


國立政治大學 國際事務學院  
國家安全與大陸研究在職專班碩士論文

我國後備兵員制度變革—  
以實施募兵制為例



The Transformation of Reserve Military Service System  
in R.O.C. :  
Perspective from the Implementation of Volunteer  
Force Policy

指導教授：朱新民 博士

研究生：唐宇侃 撰

中 華 民 國 1 1 0 年 1 月



## 摘要

我國於 2017 年開始實施全募兵制，係自 1952 年後兵役制度最大變革，而募兵制改革能否成功的關鍵因素之一，在於能否建立一套適切可行的後備兵員制度，以利戰時編成有戰力的後備部隊，負責未來臺澎防衛作戰之國土防衛任務。然而，我國因應募兵制同步修訂之人力動員法規、執行作法等配套措施不足，致現行後備兵員制度漸生窒礙，後備部隊戰力不足屢遭質疑。

本文以後備兵員制度為主軸，藉由分析、比較世界主要國家兵役制度之執行做法與異同，務實檢討我國後備兵員制度所面臨之困境，當前兵員數量與兵力結構已改變，包含後備軍人編管、選充方式應如何調整，方能支撐未來作戰型態變革所需。除了針對制度之檢討，本文亦以全民防衛動員支援軍事作戰為核心，探討軍事教育訓練、全民國防教育等與動員能否成功密切相關之要素，並提出具體改革建議，以供主管機關參酌。

**關鍵字：**募兵制；後備兵員；人力動員；全民國防；全民防衛動員。



## 目錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 文獻檢閱 .....	4
第三節 研究途徑與方法 .....	11
第四節 研究範圍與限制 .....	12
第五節 研究架構與章節安排 .....	13
第二章 國內外後備兵員制度之現況與演變 .....	17
第一節 我國後備兵員制度 .....	17
第二節 美國後備兵員制度 .....	21
第三節 日本預備自衛官制度 .....	26
第四節 以色列後備兵員制度 .....	28
第五節 中共後備兵員制度 .....	32
第六節 小結 .....	36
第三章 我國後備兵員制度之困境與變革 .....	39
第一節 我國後備兵員制度之困境 .....	39
第二節 兵員數量及兵力結構變革 .....	42
第三節 後備兵員編管及選充方式變革 .....	45
第四節 後備部隊作戰型態變革 .....	49
第五節 小結 .....	53
第四章 募兵制對我國防衛作戰之影響 .....	59
第一節 募兵制對人力動員體制之影響 .....	59
第二節 募兵制對軍事教育訓練之影響 .....	63
第三節 募兵制對全民國防教育之影響 .....	67
第四節 募兵制對全民防衛動員與防衛作戰之影響 .....	72
第五節 小結 .....	77

第五章 結論 .....	79
第一節 研究發現 .....	79
第二節 研究展望 .....	82
參考文獻 .....	85



## 表目錄

表 2-1 美國實施徵兵統計表.....	22
表 2-2 美國後備部隊.....	24
表 2-3 日本自衛隊招募限制.....	27
表 2-4 以色列後備部隊召訓規定.....	32
表 2-5 中共武裝部隊.....	33
表 2-6 中共預備役兵員.....	35
表 3-1 我國各時期役齡（18 歲）人口推估.....	39
表 3-2 兵力結構配置考量項目.....	42
表 3-3 行政院核定一般替代役人數統計表.....	48
表 3-4 攻勢作戰與防衛作戰建軍思維之比較.....	54



## 圖目錄

圖 1-1 論文架構圖 .....	15
圖 4-1 全民防衛動員機制示意圖 .....	73





# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究動機

西方著名軍事學家約米尼 (Antoine H. Jomini) 在其「戰爭藝術」著作中提出：「建立一個良好的軍事制度，其中首要的部分，就是良好的參謀本部制度，良好的徵兵制度，和良好的全國性預備兵制度。」<sup>1</sup>換言之，一個國家的兵役制度為其軍事制度是否健全之核心，而一套好的後備兵員制度，其重要性並不亞於常備軍徵募政策如何建立，實為國防戰力與軍事戰略能否支持國家安全之重要指標。我國政府設置役政機構，甄選青年入營服役，供給軍隊兵源，即為因應國防戰備之所需。<sup>2</sup>因此在不影響國家經濟發展和社會運作的情況下，如何維持足夠的兵力，平時因應諸如災害防救之類的緊急危難，戰時有效抵抗他國武裝侵略，保衛國家及國民安全，乃是後備兵員制度存在的主要目的。

