突不會再發生。

當軍事緊張不再如過往迫切，加上臺灣逐漸走向民主化，國際外交政治局勢出現變化，政府的軍事戰略思想，逐步由反攻大陸的攻勢作戰，轉變為以固守臺澎金馬地區的守勢防衛作戰。民國80年代後，規模甚巨的國軍部隊數量以及維持部隊的預算因改革民意呼聲蓬勃，在這樣的時代背景下，國防部於千禧年前，以「精簡高

層，充實基層」為目標，提出「國軍軍事組織及兵力調整規劃案」，也就是後來被稱為「精實案」的裁軍計畫，在立院三讀通過後，1997年7月1日正式實施執行；接續而來的「精進案」及「精粹案」，更將國軍總兵力調降到僅剩21.5萬多。伴隨部隊總量調整的還有役期長度的調整。1956年時，義務役期分別為陸軍2年、陸軍第一特種兵3年、海軍及空軍皆為3年；1977年開始，大專兵不分兵種皆調整為2年，一般兵則3年；1990年，義務役期不分軍種統一為2年。2000年更持續下調，逐漸調整到2008年的1年，同時自2013年12月起，1994年1月1日（含）以後出生之役男僅須接受4個月的常備兵役軍事訓練。

茲引述前行政院院長唐飛對於精實案的回顧：「我服務期間，首要的工作目標，是希望把人員維持費壓低到50%以下，因為國防預算不夠，員額需求要不要這麼多，這麼大兵力在那裡？」<sup>10</sup>可以說，兵役制度的改動，對一般民眾來說，話題討論中最優先的，早已不是訓練的內容、效益，或是對國軍戰力的影響，而是政策與制度對人身自由的限制、對人生規劃的安排以及公平性，之後才會關心到實際戰力

《註9》詳見BBC News 中文，〈台灣民眾「冷靜」應對軍事衝突風險的三個原因〉，2021年11月9日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-59152030>，最後瀏覽日期：2021年11月9日。

《註10》《監察院九十七年度「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究報告》，監察院，2009年。

影響。幾十年累積的國家政經環境及其所養成的國防思維，形塑了國人對於國防事務涉及權益影響的基礎態度。

## 參、後備部隊的定位、編組與任務導向

### 一、後備部隊的定位

在歷經多次兵力結構調整，國軍總員額下修至 21.5 萬後，後備部隊在國軍防衛作戰構想中所扮演的角色也隨之調整。根據目前的防衛作戰構想，後備部隊事實上是在戰爭中第一線就必須擔負起守備任務的。從過去幾次的裁軍案後，囿於兵力調整計畫後人員總額的制約，國防部必須持續依循「打、裝、編、訓」各面向，考量動員整備能力及作戰需求，重新訂定、調整後備部隊任務導向、組織架構、編裝及演訓，使後備部隊整體戰力能符合戰力現況與未來的作戰需求。因此，「精簡常備，廣儲後備」以及讓常備部隊和後備役部隊相結合的「常備打擊，後備守土」的用兵理念相應推出，一方面在政治上是為了貫徹戰時「軍民一心」、「同島一心」，不論是現役軍人還是後備軍人都應該迅速投身防衛作戰；軍事上則必須彌補現役部隊力所未逮之處，使常備部隊共同構成綿密的安

全防衛體系。針對這個部分國防部在「提升後備戰力」專案報告的首長發言稿中，即開宗明義指出：

「動員」與「後備」為國家面臨戰爭威脅的存續關鍵，堅強可恃的「後備」戰力，更為貫徹「戰力防護，濱海決勝，灘岸殲敵」整體防衛構想的關鍵力量<sup>11</sup>。

### 二、後備部隊的編組與任務導向

2020 年，時任國防部長嚴德發並在報告時表示，總統動員令一下，約 26 萬後備軍人就要報到，加上 18 萬 5,000 現役軍職人員，約 45 萬人將是第一時間的防衛作戰主力<sup>12</sup>。直白地說，一旦戰事發生，退伍或結訓的役男將在國防的快速動員下組成一支人數超過 20 萬的後備部隊，並投入第一線防守戰鬥。

後備部隊於戰事發生時必須參與前線的作戰任務，在《97 年國防報告書》即說明後備地面戰鬥部隊任務包含「遂行海岸、城鄉、縱深、重要目標防護等國土防衛」，編組部分則概述「編成若干後備旅、營、連等部隊」<sup>13</sup>。而「提升後備戰力」專案報告時，後備部隊的組織與任務導向亦更趨清晰：

依國軍整體防衛作戰需求，務實檢討

《註 11》國防部，「提升後備戰力」專案報告部長發言稿，2020 年 10 月 22 日。

《註 12》中央社，〈嚴德發：若總統下動員令 第一時間作戰主力 45 萬人〉，2020 年 10 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010220067.aspx>，最後瀏覽日期：2021 年 10 月 22 日。

《註 13》國防部，《中華民國 97 年國防報告書》，2008 年，頁 178-181。

國軍後備戰力，將原甲、乙、丙、丁種旅及各山地、站臺連，依防衛作戰任務導向區分為第一類型負責「灘岸守備」、第二類型負責「縱深及城鎮守備」、第三類型負責「重要目標防護」等任務類型<sup>14</sup>。

按照改制後的編組與任務區分，所謂第一類型後備部隊即原陸海空軍新訓旅、110年編成的陸軍109旅、陸軍117旅，以及預計113年前編成的陸軍步兵101、137、249旅等第一類型的灘岸守備旅，預計將成為第一線的守備戰力，戰時與常備部隊打擊旅共同構成「拘打配合，灘岸殲敵」之關鍵戰力。第二類型則區分為縱深守備旅及城鄉守備旅，縱深守備旅由軍事院校及國軍測考中心組成。第三類則有別於第一類與第二類的戰鬥部隊屬性，屬於戰鬥支援及勤務支援部隊，包含各式通信群、化兵群、防護營、運輸營、保修營及救護連等等，用以保護國軍各空軍基地、海軍要港、高山雷達站臺、機動雷達、飛彈車組等重要目標防護安全，並確保國家關鍵基礎設施運作正常，如電力、油料、供水、通訊傳播、海、空運、醫療及金融等。在現行的防衛戰略規劃中，國軍確實是以「常後一體」的思維在進行規劃，因而在論及國軍「有效防衛」能量時，後備部隊戰力的檢討，成為極具重要的議題。

## 肆、後備部隊戰力提升：人員、組織與制度

分析後備部隊戰力所涉及的面向甚廣，本文試將後備部隊的戰力分別以質與量的角度分段論述，前者含括部隊的戰鬥能力、能否勝任戰鬥任務等議題，後者則著重於部隊組成，如缺員與專長相符等相關問題。

### 一、後備部隊戰鬥準備提升

#### (一) 後備部隊戰鬥準備與其任務的落差

將後備部隊納入防衛作戰的構想，在設計上自然是希望其能成為守勢作戰的奧援，但實際上，組成後備部隊的退伍軍人或軍事訓練結訓役男的戰鬥準備，將對後備部隊能否勝任被賦予的灘岸守備、縱深、城鎮戰以及重要設施防護等任務有極大的影響。

舉灘岸守備為例，臺灣為海島，四面環海，因而有戰略縱深不足之先天缺陷，防衛作戰成敗之重要關鍵，繫之於我灘岸能否有效固守，能否殲敵於水際、灘頭，使敵登陸戰力無法增長，迫使敵犯臺失敗，避免將戰事蔓延至島上。後備部隊曾操演過的項目，包括進行散兵坑構工、設置消波塊等灘岸工事、戰術位置進行反舟

《註14》國防部，「『提升後備戰力』專案報告」，2020年10月22日，頁3。

波射擊，以及配合打擊部隊實施攻擊等，以協力拒止、拘束登陸的敵軍，殲敵於水際灘頭。

動員準備時期，教育召集就是戰時軍事動員的先行預演，將後備軍人適時召集進行「專長複訓」，維持後備役男的戰鬥準備，以積儲戰力，做好戰時迅速編成後備部隊，有效支援防衛作戰的準備。然而，這樣的規劃，在近期敵情威脅日益嚴峻而受到大眾關注時，不免引起質疑，無論是義務役或志願役，在退伍後，歷經多年的一般生活，戰鬥準備不足，即使曾參與回營訓練，也因教育召集素有「訓期過短，訓項不足」的流弊。根據立法院預算中心 2020 年 7 月公布〈我國後備軍人及替代役備役役男召訓現況及其相關問題之探討〉之報告顯示，我國 2016 至 2019 年之間退伍 8 年內可選充受召的後備軍人總數進行統計，符合召訓條件的後備官兵，有近六成未曾被召訓，這樣的數字，確實不容樂觀<sup>15</sup>。

相較於志願役或義務役的後備軍人，更令人憂慮的是，常備兵役軍事訓練亦比過去的志願役或義務役接受軍事訓練的時

程及內容更為不足。監察院曾於 2018 年提出報告，指出：「107 年始實施之軍事訓練役僅受訓 4 個月，相關駐地、專精、基地訓練、三軍聯訓、戰備任務訓練均付之闕如，立法院審核意見質疑受軍事訓練役者已非成熟可恃的戰鬥員，如無配套措施，將嚴重影響後備戰力。」<sup>16</sup>國防部則表示，軍事訓練役男在訓練過程中，係以合格步槍兵作為訓練目標，再經專長訓練後，即可成為「合格戰鬥兵」。然軍事訓練役男即便作為「合格戰鬥兵」，於最理想的情況下，能掌握槍枝分解、射擊預習、手榴彈投擲、體能操練、刺槍術、單兵作戰、打靶及各項戰技，以及輕兵器如迫砲、班用機槍等操作，然忖常理即知，此與在灘岸、城鎮與重要設施戰場上遂行防衛作戰，仍有不小的差異。

## （二）精進人員作戰能力與後續的政策變動

### 1. 加強服役時訓練內容

為了弭平服役時的訓練與未來作戰實況可能的落差，國防部從兩部分著手進行改革，其一是源頭管理，即加強服役之訓

《註 15》曾文煌，〈我國後備軍人及替代役備役役男召訓現況及其相關問題之探討〉，立法院預算中心，2020 年 7 月。

《註 16》參見監察委員林雅鋒、江綺雯所提出「我國後備軍人人數每年遞減，預估未來我國戰力將出現缺口，而目前女性士兵已占志願役現員數額數的 13.6%，其等退伍後應否納入後備動員管理，俾增強後備戰力？後備軍人的教育召集原為 2 年 1 訓，自 104 年起改為 8 年內招訓 2 次，頻率減少且維持既有召訓天數，如此訓練強度能否在戰時發揮戰力？又是否符合現行法令規定？」調查報告，監察院，2018 年 7 月 20 日。

練內容，因義務役已走入歷史，此一構想便著重在軍事訓練役男的部分，國防部希望從役男開始接受軍事訓練時，即透過編管及先期規劃的方式，將後備部隊擔負的各項任務加入課表中。

「提升後備戰力」專案報告中曾指出，擬透過規劃將4個月軍事訓練、教育召集訓練及後備編管結合一致，從軍事訓練以及平時的教育召集訓練來加強針對縱深與城鎮守備的戰術科目進行訓練，期使任務及所受訓練能縝密結合<sup>17</sup>。然而，這樣的連結，執行上有其困難，想法上有其不足，因軍事訓練役男結訓成為後備軍人後，後備部隊編組選充時，不一定分配於城鄉守備單位，在戰時動員時也可能擔負灘岸守備或重要設施防護的任務，是否也應將相關的科目結合在軍事訓練的課程中，也是一大難題。現行軍事訓練課程，因時程原本就不長，除體能、基本戰技訓練外，要另撥出額外的時間針對縱深與城鎮作戰進行加強，不啻過於勉強。

2021年12月1日，此項規劃隨即被取消，國防部長邱國正表示，因為戰時是在海邊還是城鎮，都是未知數，因此主張統一強化基本戰鬥教練，「把人訓練好，到哪裡都能舉槍瞄準」<sup>18</sup>，以致「源頭管理」的構想最終並未執行。

## 2. 強化退伍後教育召集訓練

其二也是已經開始執行的，即強化退伍後教育召集的內容，將原本《兵役法施行法》規定的8年4次，每次5至7天的做法，改變為「年年施訓，每次14天」，並於2022年試行，嚴格強化各項訓練，經媒體報導後，瞬間引起各界關注，國內外重要媒體也相繼報導，並稱其為「史上最硬教召」。

在各項訓練內容中，射擊訓練的時間將從原本的12小時增加至28小時，希望讓後備人員再次熟悉武器操作，強化射擊精準度和臨場感；有關戰鬥教練部分亦是極大幅度強化，一口氣從從12小時拉長至56小時，除了原本的班攻擊及防禦、工事構築、戰傷急救、地形地物利用、障礙物破壞與通過、戰鬥間各種狀況處置外，再恢復行軍、夜教，並加上野戰宿營等訓練項目。事實上，這不是第一次的強化，早在2020年8月國防部便已將戰術行軍及野戰宿營的項目加入教育召集的課表中，惟2022年開始試行的新制強化規模更甚以往，尤其是時間部分，回營提升至兩個禮拜，對役男的生活規劃及整體社會政經環境，都有非常直接的影響。

在軍事情勢緊張，演訓強化具有極大正當性之際，其實直接反對教召精實化

《註17》同《註14》，頁3。

《註18》中央社，〈邱國正：三類守備項目不存在 教召強化戰鬥教練〉，2021年12月1日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202112010175.aspx>，最後瀏覽日期：2021年12月5日。