回顧遷臺初期，我國所面臨之敵情威脅非常嚴峻，檢討國軍兵員的問題，除了「官多兵少」現象、軍人年齡及階級過高及兵員不足外，當時的經濟發展及人口數亦無法負擔大規模徵兵的衝擊，甚至日本籍軍事教官（白團）中具備動員參謀經驗易作仁教官，於 1951 年 10 月一場會議中直接向先總統 蔣公建言：「當前的臺灣根本沒有實行動員和徵兵的基礎。」<sup>3</sup>就史言史，在這樣的時空背景下，國軍為了有效整編部隊，具體提升戰力，汰除老弱殘兵，加強軍事動員整備，以適應當時敵情威脅與建軍備戰需要。建立後備兵員制度成為經濟有效的唯一選項，奠立今日兵役與動員制度之基礎，進而滿足平時兵員補充需求，以及戰時人力動員需求，成功「確保臺灣」之史實不容遺忘。

<sup>1</sup> Antoine Henri Jomini 著，鈕先鍾譯，《戰爭藝術 (The Art of War)》(臺北：麥田，1996 年 8 月)，頁 25

<sup>2</sup> 臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，《臺灣省兵役要誌》(南投：臺灣省政府兵役處，1999 年)，頁 1

<sup>3</sup> 野島岡著，蘆荻譯，《最後的帝國軍人：蔣介石與白團》(臺北：聯經，2015 年 1 月)，頁 238。

然而，臺灣因為經濟快速發展，工商業都市社會型態逐漸形成，農業傳統社會的風貌、規範、價值、關係模式漸趨式微，導致社會充斥急功近利風氣，使得若干青年在多變的環境中產生了迷惘現象，誘發飆車、殺人、吸毒、搶劫等社會事件。<sup>4</sup>部隊是社會的縮影，過往的徵兵制度逐漸將社會問題延伸至軍中，此外，武器科技的進步及軍事戰略的改變，甚至國家經濟發展的需求，使徵兵制存續與否成為國人關注的議題。

2002 年陳水扁總統責成國防部湯曜明部長研究募兵制可行性，並於同年設置三個全募兵營，首次招收志願役士兵。湯曜明當時認定單一募兵制並不可行，希望能逐年穩定增加募兵比率，終極目標是「募兵為主、徵兵為輔」。<sup>5</sup>2008 年總統大選，由國民黨提名的馬英九先生勝選就任為中華民國第 12 任總統，並依其競選政見，推動在 2014 年起實施「全募兵制」，然而因招募狀況不理想而未達成目標。民國 2018 年 1 月 1 日起正式實施「全募兵制」，非志願役而達到役齡的常備役男性改服 4 個月的「軍事訓練役」。<sup>6</sup>同時，立法院於 2019 年 4 月 17 日完成兵役法第 16 條修正公布，「常備兵役」區分為現役、軍事訓練役及後備役，<sup>7</sup>徵兵制正式進入歷史。

盱衡現代國家在建立軍事制度時，無非是以「平時養兵少，戰時用兵多」作為其基本原則。然而常備部隊的裁減，意味後備部隊在防衛作戰中所肩負的角色勢必加重，而我國推動全募兵制同時，現行後備兵員制度是否足以支持國家整體兵役制度的轉型和調整，此係撰寫本文之主要動機。

## 二、研究目的

國防部於 2017 年 3 月公布「四年期國防總檢討」，正式提出新軍事戰略——「防衛固守、重層嚇阻」，並說明其概念在於以創新不對稱作戰思維，發揮聯合

<sup>4</sup> 韓震宇，〈如何提升官兵心理適應程度以強化國軍素質與戰力〉，《陸軍學術月刊》，37 卷 425 期（桃園：2001 年 1 月），頁 55。

<sup>5</sup> 鄭閔聲，〈全募兵制上路前落漆，爛攤誰收〉，《今周刊》，889 期，（臺北：2014 年 1 月）

<sup>6</sup> 呂欣懋，〈役男 4 個月軍事訓練，107 年起不用下部隊〉，《中央社》，2018 年 12 月 19 日

<sup>7</sup> 《兵役法》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0040001>。（檢索日期 2019 年 11 月 17 日）

戰力，使敵陷入多重困境，嚇阻其不致輕啟戰端。<sup>8</sup>美國智庫蘭德公司（RAND Corporation）於 2017 年針對「臺灣後備戰力轉型」報告中提出，我國有能力動員 350 萬以上之後備役人員，其中包含約 250 萬士兵；而共軍總兵力約 230 萬，含地面部隊 160 萬，因此國軍後備部隊若能發揮戰力，將使共軍難以在島嶼作戰中取得至少三比一之兵力優勢，可有效嚇阻共軍進犯企圖。<sup>9</sup>說明我國在未來可能面臨的戰爭環境中，後備部隊的戰力已具備不可或缺的關鍵地位。