圖 1 國軍教育召集訓練差異比較

新 制		舊 制	
14天	天數	5至7天	
試行年年施訓	頻率	2年1訓	
約1.5萬人	人數	約9.7萬人	
以召訓2次計算	召訓次數	以召訓1次計算	
後退先用，試行階段 優先選用8年內退伍人員	選員原則	後退先用、優先以8年內退伍為原則， 軍、士官得選用12年內退伍人員	
前1年12月寄發	預告書寄發	當年1至2月寄發	
20人以下中小企業，逾2員工 同時接受召集，半數可申請免召	召集核免	20人以下中小企業，逾2員工 同時接受召集，半數可申請免召	
<ul style="list-style-type: none"> <li>射擊訓練：28小時 手槍35發、步槍45發、機槍69發、迫砲34發</li> <li>戰鬥教練：56小時 行軍宿營、班攻擊及防禦、工事構築、 戰傷急救、地形地物利用、障礙物破壞 與通過、戰鬥間各種狀況處置</li> </ul>	操課內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>射擊訓練：12小時 手槍15發、步槍21發、機槍33發、迫砲17發</li> <li>戰鬥教練：12小時 班戰鬥教練、排戰鬥教練</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>志願參加第5次以上教召者，每次加發召集獎金</li> <li>企業所得額得減除應召員請假期間之薪資費用150%</li> <li>解除召集一年內，持相關證明至國軍醫療院所就醫， 得享有免掛號費之優待及國防部福利事業管理處 所屬福利站購物、國軍英雄館自費住宿優惠</li> <li>優待條例已呈報行政院審議中</li> </ul>	優待 條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>義務役士兵700元</li> <li>義務役士官800元</li> <li>義務役軍官900元</li> </ul>	每日 津貼

國防部發言人

資料來源：國防部發言人臉書。

的聲浪並不大，但有很多對相應配套措施的質疑與呼籲。就如上述，為避免衝擊，國防部選擇以試行的方式來推動這樣的政策，並且只在三軍司令部及後備指揮部所轄後備部隊各抽選 1 萬 435 人、675 人、135 人與 3,786 人，共計 25 個營（連）1

萬 5,000 餘人實施驗證<sup>19</sup>。國防部說明，2022 年規劃為新舊制並行，新制第 1 季至第 3 季試行，第 4 季進行檢討跟評估<sup>20</sup>。誠然「試行」、「檢討」與「評估」等用詞屬新政推動滾動式調整的常見說明，卻為後續政策的延續與否，留下一定的緩衝與

《註 19》各單位所屬後備部隊試行新制教育召集人數資料為國防部提供。

《註 20》中央社，〈國防部：111 年教召新舊制並行 新制第 4 季檢討〉，2021 年 12 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202112090126.aspx>，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 10 日。

想像空間。

## 二、充實後備部隊編組的挑戰

### (一) 後備部隊基層幹部匱乏

人員訓練的紮實與否是部隊戰力之基石，如若部隊在人員組成上就有窒礙，恐怕更需要妥善因應，因當時後備部隊戰力的強化面臨最大的挑戰，事實上是「基層幹部的匱乏」，這也是國防部決定大刀闊斧，解除後備軍人編管 8 年的政策核心原因。

雖然 2020 年的「提升後備戰力」專案報告已提及檢討解除 8 年編管政策，但因規劃未臻明確，也沒有引起太多討論。2021 年 2 月時任國防部全民防衛動員室主任韓岡明在記者會宣布，將針對過去退伍後 8 年內接受教召次數未達 4 次的志願役、義務役後備軍士官，進行一次「5 到 7 天」的教召。這樣的宣布馬上引起大批青壯年民眾反彈，因 8 年編管原則已是大部分役男對於教召選充的基本認知，即 8 年後即不需再「由民轉兵」回營受訓，此一宣布無疑對於認為退伍 8 年以上的備役役男是一大突襲。國防部所指「8 年內接受教召次數未達 4 次的志願役、

義務役後備軍士官」幾乎都是義務役的七年級生，「每次衰都衰到七年級」這樣的相對剝奪感油然而生，因此不斷有民眾向民意代表陳情，不解國防部所為究竟依據何在。國防部的說明中，大致可區分為兩個理由：一為維持教育召集公平性；二為提升後備部隊軍、士官選充率。

有關公平性部分，國防部提到此次政策變革，將影響約 3,000 名後備軍士官，大多屬於過去 8 年皆未接受教育召集訓練者。從公平性的角度來看，似與國人參與教召的實情相符。監察院曾以數據表示，退伍軍人曾接受教召之比例長年以來不足六成，後備軍人假借出國名義規避教育召集之現象相當普遍<sup>21</sup>，長久下來，已對後備部隊的組訓造成相當程度的影響。公平性的解釋相較於需求面，帶有依法行政的訴求，籲請備役士官兵配合教育召集義務的情理。然實際單純從組成充實後備軍、士官編管儲備來看，核心問題仍是後備部隊軍士官匱乏情形過於嚴重。

後備編管制度指的是役男退伍或軍事訓練役男結訓後，將被納入後備部隊編管，戰時透過動員編成後備部隊協助防衛作戰，平時則依年度教育召集實施計畫，選員進行教育召集的回營訓練<sup>22</sup>。在部隊

《註 21》同《註 16》。

《註 22》回營教育訓練之相關法規參照《國防法》第 21 條規定：「國防兵力應以確保國家安全之需要而定，並依兵役法令獲得之。為維持後備力量，平時得依法召集後備軍人，施以教育訓練。」復依《兵役法》第 16 條第 1 項第 3 款規定：「後備役：以現役期滿退伍或軍事訓練結訓者服之，至除役時止。」《兵役法施行法》第 27 條前段規定：「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 8 年內，以 4 次為限，每次不超過 20 日。」

中，中高階軍官擔任單位主官，負指揮任務，但實際上在部隊作戰時，具役期長、戰技及專業熟練特質的中少尉排長及士官仍是基層部隊的領導幹部。然就一般來說，士官訓約 14 週，也就是說，後備士官幾乎不可能從只接受 4 個月常備兵役軍事訓練中養成，大多來自於志願役及 1 年役期以上的義務役，義務役退場後，國防部開始停徵 1 年期義務役男，並停止考選預官、預士，使義務役後備軍士官列管來源中斷；軍官部分，志願役也出現來源危機，因軍官服役年限長，屆退時多為上尉以上階級，未能符合後備部隊基層幹部（中少尉排長）選充需求。

同時，退伍 8 年內義務役後備軍士官儲備人數逐年減少。2018 年 12 月 26 日，海軍陸戰隊第 811 梯全面退伍，義務役正

式走入歷史。以《兵役法施行法》原則編管 8 年的規定模擬後續可選充的人數，可以清楚發現，義務役後備軍士官將隨著時序推移一路減少，至民國 115 年後，也就是最後一批義務役退伍的 8 年後，義務役後備軍士官的編管數將正式為零，對於後備基層幹部的選員水庫將造成嚴重衝擊。

缺員除了數據上有選充人數不足的意義外，因選充方式均依軍種、階級、專長、戶籍地相符等條件來進行。簡單來說，一支部隊的選充來源，必須與原開出的軍種、階級、專長及戶籍地的缺相符合，概念上與俗語的「一個蘿蔔一個坑」相同，選不到合適的人選便缺員，至於軍士官缺員的具體情形，可見本文整理之表 1。

表 1 105 至 110 年度後備部隊編成所需軍官、士官及士兵選充缺員比率

單位：%

年度階級	軍官	士官	士兵	合計
105	39.10	22.14	4.46	11.63
106	41.96	34.90	4.09	15.16
107	48.52	40.06	4.46	17.29
108	52.27	38.69	4.03	16.88
109	61.47	45.10	5.62	20.31
110	38.89	13.95	4.37	9.30

資料來源：國防部提供 資料時間：2022 年 3 月 17 日。  
說明：缺員人數占比係選充缺員人數 / 後備部隊需求人數。

表 2 105 至 110 年度後備部隊專長選充情形統計表

單位：%

階級	年度	「專長相符」人數占比	「專長適用」人數占比
軍官	105	71.52	28.48
	106	67.34	32.66
	107	63.55	36.45
	108	62.69	37.31
	109	59.75	40.25
	110	92.43	7.57
士官	105	56.19	43.81
	106	55.06	44.94
	107	48.19	51.81
	108	44.42	55.58
	109	36.63	63.37
	110	72.61	27.39
士兵	105	70.87	29.13
	106	70.08	29.92
	107	72.41	27.59
	108	71.42	28.58
	109	70.95	29.05
	110	97.55	2.45
合計	105	67.30	32.70
	106	66.74	33.26
	107	67.15	32.85
	108	65.51	34.49
	109	63.98	36.02
	110	90.61	9.39

資料來源：國防部提供。

依階級及專長辦理後備軍人選充後，105 至 109 各年度缺員比率分別為 11.63%、15.16%、17.29%、16.88%、20.31%；如再依後備部隊各類軍階需求人數及選充狀況觀之，105 至 109 年度軍官選充缺員比率從 39.10% 上升至 61.47%，逐年遞增；另士官選充缺員比率亦從 105 年度之 22.14% 增加至 109 年度之 45.10%。

再從專長部分觀之（見表 2），105 至 109 年後備軍官的「專長相符」人數比率從 105 年 71.52% 一路下降至 109 年的 59.75%；士官部分由 105 年 56.19% 下降至 36.63%。從這兩項統計數據可見，109 年以前後備部隊階級、專長選充缺員狀況日趨嚴重，主要集中於軍官及士官<sup>23</sup>。以 2021 年實際選充情況為例，軍官「可選充數」2 萬 3,000 人，僅能選充 9 萬人，亦即每編管 2.6 人才選充 1 人；士官「可選充數」9 萬 8,000 人，僅能選充 5 萬 7,000 人，每編管 1.7 人才選充 1 人<sup>24</sup>。至於 110 年階級的缺員率與專長的相符率在數據上有明顯的提升，這是因為國防部解除教育召集 8 年編管政策，擴大選編範圍，在選充作業上推動擴大及彈性選充的結果，具體做法將於下文詳述。

除上文提及的義務役退場外，缺員的

原因還包括少子化致役男逐漸減少的惡化因素。依內政部役政署的統計，2021 至 2027 年，接受常備兵役軍事訓練徵集人數將從 2021 年的 7 萬 2,600 人，逐漸減少至 2027 年的 6 萬人<sup>25</sup>。

另外一方面，在後備部隊的組織改革方面，110 年已編成陸軍 109 旅、陸軍 117 旅，後續仍會持續增加編成陸軍步兵 101、137、249 旅。而教召也將改制成「年年施訓，每次 14 天」，再按前述教育召集其實就是後備部隊的平時動員準備與訓練，當國防部說明後備部隊訓量提升到一年 26 萬人時，也同時代表後備部隊實際上增至新制編裝的約 26 萬人，後備部隊編制數與訓量的提升也會使選充不足的情形益徵顯著。

## （二）後備部隊「可選充數」不足的因應措施

### 1. 解除教育召集 8 年編管政策

後備部隊軍士官嚴重不足，即缺乏領導後備士兵基層骨幹，便直接影響後備部隊的戰力，在種種因素交迫下，引用《兵役法施行法》第 27 條中「但國防部得視軍事需要酌增年限、次數及時間」。概括授權的帝王條款，已是到了不得不為的狀況。

《註 23》引用自曾文煌、洪勝堯，「後備部隊編成雖已依階級及專長實施選員，然近年軍官及士官選充缺員狀況嚴重，選充人員專長相符比率亦有限，國防部允宜儘速研謀對策」，〈國防部主管 110 年度單位預算評估報告〉，立法院預算中心，2020 年 10 月，頁 2-3。

《註 24》數據節錄自國防部提供國會辦公室索資之「110-116 年擴編動員後備編管預判規劃」。

《註 25》同《註 20》。

然而後備部隊的編制與選充，具高度專業性，即便各單位統計與數據逐漸揭露於公眾，至 2021 年末，仍有立法委員因接獲民眾陳情，召開記者會以「有違人民對政府信賴」為由，籲國防部清楚說明<sup>26</sup>，足作為國人對於該改動的態度傾向的參考。

透過解除 8 年編管政策，擴大選編的儲量，是暫時緩解選充缺員最直接也最簡單的方法，這是上表 1 及表 2 缺員比率在 110 年度的統計出現改善的主要原因。然而必須證明的是，按現行做法，即使將義務役男延後編管四年，也只是將備役義務役軍士官作為選充儲備對象延後 4 年，實際上仍是治標不治本。至 2030 年，末代義務役退伍 12 年後，其選充儲備數同樣會歸零，後備部隊的召訓主要由志願役與多數的軍事訓練役男組成。為了從根本的角度應對缺員挑戰，國防部陸續推出軍事訓練役培養基層士官及打破官階、戶籍地及專長選充的配套做法，詳於後述。

## 2. 源頭儲量管理：軍事訓練役培養基層士官

從軍事訓練役培養基層士官屬於從儲量進行管理的做法。2021 年，時任全動室主任韓岡明在回答國民黨立法委員陳以信有關補足後備部隊基層士官人數議題時，

即可證實，國防部為因應後備部隊軍士缺員，即可計畫自軍事訓練役中擇優、加強訓練，出任軍官與士官，並在後備教召中擔任領導幹部，該計畫仍正規劃研議中，尚未定案<sup>27</sup>。