近年國軍推行募兵制，將過去徵集役期較長的常備兵役調整為役期較短的軍事訓練役，退伍後於教育召集訓練期間，依軍職專長進行複訓。歷史已證明「確保臺灣」65 年成功經驗中，建立後備兵員制度扮演重要關鍵角色，日後持續精進各種召集訓練，以建構強大後備部隊，實為國軍有效展現「防衛固守」之關鍵戰力，必將對敵人產生嚇阻效果。

根據 2019 年頒布之兵役法，我國現行兵役區分為軍官役、士官役、士兵役、替代役；而士兵役再區分為常備兵役、補充兵役兩種；另將常備兵役區分為現役、軍事訓練役、後備役等三種。並明確規範常備兵不足時，以補充兵遞補，遞補後即轉服常備役；惟實施勤務召集時，依補充兵役、常備兵後備役順序召集之。<sup>10</sup>進一步從動員實務觀點探討，現役、軍事訓練役、後備役、補充兵役、替代役通常代表不同的兵役身分，相互關係並未連結。現役及軍事訓練役退伍後至除役前，均屬後備役，在動員時的身分並無不同。但是在補充兵方面，1952 年「建立後備軍人計畫」<sup>11</sup>所定義之補充兵係由已訓國民兵中選員召集入營，另施以 4 個月訓練後退伍為補充兵預備役；今日之補充兵役為未服役之役男，因家庭因素、教育部核定國家體育競技代表隊、或替代役體位未服替代役者，施訓 12 日，均以一

<sup>8</sup> 中華民國 106 年四年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國 106 年四年期國防總檢討》，（臺北：國防部，2017 年 3 月），頁 24-25。

<sup>9</sup> Ian Easton, Mark Stokes, Cortez A. Cooper, Arthur Chan, *Transformation of Taiwan's Reserve Force*, (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2017) pp.42-44

<sup>10</sup> 《兵役法》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0040001>。（檢索日期 2019 年 11 月 17 日）

<sup>11</sup> 「建立後備兵員案計劃書」（民國 41 年 6 月 3 日），〈建立後備兵員案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：1622/1540，總檔案號：00050691。

般軍事及愛國教育為主（不含戰鬥教練）。然而補充兵役部分，因目前後備兵員充足，勤務召集仍以常備兵後備役為主。其次在替代役方面，我國現行兵役制度已無國民兵，而替代役制度的建立，與國民兵有極大差異。過去國民兵之編組管理、訓練、服役，由省市政府、縣市政府分別負責統籌、實施，今日替代役則由內政部統籌負責，相同之處在於均兼具國家安全、民生經濟兩大作用，但替代役已不具軍人身分，徵集時僅接受 18 日訓練（不含軍事教育及戰鬥教練），雖仍需於退伍後由內政部主導實施召集，但已和人力動員所需軍職專長完全脫鉤。

目前我國正處於兵役制度轉型期，走向「精、強、巧」之國軍，雖然不再需要大量的常備兵員，但對儲備強大後備兵員，建構嚇阻戰力的需求卻絲毫未減。進一步根據行政院國家發展委員會所公布之「中華民國人口推估（2018 至 2065 年）」，我國總人口數將於 2021 年起由自然增加轉為自然減少，尤其以 18 歲大學入學年齡人口降幅最大，民國 2018 至 2029 年間預計減少 22 萬人（29.7%）。顯示我國在未來 10 年內將出現青壯人口負成長趨勢。<sup>12</sup>然而兵役為人力動員之基礎，我國的後備兵員制度如未與時俱進，未來將難以儲備充足之後備兵員，甚至無適員可供召集之窘境，對臺澎防衛作戰將產生一定程度之影響，殊值警惕。

## 第二節 文獻檢閱

近年來，隨著中共經濟實力提升，軍事改革成效不容忽視，在國際上，尤其是亞、非洲等地區的影響力日益增長，對我國的威脅也愈來愈大。而我國在 2002 年拋出全募兵制的議題，政、軍、學各界的相關研究亦紛紛發表，其中包含各種面向，直至 2018 年起全面實施募兵制後，如何裁減常備兵力，進而轉化為後備力量的增長，亦成為軍事研究的顯學之一。

本文試圖整理相關文獻中探討募兵制及兵役制度的相關文章，進一步歸納為「募兵制成效檢討」、「兵役制度研究」及「兵役制度與後備動員」等三類，以

<sup>12</sup> 《中華民國人口推估（2018 至 2065 年）》，國家發展委員會網頁。[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=84223C65B6F94D72](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72)（檢索日期 2019 年 11 月 17 日）。