爾後國防部於覆筆者索資有關〈國軍常備兵役軍事訓練調整規劃〉一文中即提供了研擬後的做法（見表 3），並開宗明義指出，調整立基於「以快速提升防衛戰力為目的，配合後備動員政策革新」。按原本軍事訓練 16 週的時程區分 5 週的入伍訓練與 11 週的步兵旅初級專長訓練或兵監訓部中級專長培訓。5 週的入伍訓練旨在以「合格步槍兵」為目標，置重點於步槍兵器教練、單兵戰鬥教練及體能戰技等基礎職能，而後役男將分發至步兵旅或兵監訓部實施裝備專長訓。調整後，入伍訓維持不變，但後續的 11 週，將擇優遴選軍事訓練役男至陸軍步、砲、裝訓部、後勤級憲兵訓練中心等單位進行「後備編管專長與儲備幹部培訓」，受訓合格後再分發至本（外）島常備部隊施訓。

倘按如此規劃確實可以逐步產生士官供動員儲備；但本文認為，在「質」的角度，仍允待觀察其後續的成果。因為根據國防部的規劃，11 週雖稱為「後備士官幹

《註 26》《中國時報》，〈退伍逾 8 年仍被召集 民眾霧煞煞 國防部：編管延至 12 年 教召最多 4 次〉，2021 年 12 月 7 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211207000322-260118?chdtv>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 15 日。

《註 27》《聯合報》，〈軍事訓練役男也能當軍士官？ 國防部規劃研議中〉，2021 年 4 月 15 日，<https://udn.com/news/story/10930/5389773>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 16 日。

表 3 常備兵役軍事訓練調整前後對照表

常備兵役軍事訓練調整前後對照表			
原接訓做法	區分	入伍訓練 (5 週)	專長訓練 (11 週)
		單兵基礎訓練	步兵旅 初級專長訓練  兵監訓部 中級專長培訓
	執行做法	以「合格步槍兵」為目標，置重點於步槍兵器教練、單兵戰鬥教練及體能戰技等基礎職能。	入伍訓練後，於同單位實施後備部隊步、砲兵「初級專長」訓練。
調整後規劃	區分	入伍訓練 (5 週)	服役部隊訓練 (11 週)
		單兵基礎訓練	常、後備部隊 實務工作訓練  後備部隊編管專長 後備士官幹部培訓
	執行做法	同原接訓做法	分發本 (外) 島常、後備部隊，熟悉部隊實務工作，並結合訓練流路實施。

資料來源：國防部提供。

部培訓」，然實際做法是在前 4 週完成基礎訓練後進行資格評鑑，合格者自第 6 週起分發兵監訓部教勤營，汲取部隊實務與管教經濟。首先，對比一般士官訓約 14 週的時間，「後備士官幹部培訓」囿於軍事訓練訓期較短之限制，已壓縮至 11 週，卻又將培訓切割為儲備幹部訓及部隊實務，其士官專長的受訓內容必然受到限制，經國防部說明表示，有別於志願役的士官訓，後備士官幹部培訓的課程規劃將以基礎的領導統御與內部管理為主，然此對於後續可執行之部隊實務工作，甚至能否於戰訓整備時勝任帶領基層後備部隊完成被賦予的戰鬥任務，仍需相關配套措施加以規劃。

### 3. 彈性調整後備要員選充規範限制

國防部所研議另一個滿足後備部隊幹部需求量的做法，即為調整「軍隊動員人員選充作業指導規定」彈性調整要員的軍種、階級、專長、戶籍地的限制。上述曾提及後備部隊的編組及選充概念上，可以「一個蘿蔔一個坑」類比，後備部隊要有妥善的戰力，選員都應盡可能選擇符合部隊位置要求的專長、階級或地理近密性（即戶籍地）等條件。

經調整後，原軍種不足時，通用職類專長「得跨軍種選充」，然因後備部隊多屬步兵型態，而步兵屬基本官科，軍官、士官幹部及志願役士兵完成分科教育後，即具備基礎素養，因此將放寬連級以下領

導幹部可由裝甲、砲兵、工兵、通信、行政及後勤等官科選編，以提升編管選充率。有關階級部分，中、少尉軍官不足額時，則以士官長及上士充代中、少尉軍官；士官各階選充不足，同樣進行低階選充，士官長缺員由上、中士充代，上士缺員由中、下士充代等等。至於戶籍地部分，過去選充時多根據要員戶籍地與部隊戰術位置相近作為選充條件，亦考量後備部隊編制需求及各縣市人口密度和交通便利程度，以各部隊戰術位置所在之縣市為中心，向外縣市輻射選員，並擴大本島第三、第四及第五作戰區互充，花蓮地區由第三作戰區選充，臺東地區由第四作戰區選充，以有效增加選用範圍<sup>28</sup>。

由表 2 可以看到，過去在專長相符率不高時，「專長適用」的比率一直保持很高的比率。所謂「專長適用」即各司令部經專長兵監及業科分監審查後，依照所訂之專長適用順序表及專長代碼前三碼相符，將不同專長相互適用，以完成後備部隊選充編組的做法，可以說是要員條件難以符合時的權宜措施。上述提到的調整軍種、

階級、專長、戶籍地充代規範限制在調整開放之後，110 年相符的比率即可大幅提高，需要以「專長適用」做法的比率便相應下降。

與前述主張類似，本文認為，此種彈性調整做法，於數據整理，即「量」的呈現上可以有效滿足選充需求。除戶籍地的調整，因臺灣都市化程度及交通便捷度高，要員於律定時間內抵達戶籍地外的集合地點尚不困難。軍種間的文化本有不同、軍官與士官在國軍既有領導統御體制已有一定慣習、官科專業及業務屬性落差，勢必需要一定的磨合期，動員準備階段的教育召集訓練僅有數天，倘若不幸遇有戰事，進入全然陌生的領域、環境或專業，對於部隊執行戰備演訓任務，恐會有一定程度的衝擊<sup>29</sup>。

### (三) 提升後備戰力的革新政策與社會政治態度的互動

#### 1. 強化教召政策的社會補償措施

前述著重於後備部隊本身的挑戰、因應對策與後續可能的窒礙，現今民主社

《註 28》整理自國防部「『後備部隊專長選充檢討精進』書面報告」，2021 年 3 月；細部執行如階級選充內容，為國防部至國會辦公室提供資料並說明預計做法與成效。

《註 29》監察委員浦忠成針對「後備動員制度改革與強化之檢討」議題提出之詢問，亦認為擴大選充宜謹慎：「後備部隊正在面臨大量專業軍士官幹部人力缺口，且選充專長相符情形亦逐年降低，對此雖迭有相關警示，然而目前數據顯示該等問題未獲紓解，爰國防部應儘速予以強化，且不宜在未適當評估及驗證下過度擴大選充彈性，避免『治標不治本』，削弱部隊實質戰力。」參見監察院，〈監委呼籲秉持總統三項原則推動後備改革〉，2021 年 12 月 28 日，[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=528&s=22125](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=528&s=22125)，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 30 日。

會對於國防事務的態度取向也會成為影響改制的核心因素。而役男的徵集勢必會對社會經濟活動的生產力產生一定程度的減損，因此，後備部隊戰力的提升，必須取得共識的對象，包括中央政府各部會、民間社會、工商業界都必須透過配套措施加以協調。根據現行《兵役法施行法》第 43 條規定：「受教育召集、勤務召集、點閱召集之學生及職工，應給予公假。」試想，作為臺灣經濟主力的中小企業，更如基層餐飲及服務業者，其所聘僱員工須返營訓練半個月，在無法生產的情形下仍要給付薪資，無疑會對其營業生計產生衝擊。

有鑑於此，國防部在 2021 年 11 月正式宣布試行政策時，一併提出未來對召員及雇主的補償措施（見前文圖 1），以保障後備軍人接受召集相關權益，並減低對企業營運的衝擊<sup>30</sup>。為補償受影響的雇主，新增中小企業超過兩名員工接受召集，半數核免；召員薪資提高；企業減稅等配套措施。然此亦涉及到各部會權責問題——企業稅賦優待及經濟生產力評估涉及財政部與經濟部權責，為明確上述補償及優待措施的法源依據，國防部擬訂的《後備軍人召集優待條例》草案，已於 2022 年 1 月 20 日於行政院會通過，3 月 1 日送立法院

審議，5 月 13 日便三讀通過，5 月 27 日經總統公布，並溯自 1 月 1 日施行，其立法進程之快令人驚奇。「提升後備戰力」各界討論加強後備部隊的訓練及武器裝備等面向甚多，社會上也多有共識，要推行更為嚴格的教育召集，也應提出獎勵優待措施，但上述的補償與優待做法，一開始是以國防部本身的行政作為來實施，如核免及提高薪水，國防部權責內皆可以獨力完成，因此該案一開始提出時，並未提到必須再制定優待條例以進一步擴大優待事項及對雇主提供補償等等。

初期的提升後備戰力組織三法，分別為「國防部組織法第二條、第六條及第八條條文修正草案」、「國防部參謀本部組織法第二條條文修正草案」以及「國防部防衛後備動員署組織法草案」三案，重點即在於設立全民防衛動員署，並將原參謀本部掌理事項中有關後備事務者，移由該署辦理，三者皆為配合全民防衛動員署設立的而修正。

「後備軍人召集優待條例草案」3 月上旬才正式送入立法院，但卻能夠在不到三個月時間三讀通過，可見各部會在大環境的影響及國防部的協調下，已有初步共識，各界也都能大致認同，增加後備軍人召集期間的優惠及福利措施，並減少對企

《註 30》參見「國防部 110 年 11 月第 1 週記者會新聞參考資料」，2021 年 11 月 2 日，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=79259&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF&SelectStyle=%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF>，最後瀏覽日期：2021 年 11 月 4 日。

業之衝擊，已在推行教育召集新制，必須要一併推行的配套措施。值得注意的是，該條例第 8 條有關機關（構）、事業單位、學校、法人、團體所得稅減免的部分，於第 2 項規定：「前項本文請假期間、員工、給付薪資金額範圍、所得額範圍與減除方式、申請期限、申請程序、應檢附之證明文件及其他相關事項之辦法，由主管機關會同財政部定之。」即於執行上，稅賦優惠的具體辦法仍須與財政部一同訂定，本條例主管機關雖為國防部，但因所定事項，涉及財政職掌者，仍須會商其主管機關。可以想見，國防部是動員人力的需求單位，財政部則是統管稅制運動及賦稅環境的單位，縱然政府一體，但各部門間仍有其本位主義，勢必還會有一段協調過程。國防部要如何說服各部會，成功讓補助上路，屬部會間的折衝，未來執行順利與否，除了「部會」級的溝通，還仰賴下章將續論、新成立的動員主管單位「全民防衛動員署」（以下簡稱全動署）的行政功效。

## 2. 兵役制度再改動的可能性

兵役制度的改動一直都不是近幾年提升後備部隊戰鬥準備改革的內容之一，但

從前文已經整理的訓練不足、義務役退場造成基層軍士官缺員等問題來看，其實追本溯源，皆是役期逐漸縮短後逐漸浮現的問題。若維持 1 年義務役期，充足的退伍軍士官可持續作為後備部隊的選充儲備，同時，1 年的義務役期，亦較 4 個月的軍事訓練，有更多的時間進行合格的士兵養成訓練，也能在服役期間透過不同訓練流路，妥適培訓專長，於退伍後滿足後備部隊選充需求；加以少子化情勢嚴峻，未來將影響國軍徵募制度的運作，因而提出於志願服役者不能滿足兵額時，回復徵集服常備兵現役，停止辦理一部或全部替代役之徵集主張<sup>31</sup>。

近年來外部環境嚴峻，各界對國防重視的程度，已使得社會對於徵兵制的態度較以往有所改變。2020 年 10 月，《ETtoday 新聞雲》民調中心以「自己或家人要上戰場時」及「徵兵制支持度」進行民意調查，在「徵兵制支持度」除 18 至 19 歲不支持度達 87% 外，20 至 29 歲、30 至 39 歲、40 至 49 歲、50 至 59 歲及 60 歲以上的支持度分別達到了 57.8%、58.2%、79.8%、80.5% 及 63.8%<sup>32</sup>。2022 年 2 月底俄烏戰爭爆發，「臺灣是否成為下一個烏克蘭」

《註 31》參見盧延根，〈我國少子化問題與對策之研析〉，立法院法制局，2022 年 2 月 23 日。針對法制局此篇報告，邱國正覆以「國防部立場不排斥做各方面討論」。

《註 32》ETtoday 新聞雲，〈ET 民調 / 18、19 歲族群 96% 願上戰場護臺 87% 卻拒恢復徵兵制〉，2020 年 10 月 5 日，<https://www.ettoday.net/news/20201005/1824545.htm>，最後瀏覽日期：2021 年 3 月 1 日。

討論沸沸揚揚之際，各界對於潛在戰事的現實感與關注度上升，臺灣國際戰略學會及臺灣國際研究學會公布「烏克蘭戰爭與臺海安全」民調指出<sup>33</sup>，有 70.4% 民眾表示支持新制教召，針對「國軍延長義務役役期」議題，同樣有 69.6% 民眾表示支持，擴大國民軍事參與的態度已漸漸在國內發酵。多有立委透過質詢詢問國防部是否有延長役期的相關安排<sup>34</sup>，然因茲事體大，國防部皆謹慎以研議中回覆。雖從小規模的民調看來，民意並未強烈反對，然而意見蒐集與政策實際推行的阻力仍是兩回事，倘突宣布延長役期，包括尚未服役而可能受影響的役男與工商業界，都會有不同意見。在民主體制下，無論執政黨、在野黨進行議題設定與討論的過程，也避免不了將選舉因素納入考量，尤以投票年齡下修正逐步形成全國共識，18 歲以上首投族的意向，也是朝野各黨的經營重點，勢必會使議題討論的進程更加緩慢保守。

實際執行上，如拉長役期，國軍兵力結構勢必也須作出相對應的調整，因實

施徵募並行後，現行常備部隊以志願役為主的編組結構已成形，1 年期義務役的恢復，必須針對人員部隊的編制進行重新分配，甚者可能牽涉到國軍總員額的再次上調，都是相當大的改變，不可不慎，這也是國防部語帶保留的原因。

## 伍、全民防衛動員署的成立與國防部內的組織整合

全動署在 2021 年 12 月 31 日舉辦揭牌儀式，其成立可以說是近年來動員機制改革的創舉，也是提升後備戰力的重要里程碑，過去這段時間，除美方關切、外媒在臺海局勢詭譎下報導頻頻，蔡英文總統在國際外交雜誌《外交事務》提到，全動署的成立將確保訓練有素、裝備精良的後備戰力，能成為正規軍隊可靠的後援<sup>35</sup>；邱國正部長也在《華爾街日報》投書中自信表示：「全動署將專責所有後備軍人的動員，並負責協調政府各部門，調度全國各地的人力與物資，經由承平時期的規劃和訓練，後備軍人將能夠在戰時支援軍事任

《註 33》資料引用自「烏克蘭戰爭與臺海安全」民調發表記者會內容，臺灣國際戰略學會、臺灣國際研究學會，2022 年 3 月 17 日。

《註 34》民眾黨立委張其祿 5 日在立法院會質詢詢問國防部長邱國正，我國是否有徵兵或是調整役期的可能？邱國正表示，役期調整要認真思考，國防部會當作一個好的議題研議，2021 年 11 月 5 日。針對國民黨立委江啓臣詢問，國防部長邱國正表示是否延長役期仍在研議中，如果確定延長，會在公布的一年後實施，2022 年 3 月 15 日。

《註 35》Tsai Ing-wen, "Taiwan and the Fight for Democracy", *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 2021, URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2021-10-05/taiwan-and-fight-democracy>, last visited: 2021/12/21.

務……。」<sup>36</sup>

全動署整合了原本國防部內專責動員政策研擬的全民防衛動員室與後備指揮部，作為國防部轄下的中央三級行政機關，必須精進教召訓練、建立跨部會及跨縣市的動員合作機制、適時訂修動員計畫等等，在近幾年的動員組織、機制的修校與執行，就已遭遇滿路風塵，包括社會環境壓力、單位整併期的本位主義衝突、部會與縣市協調困難，以及管理軍事動員的行政量能不足等挑戰，其中有些更是幾十年來社會環境變遷下的結構性沉痾，以下將從各方面分別探討之。

由原本的全民防衛動員室與後備指揮部合併，全動署的組織架構基本上沒有太多質化的改變。全動室原為國防部內動員政策研擬與規劃的部門；後備指揮部原為「後備司令部」，因精粹案改編為指揮部型態，擁有由行政幕僚單位負責後備管理作業與實兵後備旅等完整體系。整併後，原本單純為國防部部內政策研擬單位的全民防衛動員室成為了全動署的主要政策單位，後備指揮部改隸後仍扮演動員政策執行單位的角色。尙未整併前，大致上的組織職責便是以規劃與執行作為兩個組織的區分，後備作為軍令單位接受國防部本部指揮也是理所當然，大致可以「業務屬性不同」來對外說明兩個單位的互動模式；

惟政策規劃與研擬，除教召訓練內容牽涉到部隊訓練，偶由參謀本部訓練參謀次長室或所管之陸、海、空及後備等軍種答覆外，統一由國防部全動室對外說明。

## 一、全民防衛動員署組織架構的規劃過程

2020年的「提升後備戰力專案」，其動員組織改造的初步版本並非如此，係將原有的後備指揮部依單位性質分別拆分至「防衛後備動員署」、陸軍司令部及作戰區。後備指揮部動員幕僚人力，一同與國防部本部及參謀本部的動員幕僚人力整合，編成「防衛後備動員署」，為純粹的動員政策單位；原國防部後備指揮部除了動員幕僚人力外，則改隸陸軍司令部，擔任動員兵監，依專業屬性指導督管各地區、縣、市後備指揮部。原有的後備部隊，即北、中、南地區後備指揮部及縣、市後備指揮部改編配各作戰區，納入建制單位。

不難理解，這樣的改組思路係將軍政與軍令體系進行區分，然而，最早為臺灣警備總司令部、臺灣軍管區司令部的後備指揮部，本身就是一個負有歷史傳承及重大政治意涵的軍事單位，在現在社會中，仍扮演連結社會資源的角色。另以主官編階為例，過去在精進案之前，後備司令由二級上將擔任，精進案執行後降編為

《註 36》Chiu Kuo-Cheng, Taiwan Won't Capitulate to China, The Wall Street Journal, Nov. 4, 2021, URL: <https://www.wsj.com/articles/taiwan-will-not-capitulate-to-china-defense-military-army-pla-invasion-indo-pacific-11636056020>, last visited:2021/11/5.

中將，現任國防部長邱國正在擔任陸軍六軍團指揮官之後，國防大學校長之前，就是後備司令，後備的政治意涵與影響力可見一斑。因此初步的重組規劃，確實在國防部內部引起各方異議，甚有媒體指出，因全動署規劃期間，後備部隊隸屬一變再變，造成青溪後備幹部反彈，最終才在最小變動原則下，將後備部隊與後備指揮部一併移至全動署<sup>37</sup>。

令人意外的是，2022 年 6 月國防部突然表示，考量國軍整體地面防衛作戰需求，由陸軍統籌運用動員能量，擬將後備指揮部編配陸軍司令部，引發各界譁然。從設定上來看，這其實並非太大的變動，依照目前國防部的初步說明，便是將上述提到的後備部隊，從後備指揮部拆出，使軍政、軍令體系分離，未來後備指揮部僅為動員業務的執行機關，部隊則交由陸軍指揮。此一做法就是 2020 年「提升後備戰力專案」的做法，然而當初在多方考量下採最小變動原則，定調一併改隸全動署，如今卻再次翻盤，理由為何？國防部未有明確說明。本文推測原因即在於後文將提到的後備部隊戰力各軍種各自負責，缺乏統整有關，詳見陸之二。

## 二、組織整併初期的指導體系整合

將後備部隊與後備指揮部一併移至全

動署，雖是以最小變動原則改組，但行政機關功能業務及組織調整，不免有其磨合期。署內「以文領軍」的運作模式成形，署內的幕僚單位與後備指揮部的上下級角色隱然可見，所以將後備改隸全動署，雖體制上整合了政策、執行與管理單位，但兩大組織共同作業如何上軌，以及如何不發生高階將官相扞格的情形，在初期確實是個問題。

事實上，2019 年 7 月上任的後備指揮部指揮官姜振中為陸軍官校正期班 53 期 73 年班，在部內已是相當資深，而 2021 年退役的全民防衛動員室主任韓岡明資歷自然資深，但其在全動署仍在試運行的 2021 年 10 月退休，改由副主任馬家龍暫代職務。原國防部全民防衛動員室為政策單位，後備指揮部為執行單位，但近兩年後備戰力一再成為國防改革關注重點，相關政策與制度一再調整改變，政策研擬與執行單位本須更多空間磨合，整併合署辦公後，免不了出現「多頭馬車」的情形。舉例而言，一份公文在 2021 年第 4 季開始試運行全動署中，因署長尚未到位，究是全動室的主官核批，還是後備指揮部的主官也有決策權，耐人玩味。此乃國防部在試行後的概略情形，有關單位皆直白表示仍在磨合的真實情態。

辦事不難，人事難，在上述的背景

《註 37》毅傳媒，〈後備新訓脫勾軍令 改隸軍政真能戰力強？〉，<https://yimedia.com.tw/breaking-news-2/107050/>，最後瀏覽日期：2021 年 4 月 9 日。

下，全動署的成立，雖國防部表示其業務具上下游性質，整併有利於整體規劃，然其垂直磨合問題，必須透過適當的規劃來加以平撫。如《國防部全民防衛動員署組織法》第4條有關主官編階的規定「本署置署長一人，職務比照簡任第十四職等或中將」，即已將署長定調為資深中將或退伍將官轉任之政務官擔任。一般預期後備指揮部的指揮官則將以相對較資淺的將官出任。

2021年1月3日，後備指揮部新任政戰主任由吳淑如上校接任。新的人事安排，將後備指揮部的政戰主任編階由少將降編為上校，原後備指揮部指揮官姜振中中將於2021年1月底屆齡退役，2021年底，署長人事公布，由原國防部資源規劃司長白捷隆接任；2月18日，國防部續公布後備指揮部人事，指揮官由陸軍八軍團指揮官傅正誠中將轉任。

白捷隆從2015年7月1日至11月30日曾擔任陸軍第六軍團指揮部中將副指揮官，而其轉任陸軍花東防衛指揮部中將指揮官後，繼任者即是傅正誠；又從期別來看，白捷隆為陸軍官校正53期，剛好較傅正誠54期略長一期，這樣的安排，將署內的主官編階由上到下重新調整梳理，來確保業務執行不受部內級職或年資深淺因素的影響。其實仍未脫離前述「由上而下」的階級人事安排。

簡言之，推動設立全動署之初，國防部所指事權合一、一條鞭的運作體制，實際上須等到後備指揮部重要主官的級職與

編階略為調降，後續相關人事安排到位，方才算是起個頭，畢竟，政事要通達，得先人和。

## 陸、全民防衛動員體系的革新與挑戰

### 一、全民防衛動員體系之總觀

動員體系全稱為全民防衛動員體系，指一個國家在面臨戰爭或緊急狀態時，彙整、徵集與調度國家整體人力、物力及財力資源以進行戰爭準備及應變工作的機制，其成效對於防衛作戰的成敗影響已於前文多有敘述。現行《全民防衛動員法》，將動員依時期區分為「動員準備階段」，即指平時實施動員準備時期，以及「動員實施階段」，則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。依動員內容區分，則分為行政動員準備，透過行政機關運作，將全國人力、物力、財力與精神力獲得有效整合，此部分由中央各機關及直轄市、縣（市）政府負責執行；以及軍事動員，指依軍事目標及戰略構想與指導，將行政動員所整備人、物總力做有效整合及運用。

全動署的成立，目標在於動員準備階段，透過事權合一的主責機關，進行完整及周密的動員規劃，適應潛在的威脅與挑戰。在組織面上，全動署幕僚單位設四處，分別為人力動員處、物力動員處、動員管理處及動員綜合處；除動員綜合處業務較為細瑣外，人力動員處與物力動員處

負責與中央及地方政府進行行政動員的整備，動員管理處則司職軍事動員業務。

前述談及後備部隊戰力的提升，便是軍事動員的重要一環，事實上，軍事人員的計畫動員又細分為編實動員、擴編動員、戰耗補充、輔助軍事勤務動員等 4 類<sup>38</sup>。本文前述後備部隊編組表的調整與教育召集訓練的強化，皆屬於充足各類型「後備部隊」編現差額及武器裝備的擴編動員。因編實動員、戰耗動員及輔助軍事勤務動員等類並未有規模較大的政策改動，因此本文探討著墨較少。

行政動員即協調中央、地方政府各主管機關，針對運輸調配、兵員投送、通訊傳播、醫療及糧食物資接轉的量能妥為策劃，具體的例子。交通部為交通動員準備業務及強化災害防救業務之需要，依《交通部組織法》第 26 條規定，設交通動員委員會；根據《交通部交通動員委員會設置要點》有關該會執掌任務的規定，則明列：「交通動員準備方案之研擬交通動員準備各項分類計畫之彙整」、「交通動員準備業務會報之籌備及決議事項之協調及執行」，以及相關災防與緊急事故的有關事項。

## 二、軍事動員準備

軍事實力的提升可從「人」與「物」的角度來加以判斷，在前面的篇章探討到後備軍人訓練的人員編管、訓練頻次，以及相關的配套措施，相關的改動皆是由過去的全動署研擬、統計、精算與規劃，對外亦是由全民防衛動員室或現在的全動署統一對外說明。這部分與《國防部全民防衛動員署組織法》第 2 條所定法定職責中第 1 項「國軍軍事動員政策之規劃、督導及執行」無違，然而，其餘執掌如第 4 項「後備部隊編組、選充、召集、訓練與動員整備之規劃及執行」，與第 6 項「軍需物資、軍事運輸、軍需工業動員政策之規劃、督導」等項目，卻不全然由全動署所負責。

### (一) 110 年「提升後備戰力專案」預算編列概況

舉例而言，2021 年 8 月底，110 年度國防部所屬單位法定預算書表中開始出現以「提升後備戰力專案」為名目編製的預算，在人事維持、作業需求以及軍事投資等傳統三區分的預算數皆有新增。然經整理後可以發現，110 年度以「提升後備戰

《註 38》根據國防部全民防衛動員署後備指揮部現行軍事人力動員政策，各計畫動員的定義如下：

- 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。

表 4 111 年度「提升後備戰力專案」預算案編列配賦表<sup>39</sup>

(單位：新臺幣千元)

計畫名稱	111 年預算額度	說明
全民防衛動員署 人事維持費	15,948	薪餉、保險、加給及退撫等。
人事維持 小計	15,948	
全民防衛動員署 各項軍事行政科目	5,437	軍事行政等業務基本維持作業。
動員整備	1,170,667	全民防衛動員署辦理協助行政院與所屬全民防衛動員政策之跨部會協調、人物力能量管控及民安演習科目。 後備部隊教育召集(7天)及試行新制(14天)教育召集任務所。 原各軍種後備軍人管理及組訓等動員業務。
彈藥籌補	200,000	依後備部隊編裝及本軍戰備存量基準計算,規畫於 111-113 年辦理 5.56 機槍彈等 6 項所需彈藥籌補。
營舍修繕	80,000	「斗煥坪營區 101 等兵舍整體整修」工程案 「龍門營區兵舍及水電系統整體修整」工程案
戰備線材購置	27,382	因應「提升後備戰力專案」,優先檢討第一類型部隊(11 個步兵旅、3 個戰車打擊群及 1 個機步打擊群)戰備線材需求,用以開設指揮所、砲陣地及各後勤設施所需有線電架設。
維保機工具採購案	11,333	因應「提升後備戰力專案」,依陸軍司令部頒各類型二級廠機工具配賦基準計算,採購所需機工具籌補。
戰鬥個裝籌補需求案	578,340	依後備部隊編裝,111 年滿足 3 個甲種旅。
後備部隊 編成缺裝翻修補充	679,000	因應「提升後備戰力專案」編成單位缺裝翻修補充需求,辦理各式裝備所需零附件採購。
經理裝備籌補需求案	197,390	111 年滿足 2 個甲種旅及 4 個後備打擊群。
陣營具裝備籌補需求案	132,620	依後備部隊編裝,編成 3 個甲種旅,辦理所需陣營具籌購。
戰鬥裝具消耗品籌補需求案	81,830	依後備部隊編裝,111 年滿足 3 個甲種旅。

《註 39》須先說明的部分,本表所列項目與額度乃 2021 年下半年預算會期審查國防部 111 年預算案的整理資料,也就是國防部初步編列的專案各項分支計畫的整理,在立法院預算審議的過程,因預算決議(如凍結、刪減或主決議)的做成,皆會影響後來實際預算數額,本表整理是用以說明編列時的概況與結構性問題。

作業維持 小計	3,163,999	
狙擊手專用輔助裝備	146,535	陸軍司令部 111 年度計畫籌購「狙擊手專用輔助裝備」。
戰場抗壓館新建工程案	3,592	規劃於陸軍官校黃埔營區、步兵 153 旅、步兵 203 旅、步兵 104 旅及步兵 101 旅戰場抗壓館新建工程案。
合理冒險場新建工程案	3,295	規劃於陸軍官校黃埔營區、步兵 153 旅、步兵 203 旅、步兵 104 旅及步兵 101 旅合理冒險場新建工程案。
班用機槍	250	因應「提升後備戰力——第一階段」新編成陸軍步兵 109 旅及現有步兵 104 旅等 6 個單位，其中班用機槍短缺共計 11 個單位及兵整中心維保周轉量，合計 2,060 挺。
迫擊砲 120 公釐	75	「提升後備戰力專案」編成 5 個步兵旅、4 個打擊群及現有 6 個步兵旅。
特種裝備用光學射瞄系統	197	依兩棲偵搜大隊特勤中隊編裝，規劃於 111-112 年籌補特種裝備用光學瞄準系統所需裝備。
忠莊營區射擊訓練靶場興建	10	配合步兵旅所屬後備部隊試行教召新制，規劃興建 175 公尺地下化室內靶場。
軍事投資 小計	153,954	
合計	3,333,901	

資料來源：國防部提供，本文整理後再製 資料時間：2021 年 9 月 30 日。

力專案」新增的預算，絕大多數由陸軍司令部編列，從預算需求的提出、編製、國會說明與審查、後續執行進度的管控，絕大多數都由陸軍主責。

以「戰鬥個裝籌補」一案為例，111 年度國防部編列 5 億 7,834 萬來籌補新編成單位所需戰鬥個人裝備，以滿足官兵操課及演訓的使用需求，該筆預算的編列單位是陸軍，個裝籌補的對象是 3 個第一類型的灘岸守備旅；「後備部隊編成缺裝翻修補充」計畫 111 至 114 年編列預算 26 億 8,933 萬元，111 年度編列 6 億 7,900 萬

元，同樣是由陸軍編列，用以因應陸軍地面新編成部隊進行缺裝翻修需求，辦理各式裝備所需零附件採購；陣營具裝備籌補，111 至 112 年編列預算 3 億 53 萬元，111 年編列 1 億 3,262 萬，由陸軍編列，係依後備部隊編裝，用以在 111 年滿足 3 個第一類型的灘岸守備旅所需的生活及伙房食勤炊爨設施；「戰鬥裝具消耗品籌補（給與品項）」，111 年編列預算 8,183 萬，同樣由陸軍編列，用以在 111 年滿足 3 個第一類型的灘岸守備旅。

軍事投資部分，111 年的編列額度並

不高，「班用機槍」，111年編列25萬元，111至115年預計編列4億2,889萬，用以滿足第三作戰區陸軍第109旅等11單位編裝及兵整中心周轉量；「迫擊砲120公釐」，111年編列7萬5,000元，111至115年預計編列1億5,739萬元，以滿足109旅等15個單位編裝。

## (二)「提升後備戰力專案」的癥結： 軍種自行主責與全案計畫不明

從以上預算編列情形可以點出目前軍事動員管理的幾個現實面：其一，全民防衛動員室及後備指揮部在陸軍所管轄的後備部隊戰備整備的資源分配與管控中，暫時還未能扮演較為積極的角色。上文曾敘及國軍已於2021年編成陸軍109旅、陸軍117旅，並預計於2024年前再編成陸軍步兵101、137、249旅，這些第一類型的灘岸守備旅，除陸戰隊新訓中心為海軍管轄外，都是由陸軍司令部所管轄，而後備指揮部下轄的後備旅，大多是負責縱深與城鄉守備的縣市後備旅。可以見到，110年大部分的計畫內容目的都在滿足陸軍所管的第一類型灘岸守備旅，多數由陸軍司令部自行檢討，並分層依照國防部整體、陸軍司令部的預算獲賦情形來加以編製。後備部隊也如同現役部隊一般，分屬不同軍種及單位管轄，在戰備整備的實務上，始終是由軍種提出預算的需求並加以執行。

其二，「提升後備戰力專案」的全案

完整規劃相對不明確，目前整理的預算配賦對象多僅止於陸軍第一類型的灘岸守備旅，內容多著重於營舍、戰鬥個裝、經理裝備及陣營具裝備等等，武器裝備編列預算相對單薄，且整項的方向與時程都不甚清晰，後續第二、三類型部隊的營舍、戰鬥個裝、經理裝備及陣營具裝備何時、如何編列皆未知；武器裝備的整建也僅規劃部分單位，後續進一步優先整建項目與對象同樣未能提供說明。

誠然，從立法院審查預算角度，每年審議的對象皆是次一年的預算，但就如國防部為周延計畫整備，武器獲得須按「十年建軍構想」的研擬，並依「聯合戰力規劃要項」排序，確立優先整建項目，納入「五年兵力整建計畫」來規劃後續籌獲對象，在後備部隊戰力提升專案的預算編列上，自然也應有妥善的中長期規劃為宜。

筆者於預算研究時，經詢國防部說明表示，陸軍所轄後備部隊的新增預算，確實非由全民防衛動員室統整，根據防衛構想或作戰場景建立完整規劃，再核由陸軍司令部編列，主要由陸軍司令部依其作戰需求提出，全民防衛動員室至多以列席的角色參與「提升後備戰力專案」的會議，分別於前端扮演提供意見，後端統一說明的角色。實際上，根據全動署現負責軍事動員的動員管理處的行政量能，確實也無法負荷彙整全軍各單位軍事動員的需求以及後續專案的角色。

### (三) 全民防衛動員署後備部隊訓練的內容安排與執行，仍未見有統籌角色

若從「打、裝、編、訓」的角度逐層檢視，後備部隊的實際訓練內容，原則上是由該部隊的所屬單位，即陸海空、後備等各軍種單位會同參謀本部訓練參謀次長室協同檢討整備，由國防部將科目、課程及時數律定後，再由各軍種分別再依召訓實況加以安排。演訓及驗證也不例外，每年國防部漢光演習，區分「複合式兵棋推演」與「實兵演練」兩階段，上半年度「複合式兵棋推演」，下半年度則依兵棋推演成果與計畫作為實施「實兵演練」，整合運用全民總力，以驗收部隊作戰訓練成效，而漢光演習中的「同心演習」，即是將擴編動員的後備部隊納入演練的科目，灘岸守備旅作為後備防衛戰力的討論中最受關注的對象，自然最容易被納入驗證。

2020 年 7 月 16 日在臺中甲南海灘實施「聯合反登陸作戰」的操演，即以「同心 31 號」將擴編動員的陸軍 104 旅後備砲兵營及步兵營納入參演<sup>40</sup>。演訓執行單位定是陸軍司令部無疑，值得關注者，與上述陸軍司令部所管後備部隊的預算編列情形相同，驗證的單位及戰術科目，係由國防部頒訂該年度的演練重點，如聯合反登陸作戰，再由陸軍司令部參考軍事動員重

點，向上對國防部提報項目，而非由國防部盱衡作戰場景及後備戰力現況，直接建立完整規劃再律定由陸軍執行。

由此可見，《國防部全民防衛動員署組織法》雖明定，全動署職司「後備部隊編組、選充、召集、訓練與動員整備之規劃及執行」及「軍需物資、軍事運輸、軍需工業動員政策之規劃、督導」，但實務上囿於後備部隊所隸屬的單位不同，以及國防部既有「打、裝、編、訓」的各項機制，全動署扮演的統籌角色仍不是相當顯著，這也是未來在軍事動員上應加以思索如何加強整合之處。

### 三、行政動員準備

如前述《全民防衛動員準備法》所規定，行政動員的執行機關為中央各機關及直轄市、縣（市）政府，該法第 2 章組織及權責則就國家整體行政動員體系由上而下建立一套計畫及行政指導體系。透過「會報」與「計畫」體系，律定中央各機關及縣、市政府以會報的機制研修規劃動員準備事項，納入年度施政計畫推動。

#### (一) 動員計畫的種類

根據《全民防衛動員準備法》第 6 條規定，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、動員準

《註 40》中央社，〈漢光三軍聯合反登陸實彈操演 有效固守紅色海灘〉，2020 年 7 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202007160133.aspx>，最後瀏覽日期：2020 年 7 月 20 日。

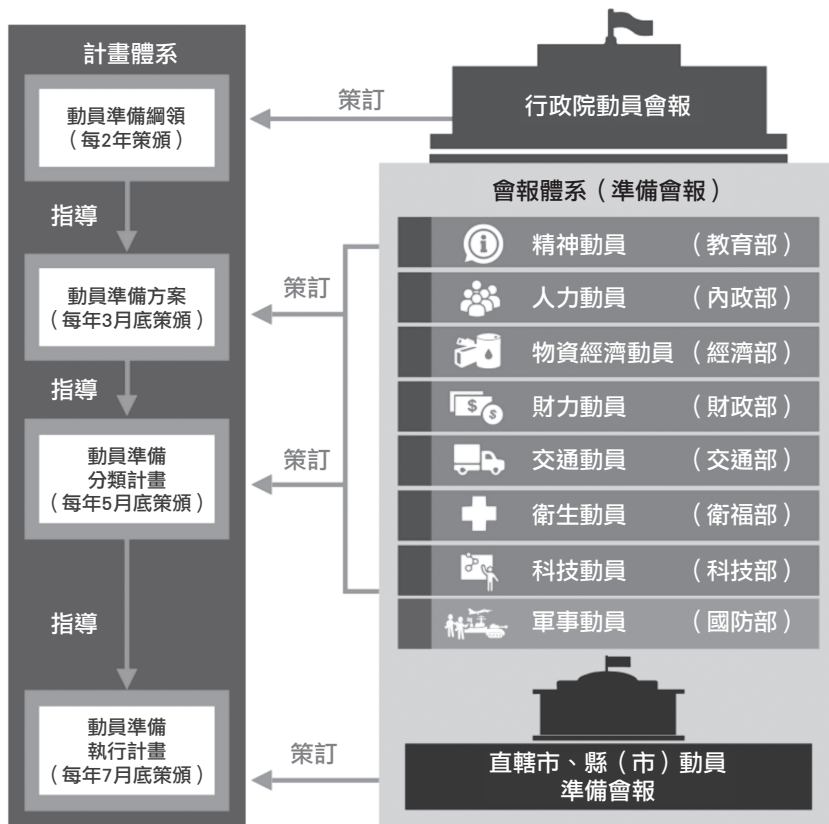
備執行計畫，其內容如下：

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。
4. 動員準備執行計畫：依據動員準備分類計畫，確定直轄市、縣（市）政府應規範緊急危難及備戰資源轉供應變等措施。

圖 2 全民防衛動員機制運作體系示意圖



資料來源：引用自《110年國防報告書》，頁76。

表 5 動員準備方案及分類計畫一覽表

動員準備方案及分類計畫一覽表 111 年 1 月 10 日			
綱領	方案名稱 (負責部會)	分類計畫 (負責部會)	執行計畫
全民 防衛 動員 準備 綱領 行政院 動員 會報	精神動員準備 方案 (教育部)	1. 全民國防精神教育分類計畫 (教育部)	直轄市、縣 (市) 政府 動員準備業 務會報： 1 全民防衛 動員準備 綜合執行 計畫 2 物力調查 執行計畫 3 戰時物資 徵購備用 執行計畫 4 民生必需 品短缺時 期配給配 售計畫
		2. 國內、外新聞傳播分類計畫 (文化部、外交部、通傳會)	
		3. 國軍新聞、文化宣傳分類計畫 (國防部)	
	人力動員準備 方案 (內政部)	1. 民防人力動員準備分類計畫 (內政部)	
		2. 消防人力動員準備分類計畫 (內政部)	
		3. 重要生產人力動員準備分類計畫 (經濟部)	
		4. 交通人力動員準備分類計畫 (交通部)	
		5. 學校青年服勤人力動員準備分類計畫 (教育部)	
		6. 戰時致受傷或身心障礙及退除役軍人安置準備分類計畫 (退輔會)	
		7. 替代役備役人力動員準備分類計畫 (內政部)	
	物資經濟動員 準備方案 (經濟部)	1. 重要物資及固定設施調查綜合計畫 (經濟部)	
		2. 油氣動員準備計畫 (經濟部)	
		3. 糧食動員準備計畫 (農委會)	
		4. 煤動員準備計畫 (經濟部)	
		5. 民生必需品短缺時期配給配售準備計畫 (經濟部)	
		6. 重要工業動員準備計畫 (經濟部)	
		7. 電力動員準備計畫 (經濟部)	
		8. 給水動員準備計畫 (經濟部)	
		9. 重要水庫整備維護計畫 (經濟部)	
	財力動員準備 方案 (財政部)	1. 戰時戰費籌措準備計畫 (財政部)	
		2. 戰時預算轉換準備計畫 (主計總處)	
		3. 戰時金融外匯管制準備計畫 (中央銀行)	
	交通動員準備 方案 (交通部)	1. 鐵路動員準備計畫 (交通部)	
		2. 高速鐵路動員準備計畫 (交通部)	
		3. 公路動員準備計畫 (交通部)	
		4. 高速公路動員準備計畫 (交通部)	
		5. 車輛動員準備計畫 (交通部)	
6. 工程重機械動員準備計畫 (內政部)			
7. 水運動員準備計畫 (交通部)			
8. 漁船動員準備計畫 (農委會)			
9. 空運動員準備計畫 (交通部)			
10. 通信動員準備計畫 (國家通訊傳播委員會)			
衛生動員準備 方案 (衛生福 利部)	1. 醫政動員準備計畫 (衛生福利部)		
	2. 藥政動員準備計畫 (衛生福利部)		
	3. 國軍醫療動員準備計畫 (國防部)		
	4. 傳染病防治動員準備計畫 (衛生福利部)		
科技動員準備 方案 (科技部)	1. 科技研發人才動員準備計畫 (科技部)		
	2. 支援化學戰劑防護動員準備計畫 (環保署)		
	3. 輻射防護動員準備計畫 (原能會)		
	4. 國防科技研發動員準備計畫 (國防部)		
軍事動員準備 方案 (國防部)	1. 軍隊動員準備計畫 (國防部)		
	2. 軍事勤務隊動員準備計畫 (國防部)		
	3. 軍需物資動員準備計畫 (國防部)		
	4. 軍需工業動員準備計畫 (國防部)		
	5. 軍事運輸動員準備計畫 (國防部)		
	6. 軍民通用品標準化準備計畫 (國防部)		
	7. 國軍資訊動員準備計畫 (國防部)		
1	8	47	4

資料來源：國防部提供。

## （二）會報體系與機制的實際運作綜覽

定義與分類了計畫的種類與階層，後續便是如何執行計畫體系與會報機制的實際運作，會報與計畫體系的指導體系可見圖 2 與表 5，前者為動員計畫與會報體系的指導關係圖，後者為我國現有動員準備方案及動員分類計畫之彙整表，本文並概要整理分層論之。

### 1. 行政院動員準備業務會報與動員準備綱領

行政院為統籌辦理動員準備事項，應設行政院全民防衛動員準備業務會報，分別以行政院院長、副院長為召集人、副召集人，並由該業務報告頒訂「動員準備綱領」與決定動員基本方針，內容含括年度的動員目標與動員準備構想，各級動員計畫的主管單位、任務，以及應完成擬訂策頒的時間點。

動員準備綱領從原則面律定下一階「動員準備方案」的會報應共同準備的事項，以「110-111 年度全民防衛動員準備綱領」為例，其律定共同準備事項應含括：研修動員法規、訂定及審議各級計畫、辦理人、物力調查作業、強化人、物力各項資訊管理、強化關鍵基礎設施安全維護、落實三會報運作機制〔直轄市、縣（市）政府「動員、戰綜、災防」三會報〕、辦理動員講習及訓練，以及演習驗證及備援機制轉換演練。

### 2. 動員準備方案

第二層的「動員準備方案」，則依照《全民防衛動員準備法》第 3 條第 1 款「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」的精神與分類方式，將動員準備大方向的分為精神、人力、物資、財力、交通、衛生、科技及軍事等方案，並由同法第 9 條律定教育部負責精神動員、內政部負責人力動員、經濟部負責物資經濟動員、財政部負責財政動員、交通部負責交通動員、衛生福利部負責衛生動員、科技部負責科技動員、國防部負責軍事動員。

各方案的主管機關，依照《全民防衛動員準備法》第 9 條第 1 項的規定，亦設立「動員準備業務會報」，其任務則依第 10 條規定，負責上一階層，即行政院動員會報或交辦事項的執行與協調，以及動員準備方案之策訂。

### 3. 動員準備分類計畫

動員準備方案仍屬於依性質而歸納的計畫，執行上須再區分，如人力部分區分為民防、消防、重要生產人力、交通人力等等；物資部分應區分為油氣、糧食、煤、民生必需品、電力、給水等等；交通則應區分鐵路、高速鐵路、公路、高速公路、車輛等等，皆須再細分至下一階的「動員準備分類計畫」。

這些分類計畫，在方案層級雖屬於同

一性質，然在政府體制中，仍具有高度專門性，由不同單位專管，自然宜以任務性質訂定單獨的分類計畫，達成有效應變及支援軍事作戰的目的值得注意的是，第三層的「動員準備分類計畫」，根據《全民防衛動員準備法》第 11 條仍規定係由行政院依動員準備分類計畫性質，分別指定所屬機關為動員準備分類計畫主管機關，在現有動員體系 47 個分類計畫中，皆由二級機關擔任負責單位，如上述舉例的「民防人力動員準備計畫」及「消防人力動員準備計畫」仍由內政部擔任主管機關。

因參與整合提出第二層動員準備方案並提報行政院動員會報的，仍是中央二級機關，若在第三級動員分類計畫層次，法定由中央三級機關擔任主管機關，除跨部會外，又形成跨級整合的問題；加以動員分類計畫雖在職能領域上已有專業性區分，但於制度與內容性質上仍偏向二級機關級的「政策計畫」，因此，各原則性的動員準備方案與動員分類計畫皆由中央二級機關擔任，以利動員準備方案的整合以及與動員準備計畫的銜接。

#### 4. 動員準備執行計畫

第四層「動員準備執行計畫」，則是由直轄市與縣（市）政府負責，根據《全民防衛動員準備法》第 12 條，直轄市、縣（市）政府應設動員準備業務會報，並依據動員準備分類計畫，策訂其執行計畫。按我國中央與地方政府的職權劃分採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜者，劃歸地方。許多動員

業務，雖應由中央統一訂定計畫，但於全國各地執行時，則須由地方政府的各局處機關來執行。舉例而言，人力動員準備方案及其下層的「消防人力動員準備分類計畫」主管機關皆為內政部，但實際上，真正於全國各地執行消防安全救災救護為直轄市、縣（市）政府轄下的消防局，地方的局處承之地方首長命，但也兼受內政部消防署之指揮監督。因此，具體執行面的動員準備執行計畫，便由地方政府所設的準備業務會報擬訂並執行。然其必須涵蓋的內容，則由中央主管機關負責的動員準備方案及動員執行計畫中先行訂定要項，再由地方政府研擬具體內容。

實務運作上，中央二級機關在完成動員準備計畫後，會將該年度的計畫檢送各直轄市、縣（市）政府，並附上計畫內執行要項的實施進度表，請地方政府依所轄範圍之地理特性撰寫。

至於實際執行演練的部分，根據《全民防衛動員準備法》第 13 條規定：「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。」從中央到地方，各階層的主管機關皆應適時針對主管計畫進行演練，如物資經濟動員準備方案下有「糧食動員準備計畫」，其主管機關為農委會，農委會便每年依據訂定之「糧食動員準備計畫」在各區辦理糧食動員準備演練有關食米申購及撥售作業、緊急支援國軍部

圖 3 內政部向各直轄市、縣（市）檢送「110 年度消防人力動員計畫」之公文例

副本

機 號：  
保存年限：

內政部 函

機關地址：23143 新北市新店區北新路3段200號8樓(消防署)  
聯絡人：  
聯絡電話：  
傳真電話：  
電子信箱：

23143  
新北市新店區北新路3段200號  
8樓

受文者：本部消防署(民力運用組)

發文日期：中華民國108年5月17日  
發文字號：內授消字第1080822190號  
類別：普通件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：如主旨

主旨：檢送「109年度消防人力動員準備計畫」暨「直轄市、縣（市）政府全民防衛動員準備執行要項表」各1份，請據以策訂貴府消防人力動員準備執行計畫，並於108年7月23日前報本部審議，請查照。

說明：

一、依據本部消防署案陳本部108年5月7日台內秘字第1080201078號函辦理。

二、本案「109年度消防人力動員準備執行計畫」請依貴府地理特性撰寫，附表「109年度全民防衛動員準備執行要項實施進度表」具體作法部分，請就「執行要項」（編組、人力整編、訓練、演習及資料登錄等5項）擇要敘述。

正本：各直轄市、縣(市)政府  
副本：本部秘書室、消防署(民力運用組)

部長徐國勇

第1頁(共1頁)

資料來源：內政部提供。

隊申購糧食之處置、暴民搶糧與爆裂物之處置、火警搶救及傷患救護等各種狀況之處置<sup>41</sup>。至於地方政府部分，廣為人知的

即是每年辦理的民安演習，原完整名稱為「全民防衛動員暨災害防救演習」，係自2015年起從萬安演習區隔出來，獨立

《註 41》節錄整理自陳金陵，〈糧食動員準備機制之運作〉，《農政與農情》，第 112 期，農業委員會，2001 年。

實施，由縣市政府「動員、戰綜、災防」三會報、公民營事業單位及非營利組織共同參演；演練內容相當廣，含括動員至防災等情境時，地方政府各局處如何之應變過程、專業分工、科技應用及跨單位協調整合。

近年來，由於災害防救的應變能力成為民眾對地方首長評價的重要基準，在各項演習作為，各地方政府皆不敢率爾為之，準備充足與否也容易成為直轄市、縣（市）政府相互競爭比較的項目。根據《全民防衛動員準備法》第 40 條第 1 項：「推動動員準備事務表現優良之機關（構）、團體或個人，得予以獎勵及慰勞。」在地方政府進行各項動員準備時，便由國防部的專責機構進行考評，最後頒予獎項。如 2021 年 12 月 24 日行政院長蘇貞昌主持「行政院動員會報 110 年度會議」時，便頒獎表揚「110 年度全民防衛動員暨災害防救（民安 7 號）演習」兵棋推演及綜合實作特優單位予臺南市政府及嘉義市政府<sup>42</sup>。

### （三）行政動員體系運作的再檢討

#### 1. 行政院全民防衛動員準備業務會報開會頻次不足

在動員會報與計畫雙重體系一級指導一級運作的機制下，仍有幾點問題值得討

論。首先，行政院為統籌指導各項政事，進行跨部會協調與整合，所設任務編組計有 43 個，依法律規定設立者有 16 個，依業務需要設立者有 27 個。一般常見的行政院消費者保護會、行政院食品安全會報、行政院治安會報及行政院經貿談判辦公室等等，都是任務編組。經統計與比較之後，以會報形式執行任務者共有 14 個，比較其設置要點可以發現，「行政院全民防衛動員準備業務會報」每年召開一次的頻次最少，然其不僅為戰事發生或將發生或緊急危難時動員準備的最高指導單位，任務更含括動員準備綱領之策頒、各項動員準備方案之審議與核定、各級動員準備業務會報及全民戰力綜合協調組織之協調、指導等等，可見在行政院缺乏常態性的動員協調機制下，會報是跨部會議題商定的重要平台。從 2021 年行政院發布的新聞稿中即可看出，在實務運作上，原應由行政院策頒的動員準備綱領係由動員會報的秘書單位國防部所提報，再由行政院長裁示通過<sup>43</sup>，但動員會報作為跨部會協調的制度安排，實際上針對各項動員業務進行討論商議的過程甚短，恐有流於形式之疑慮。

因此，一年召開一次的動員會報能否周延統籌動員體系，值此臺海情勢嚴峻，

《註 42》行政院，〈主持行政院動員會報 蘇揆請各部會因應各種情勢預做準備、滾動調整〉，2021 年 12 月 24 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/4b42dc28-a2b9-4c9f-aa3f-c1bc9f23cbd6>，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 24 日。

《註 43》同《註 41》。

表 6 行政院各會報開會頻次整理

行政院各會報開會頻次整理	
會報	開會頻次
中央災害防救會報	原則上每六個月召開一次
行政院全民防衛動員準備業務會報	每年舉行會議一次
中央癌症防治會報	每年至少開會一次
行政院食品安全會報	每三個月召開會議一次
行政院文化會報	每六個月召開會議一次為原則
國家化學物質管理會報	每年召開會議一次
行政院治安會報	每兩個月召開會議一次
行政院國家資通安全會報	原則上每半年召開會議一次
行政院國土安全政策會報	每年召開會議一次
行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報	每六個月召開會議一次為原則
行政院毒品防制會報	每六個月定期召開一次
行政院科技會報	每六個月召開會議一次為原則
行政院產學研連結會報	每季召開會議一次為原則
行政院新住民事務協調會報	每六個月召開會議一次為原則

資料來源：本文比較各會報設置要點整理。

國家動員整備能量應積極提升之際，實宜再行通盤考量檢討。

## 2. 行政機關間橫向協調之問題及障礙

在動員準備方案與動員分類計畫層級的部分，部會間的水平整合亦值得一論，從上文的指導體系表（參表 5）可見，第二層級的動員準備方案與第三層級的動員分類計畫，其主管機關依照《全民防衛動員準備法》的規定，皆由二級主管機關擔任，而在動員準備方案策訂的過程中，主管機關應確定年度主要需求項目，實施

統籌分配，並律定各分類計畫應行規範事項。以常見的格式來說，方案內容按結構含括各分類計畫的整備概況、年度目標、達成要領與權責劃分，後續第三層級的動員分類計畫主管機關，必須依據上兩層的動員準備綱領、動員準備方案，策訂動員準備分類計畫並協調推動，因而在計畫籌編的過程中，各主管機關的橫向協調整合正是政府政策推動動員準備成敗及執行效能良窳的關鍵，規範我國行政機關行政行為總綱的《行政程序法》第 19 條第 1

項也明文規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」

然而，公務體系中，不同政府機關間所普遍存在的組織運作特徵，如本位主義、專業偏執、組織內部與跨部門間資訊傳遞等因素，皆可能導致行政機關間出現橫向協調障礙，如公文與資料在行政單位送出，都還需要層層簽核，首先資訊的流通與整合的時效性會受影響，其二，在權責義務劃分時，也容易因本位主義不同，對責任義務或行政資源分配看法不一，卻因未能有跨部會協調，最終主管機關籌編計畫便流於法定義務的執行。

以實際的例子來說，內政部所主管的人力動員準備方案，在下一級的分類計畫，依權責分別劃分為民防人力動員準備分類計畫（內政部負責）、消防人力動員準備分類計畫（內政部負責）、重要生產人力動員準備分類計畫（經濟部負責）、交通人力動員準備分類計畫（交通部負責）、學校青年服勤人力（教育部負責）、戰時致受傷或身心障礙及退除役軍人安置準備分類計畫及替代役備役人力動員準備分類計畫（國軍退除役官兵輔導委員會負責），以及預計於 2022 年新增的替代役備役人力動員準備分類計畫（內政部負責）。

因此，內政部在籌編每年的人力動員準備方案時，除自己所主管的兩項計畫外，仍須分別向經濟部、交通部、教育部及退輔會更新整備概況，及各人力動員能量的達成目標與達成要領。本文比較各年

度的人力動員準備方案後發現，每年的準備方案架構與內容變動性並不大，變動的內容大多落在整備概況的數字提報上，如民防人力、消防人力或重要生產能力等等有關「量」上的整備概況；其餘則偶於要領上有增加策進機制，如在達成要領的部分，「106 年人力動員準備方案」規定，針對各分類計畫人力之運用與其他人力計畫重複時，應提報行政院全民防衛動員準備業務會報協調解決之，至「107 年人力動員準備方案」則要求各主管機關應建立人力編管作業的檢核機制，持續更新並掌握列管人力，並以適時辦理編管資料抽查作業的方式，來避免人力重複。其餘分類計畫的權責劃分，仍多屬於權限、職掌及任務的內容，每年度的變動性皆不大。經洽計畫內所涉及主管單位，每年的計畫撰寫工作多大同小異，多以更新為主，資料提供單位在整合單位所提供的原有框架及綱要下，回覆更新的數據，經由動員準備方案的主管機關彙整後，再依年度情況新增上級交辦的各項動員準備事項或行政指導，整體而言，跨部會或跨領域的合作、協調與協力的運作並不顯著。

### 3. 國防部未能有效參與各部會動員計畫的研擬過程

由上面各動員準備方案的籌編過程，也可以注意到，國防部的角度同樣不突出，各動員準備方案的主管機關，在與其方案下屬各分類計畫的主管機關進行資料交換與彙整，並整合成完整的動員準備方案後，便提報至行政院層級的全民防衛動

員準備業務會報。筆者在研究過程中，曾針對國防部在動員準備方案籌編過程所扮演的角色洽詢全民防衛動員室，其表示，過去慣常做法，是各部會在提報方案時，副知國防部全民防衛動員室<sup>44</sup>。

按動員準備體系的宗旨，即是希望在各主管機關施政中納入動員精神，儲備人力、物力、財力、科技、軍事等綜合戰力，於戰時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，各階層的計畫，從原則性到執行面，應配合國防安全環境的情勢變遷，以及軍事戰略、防衛構想及訓練整備各項國防政策的改變而相應更新調整為宜，《全民防衛動員準備法》第7條、第10條、第11條、第12條，有關各階層動員會報的任務規範，皆將「行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調」納入，但並未明確律定政軍協調如何進行，於具體執行上，使得「行政動員準備支援軍事動員準備」的意旨無從落實。目前主管機關彙編動員準備方案的做法，在規範面上係按照《全民防衛動員準備法》的程序進行，卻與動員準備的意旨有所出入，少了國防部的參與，除了每年的計畫內容檢討幅度不大以外，於動員實施階段時，行政動員的機制能否與防衛作戰的需求結合並成為其後盾，似有疑義。

#### (四) 全民防衛動員署之成立對動員能量提升的影響

全動署的成立，除了國防部內動員政策與執行單位的整合外，目的是建構事權合一，具統籌能力，並能夠適時的參與各階層動員計畫的籌編過程，以確保行政動員的規劃能與軍事需求相結合，並能在緊急情況下有效執行。《國防部全民防衛動員署組織法》第2條第2款規定其掌理「協助行政院與所屬機關（構）、直轄市、縣（市）政府全民防衛動員政策之規劃、督導及執行。」更細目的《國防部全民防衛動員署處務規程》第4條、第5條有關人力動員處及物力動員處的職掌亦明列「協助人力（物力）動員準備方案、分類計畫及執行計畫之審議、督導、協調及執行」以及「協助行政院與所屬機關（構）、直轄市、縣（市）政府全民防衛人力（物力）動員演訓之規劃、督導及執行」等為其負責業務。具體來說，即前文所述第二層的動員準備方案，法定由各部會擔任主管機關撰寫提出，但在全動署內，再由各處室來協助整合。

##### 1. 專責機關「署」的意義與優勢

事實上，在署即將成立之際，各界便紛紛對成立全動署未來的優勢即潛在挑戰提出不同建言。優勢部分，署本身在「業

《註44》實務上各部會在提報方案時，副知國防部全民防衛動員室，為國防部全民防衛動員室至國會辦公室說明。

務執行」的行政量能，不論是在政策研擬或執行面上，皆較原隸屬於國防部的幕僚單位性質有更大的空間，擁有更完整的行政職權、人員編制以及預算編列權。根據 2009 年行政院頒布的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」，有關中央三級機關（署、局）規劃原則指出，「署」的性質相較於局作為特定區域的政策執行機關，係兼具政策與執行之專門性或技術性機關。這是全動署在組織面上最為清晰的優勢<sup>45</sup>。

2010 年，行政院研究發展考核委員會委託國立中山大學所做的「強化中央行政機關橫向協調機制之研究」報告，在歷經文獻整理、深度訪談與總結歸納後證實，正式制度的安排及非正式制度與規範，如默契和信賴的建立，確實能提高行政機關間的橫向協調與聯繫功能。全動署設立後，實際上就是在組織面上的制度安排更進一步，希望由獨立的三級行政機關，強化統整資訊，並建立有效的橫向溝通網路。

## 2. 動員指導體系制度性安排的沿革

初期也曾討論是否應將組織面的制度安排再進一步提升到行政院院本部層級，即將《全民防衛動員準備法》配合全動署的成立一同修正，在行政院內設立專責、常態化的辦公室編制，作為跨部會協調事項的統籌協調單位，為行政院動員會報的幕僚單位。如「行政院國土安全政策會報」，係為確保國土安全，協調相關應變體系而設立，所以就在行政院院本部設「行政院國土安全辦公室」，常態性的負責協調、統合各部會情報及資源，並藉由定期會報的決策，來督管轄下各應變組（各中央業務主管機關或單位）之運作；然而，設立常態性辦公室的提議因涉及行政院本部的編制員額與預算員額，最終並未做此調整<sup>46</sup>。

鑑於組織面的革新終定於成立三級行政機關，是時在立法院由司法及法制委員會所舉辦的公聽會時，立法委員吳斯懷及學者韓毓傑教授都曾提到，機關位階的差距恐成為全動署執行業務的隱憂<sup>47</sup>。

《註 45》參照行政院中華民國 98 年 5 月 25 日公布之「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」：「三級機關應具有一定預算及人力規模，其業務以機關自行執行為原則。三級機關名稱為『署』或『局』，『署』用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關；『局』用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。機關因性質特殊者，得另定名稱。」

《註 46》毅傳媒，〈動員署擴編自肥？ 政院黨團軍方不同拍〉，2021 年 4 月 25 日，<https://yimedia.com.tw/breaking-news-2/110972/>，最後瀏覽時間：2022 年 2 月 25 日。

《註 47》吳斯懷指出：「……防衛動員署是三級機關，雖然承行政院之命擔任秘書工作，現在也是這個樣子，但它有沒有能力指揮得動各部會？」韓毓傑表示：「是否要新成立一個署，變成國防部的次級機關、三級機關，問題就解決了呢？」參見立法院司法及法制委員會「『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」，2021 年 5 月，頁 6、12。

署雖然有獨立行政權，但按組織位階，全動署本身為三級機關，雖然承行政院之命擔任行政院動員會報秘書工作，並在組織法中有法定職掌，但相較於各參與擔任行政院動員會報並負責動員準備方案與動員分類計畫的二級主管機關，在中央政府的組織階級上仍低一階，且對於各主管機關沒有行政處分及政策管考之直接權力，因此，署內的各單位是否「叫得動」各部會參與協調討論，值得未來執行情況的追蹤觀察。

### 3. 國防部參與各級動員會報與動員計畫研擬之制度性安排不足

再加以細探，協調運作規範上的制度安排，即各主管機關間在聯繫整合上，實際上並沒有制式化的規範可以依循的，動員體系的法規也僅規範各主管機關「本身」的職責，對於橫向合作的具體做法與橫向權利義務的規範，因此在動員準備的政軍協調上，各單位主官及承辦人員的協力互助默契和信賴，對全動署的運作良窳有關鍵性的影響。

### (五) 全民防衛動員署業務實際執行情形

為瞭解全動署成立後在動員準備方案與動員分類計畫之審議、督導、協調及執行等法定業務的實際執行情況，筆者洽請

全動署的各業務單位說明後，大致做以下歸納：

#### 1. 制度性安排已有提升，但仍有不足之處

署的成立作為制度性的安排，在國防部內以及跨部會間的分工與聯繫，確實因專責性提高，事權集中的特性有所強化。舉例而言，過去跨單位跨部會間的橫向協調，常見的窒礙來自於議題範疇的不確定性，除國防部，外界不一定清楚全民防衛動員室、後備指揮部、參謀本部訓練參謀次長室，以及各軍種等不同單位在國家動員準備上分別扮演的角色<sup>48</sup>。對其他部會來說，政策領域及管轄權的不確定性，在全動署成立後已較過往清晰，在這個角度上，全動署同時扮演著國家動員政策幕僚、聯絡窗口與協調平台的角色。

不過，前述從法規制度面強化協調機制的討論所提及的問題仍存在，因為各項規範並未細化到明確律定各主管機關與全動署的協調聯繫具體應如何連動，因此，在執行上相當仰賴全動署各單位的「主動出擊」。

舉人力動員處的實況為例，該處表示，在2021年最後一季試運行，便開始與其所管精神動員準備方案、人力動員準備方案及科技動員準備方案之主管機關教育部、內政部與科技部負責計畫撰寫的承辦單位與人員建立常態性的聯繫窗口，培養

《註 48》如動員政策研擬須洽部本部全民防衛動員室、後備軍人的編管與選充作業須洽後備指揮部、後備部隊教育召集訓練的內容由參謀本部訓練參謀次長室與各軍種針對各後備部隊性質進行討論、教育召集的執行情況須洽各軍種司令部等等。

合作的相互信任與默契，俾利後續的橫向聯繫、學習及意見交換。

### 2. 各動員計畫納入軍事需求的精進作為

針對過去各主管機關撰寫動員計畫時因國防部角色較不顯著，未必能即時因應安全情勢變遷或軍事需求進行滾動式修正的流弊。該處表示，在 2022 年動員準備方案研擬的過程中，會透過已經建立起的聯繫管道，以國防部的軍事需要提出，更有主動將方案的綱要與各要項先行替其他主管機關先行研擬，再由主管機關彙整資訊、完成計畫的做法。

可以看到，上述人力動員處的做法，其實相當仰賴主管及承辦人員的經驗、領導統御、協力默契及信任等非正式之管道來進行溝通協調。誠然積極的單位文化可以使動員方案之樣貌及規劃更加明確，但跨部會協調機制的制度性安排若無進一步的規劃，動員準備成效的良窳恐怕容易受到人事異動的影響。

### 3. 動員準備方案將成為行政成效的指標

整體來說，全動署揭牌正式運行至筆者撰稿時仍不足三個月，按照全民防衛動員準備綱領每年針對各級計畫訂定及審議的時程規範，仍在第二層的動員準備方案撰寫的階段，要針對全動署成立後的成效做出結論性的評論，仍言之過早；但動員準備方案由中央二級機關負責，上承行政院動員準備綱領的指導，下接更細化的各動員分類計畫，其主管機關同樣是中央二級機關，未來在檢討成效時，實際上是評價跨部會整合與協調的最佳檢視對象。

## 柒、結論與建議

《孫子兵法·九變》：「無恃其不來，恃吾有以待之。」是國家提升動員能量的基本信念，近兩任總統的重要國防理念與戰略指導，包括馬英九總統「止戰而不拒戰，備戰而不求戰」，以及蔡英文總統「不畏戰，不求戰」皆圍繞同樣的思維。武器裝備的更新固然是國防能力的基本，但人員訓練以及國家面臨戰事或緊急威脅時，政府與社會各界的動員能量，也將是支援軍事作戰、左右戰局的關鍵因素。本文針對近年來提升後備戰力的各項政策革新分別檢析，指出政策改動的緣起、必要性、執行情況與未來面臨的挑戰。

後備部隊戰鬥能力提升的部分，無論是訓練強度的調整，抑或選員規則的變動，因牽涉到已經「轉兵為民」的退伍義務役及未來持續增加的軍事訓練結訓役男，改制的過程中勢必遇上民意的層層阻礙；但後備部隊同樣肩負第一線的守備任務，其戰力提升的過程對國土防衛的重要性不言而喻，只要短期內無法加長軍事訓練訓期或恢復徵兵制，教育召集的強化與補強後備部隊要員選充率的各項配套措施都是無法迴避的改革。本文認為，政府應持續加強政策社會溝通的力道，許多後備部隊待改革的實況事實上是長久以來結構性的問題，政府應妥善讓國人（尤其是編管中的後備軍人）瞭解後備部隊在現行的防衛戰略中扮演的角色、擔任的任務與後備部隊實際戰力準備間差距，以強化政

策改動的正當性。為迴避潛在的反對意見而縮小公共說明的力道，往往適得其反，民眾在不瞭解議題重要性的情況下，更容易產生負面感受。因此，國防部除例行記者會或立法院的詢答外，應積極擴大社會溝通的範圍，闡明政府政策。舉例而言，國防部定期出版的國防報告書，應適時依國人關切的重點，加入政策規劃的背景與緣由。110年版的國防報告書為擴大閱聽層面，推動全民國防教育，都已推出漫畫版，相較之下，卻未加入近年來提升後備戰力的各項政策的調整規劃背景，不免可惜。

社會溝通自然也必須有相應的配套措施，如本文曾提及針對雇主的補償以及提升後備軍人的福利權益部分的政策，因涉及不同部會的職掌，特別仰賴跨部會協調，行政院則應負指導、統籌與督管之責，在《後備軍人召集優待條例》公布並溯及施行後，行政院應責令國防部與其他各目的事業主管機關快速擬訂子法及細部規範，並使其有充足的預算資源執行。

軍事動員部分，除前述的後備軍人編管、選充政策的研擬與執行，已確由新成立的全動署統一執行，本文也指出後備部隊的「打」、「裝」、「編」、「訓」各面向的執行上，仍是由各部隊的隸屬單位負責，這部分除了各後備部隊單位在編制上的隸屬不同外，事實上全動署也未具有足夠的行政能量來負責所有後備部隊預算的編列與後續的案管作業，國防部亦應思考如何提升全動署在後備部隊執行事項上的統籌

規劃角色。

至於會報與計畫層層建構而成的全民防衛動員機制，本文認為，其在指導體系的最上層，行政院全民防衛動員準備業務會報開會的頻次就已有所不足，雖於行政院建立常態編制辦公室的構想最後並未獲採，但適時調整開會的頻次，有利於從行政院層級定期檢討各級會報的運作情形，須跨部會協調的事務，也可以提報會議進行討論，並由院長裁示，以加強橫向協調效能。

最後，本文主張，現行制度性安排僅止於組織面的調整，在法規面上，仍未針對全動署如何參與各級會報與計畫的撰寫加以規制，造成全民防衛動員署目前在與中央各部會及各地方政府進行協調聯繫時，以非制度化的協調機制，相當仰賴承辦單位人員間的默契與信任感。因此，在行政院全民防衛動員準備業務會報外的時間，應將平時的協調機制法制化，列為下一個制度性安排的重點。

舉例而言，在《全民防衛動員準備法》第10條、第11條及第12條有關動員準備方案主管機關、動員準備分類計畫主管機關與直轄市、縣（市）政府應設動員準備業務會報的任務部分，目前雖都有「行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調」等規定，各條第2項也都有規定須以專責人員辦理動員準備業務；但在會報人員組成及專責人力的部分，事實上皆可以修正「納入國防部全民防衛動員署」等規定。如此也可改善各部會或地方政府研擬動員計

畫及進行演練時，未將安全情勢變遷與軍事需求納入準備的流弊。

近年來政府或國防部為提升國防力量、保衛國家安全的各項政策革新中，提升後備戰力所需經費雖不是最高者，但其對於國人權利義務、中央政府各部會與

地方政府權責影響範圍的廣度可謂無出其右，冀本文所述內容能成為政府施政及國會問政參考，並提升國人對於動員與後備制度的瞭解，俾適時發掘窒礙，共謀精進對策與作為。

(作者孫廷禎為臺灣大學法律系學士、現職立法委員陳以信國會辦公室法案助理)

## 參考文獻

### 一、中文部分

BBC News 中文，〈台灣民眾「冷靜」應對軍事衝突風險的三個原因〉，2021 年 11 月 9 日，網址：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-59152030>，最後瀏覽日期：2021 年 11 月 9 日。

ETtoday 新聞雲，〈ET 民調 / 18、19 歲族群 96% 願上戰場護臺 87% 卻拒恢復徵兵制〉，2020 年 10 月 5 日，<https://www.ettoday.net/news/20201005/1824545.htm>，最後瀏覽日期：2021 年 3 月 1 日。

三立新聞網，〈14 天最硬教召來了！立委爆料：有人退伍 10 年還被召〉，2021 年 12 月 6 日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1037434&From=Search&Key=%E6%95%99%E5%8F%AC%E6%9F%A5%E8%A9%A2>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 16 日。

中央社，〈邱國正：三類守備項目不存在 教召強化戰鬥教練〉，2021 年 12 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202112010175.aspx>，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 5 日。

中央社，〈國防部：111 年教召新舊制並行 新制第 4 季檢討〉，2021 年 12 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202112090126.aspx>，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 10 日。

中央社，〈漢光三軍聯合反登陸實彈操演 有效固守紅色海灘〉，2020 年 7 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202007160133.aspx>，最後瀏覽日期：2020 年 7 月 20 日。

- 中央社，〈嚴德發：若總統下動員令 第一時間作戰主力 45 萬人〉，2020 年 10 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010220067.aspx>，最後瀏覽日期：2021 年 10 月 22 日。
- 《中國時報》，〈退伍逾 8 年仍被召集 民眾霧煞煞 國防部：編管延至 12 年 教召最多 4 次〉，2021 年 12 月 7 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211207000322-260118?chdtv>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 15 日。
- 立法院司法及法制委員會，「『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」，2021 年 5 月。
- 行政院，〈主持行政院動員會報 蘇揆請各部會因應各種情勢預做準備、滾動調整〉，2021 年 12 月 24 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/4b42dc28-a2b9-4c9f-aa3f-c1bc9f23cbd6>，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 24 日。
- 毅傳媒，〈後備新訓脫勾軍令 改隸軍政真能戰力強？〉，<https://yimedia.com.tw/breaking-news-2/107050/>，最後瀏覽日期：2021 年 4 月 9 日。
- 毅傳媒，〈動員署擴編自肥？ 政院黨團軍方不同拍〉，2021 年 4 月 25 日，<https://yimedia.com.tw/breaking-news-2/110972/>，最後瀏覽時間：2022 年 2 月 25 日。
- 《聯合報》，〈軍事訓練役男也能當軍士官？ 國防部規劃研議中〉，2021 年 4 月 15 日，<https://udn.com/news/story/10930/5389773>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 16 日。
- 臺灣國際戰略學會、臺灣國際研究學會，「烏克蘭戰爭與臺海安全」民調，2022 年 3 月 17 日。
- 江忻杓，〈國軍後備動員部隊戰力探討〉，《國防安全雙週報》，第 2 期，財團法人國防安全研究院，2020 年 5 月 8 日。
- 曾文煌、洪勝堯，「後備部隊編成雖已依階級及專長實施選員，然近年軍官及士官選充缺員狀況嚴重，選充人員專長相符比率亦有限，國防部允宜儘速研謀對策」，〈國防部主管 110 年度單位預算評估報告〉，立法院預算中心，2020 年 10 月，頁 2-3。
- 曾文煌，〈我國後備軍人及替代役備役役男召訓現況及其相關問題之探討〉，立法院預算中心，2020 年 7 月。
- 國防部，《97 年國防報告書》，2008 年。
- 國防部，《110 年國防報告書》，2021 年。
- 國防部，「『提升後備戰力』專案報告」，2020 年 10 月 22 日，最後瀏覽日期：。
- 國防部，「『後備部隊專長選充檢討精進』書面報告」，2021 年 3 月。

陳金陵，〈糧食動員準備機制之運作〉，《農政與農情》，第 112 期，農業委員會，2001 年。

監察院，《97 年度專案調查研究報告——「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究案》，2008 年。

監察委員林雅鋒、江綺雯，「我國後備軍人人數每年遞減，預估未來我國戰力將出現缺口，而目前女性士兵已占志願役現員數額數的 13.6%，其等退伍後應否納入後備動員管理，俾增強後備戰力？後備軍人的教育召集原為 2 年 1 訓，自 104 年起改為 8 年內招訓 2 次，頻率減少且維持既有召訓天數，如此訓練強度能否在戰時發揮戰力？又是否符合現行法令規定？」調查報告，監察院，2018 年 7 月 20 日。

監察委員浦忠成，〈監委呼籲秉持總統三項原則推動後備改革〉，2021 年 12 月 28 日，[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=528&s=22125](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=528&s=22125)，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 30 日。

盧延根，〈我國少子化問題與對策之研析〉，立法院法制局，2022 年 2 月 23 日。

## 二、英文部分

Chiu Kuo-Cheng, Taiwan Won't Capitulate to China, *The Wall Street Journal*, Nov. 4, 2021, URL: <https://www.wsj.com/articles/taiwan-will-not-capitulate-to-china-defense-military-army-pla-invasion-indo-pacific-11636056020>, last visited: 2021/11/5.

Elbridge Colby, "America Can Defend Taiwan," *The Wall Street Journal*, Jan. 27, 2021.

Paul Huang, "Taiwan's Military Is A Hollow Shell", *Foreign Policy*, Feb. 15, 2020, URL: <https://foreignpolicy.com/2020/02/15/china-threat-invasion-conscription-taiwans-military-is-a-hollow-shell/>, last visited: 2022/2/1.

The White House, Interim National Security Strategic Guidance, Mar. 3, 2021.

Tsai Ing-wen, "Taiwan and the Fight for Democracy", *Foreign Affairs*, November/December 2021, URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2021-10-05/taiwan-and-fight-democracy>, last visited: 2021/12/21.

US-China Economic and Security Review Commission, "Dangerous Period for Cross-Strait Deterrence: Chinese Military Capabilities & Decision-Making for a War over Taiwan," Annual Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission, 2021.

# Prospects and Challenges of All-out Defense Mobilization: Assessing the Enhancement Scheme of Reserve Forces

Ting-Chen Sun

## Abstract

As cross-Strait tensions escalate, Taiwan's self-defense capabilities attract a great deal of global attention. Reserve and mobilization mechanisms are an essential basis for and support the strength of these defense capabilities. In response, the Ministry of National Defense (MND) has launched a special program and begun to reform its reserve structure and mobilization protocols to reinforce the combat readiness of Taiwan's reserve troops. The MND has re-examined the reserve force's composition, organization, and tasks. In March 2022, the MND implemented a new experimental 14-day intensified recall training of reservists. Furthermore, a new All-out Defense Mobilization Agency (ADMA) was inaugurated to integrate reserve and regular forces, combine the reserve force with mobilization resources, and promote interagency cooperation. The reform of reserve and mobilization aims to address the reserve force's staffing shortages and inadequate combat capabilities and ensure that the mobilization preparations of ministries and local governments can meet military needs and effectively support defense operations. The reforms include changes in citizens' responsibilities and obligations, adjustments to budget resource allocation, and coordination improvement between ministries, the central government, and local governments. The updating policy will undoubtedly face

challenges from public opinion, difficulties in coordination amongst administrative agencies, and insufficient legislative norms. From the Legislature's perspective, this article combines public opinion, legislative think tank reports, and documents provided by the administration. These factors introduce the required preparations for military and administrative mobilization; briefly analyze structural issues in implementing the current reserve and mobilization mechanisms; and explain the formation of policy, the process of change, and future opportunities and obstacles. At the end of the article, relevant suggestions for improvement are put forward as a reference for governmental and parliamentary inquiry, improving the people's understanding of the reserve and mobilization protocols, and discovering and promptly addressing obstacles.

**Keywords:** Reserve Mobilization Reform, the All-out Defense Mobilization Agency (ADMA), Recall Training, Reserve Force Strength, Administrative Mobilization