下分別說明。

## 一、募兵制成效檢討

募兵制的全面實施，為兵役制度重大變革，我國過去實施徵兵制，後續調整為徵、募併行制，目前採全募兵制。徵兵制與募兵制最主要的差別，在於「徵兵制」所徵集的兵員屬於國民應盡義務，一般來說，可確保兵員不虞匱乏，在人事維持預算方面，亦較能節約國防支出；而「募兵制」所徵集的兵員則採取志願入營的方式，役期較長，在部隊訓練上的花費較少，同時能降低社會成本，也更能維持訓練的成效，一般而言，軍隊的戰力較強。

根據統計，目前世界主要國家採用「徵兵制」的佔比最多，達 60%；其次為採用「募兵制」佔比 29%；另外採用「徵、募併行制」的國家佔比 11%。<sup>13</sup>平心而論，徵兵制與募兵制各有優、缺點，各國均應檢視其國情不同、經濟發展差異及敵情威脅狀況來選擇最適當的兵役制度。許家偉博士認為我國面臨未來戰爭科技化、菁英化的轉變，發展募兵制對我國的軍事環境轉型有以下優點：

(一) 提升兵力素質：較長的役期代表訓練時間較為充裕，有利培養高階專長，在高科技戰爭的環境下，有利於戰力發揮。

(二) 軍事專業化：因應募兵制所募集之士兵，可依其個人志願、民間專長分配職務，避免人力資源錯置與浪費。

(三) 增進國家競爭力：大部分役齡青年可直接投入職場，避免因服兵役而中斷工作、就學等生涯規劃，有利於國家經濟發展。

(四) 節省國防資源浪費：募兵制之人員維持費較高，但有利於長留久用，可避免因人員更迭頻繁，重複實施新兵訓練、基礎訓練，造成訓練資源浪費。

(五) 減低軍中問題與行政耗損：因人員均屬志願入營，有利於加強軍紀要求，並汰除素行不良等不適任者，減少內部管理衍生問題，及處理時的消耗與負擔。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 李昊陞，〈世界各主要國家兵役制度之比較〉，《役政特刊》，第 5 期（1995 年 3 月），頁 91-94。

<sup>14</sup> 許家偉，〈軍事全球化下募兵制度及組織變革對軍事效能的影響—從 2015 年國軍的發展環境來

在實施全募兵制之後，我國後備戰力維持的部分，沈明室教授評論，軍事訓練役的短期訓練，充其量只能完成低專長的步槍兵培訓，無法訓練出戰車駕駛、火砲射手或通資電等中、高級專長人員，且沒有經過實際部隊的歷練、洗禮，訓練成果也將難以維持。未來我國防衛作戰如以後備部隊為主力，動員召集而來的後備軍人，必須滿足常備部隊的缺員、戰耗補充，甚至直接擔負國土防衛的守備任務，這些應召而來的後備軍人只能編成步兵部隊，缺乏軍、兵種之間聯合、協同作戰的能力，期待等編成之後再行訓練中、高級專長並不切實際，且必將延遲後備部隊戰力恢復的時間，因此沈教授提出四項建議：「慎重評估全面募兵縮短役期的後果」、「士官團的建立與強化」、「整體兵役制度的修正」、「國防組織相對應調整與修正」。<sup>15</sup>

其中在兵役制度修正方面，沈教授也特別提出了替代役、女性志願役士兵退伍的備役人員如何參與國防事務，必須要整體規範、思考，避免人員浪費，平心而論，這是一般輿論、媒體較少觸及的部分，不可忽視。

國防大學劉宜友教官則點評出了另一個不同的觀點：全募兵制的成功，並非來自於成功招募到 20 萬常備部隊，而是後備部隊能否成功轉型為「後備役」。一般而言，民意代表或輿論對於國防部實施募兵制的監督，往往針對目標數、招募數、招募達成率等硬性數字，然而缺忽略了實施全募兵制的精神，在於「精簡常備、廣儲後備」，目標是建立一支「平時養兵少、戰時用兵多」的現代化國軍，因此如果戰時編成的後備部隊戰力未符期待，每年國防部招募兵員的數據其實毫無意義，同樣代表募兵制的失敗。<sup>16</sup>

事實上，劉教官並非危言聳聽，以 1990 年第一次波灣戰爭美軍動員的經驗為例，原來美軍在戰前規劃將動員三個精銳的國民兵戰鬥旅（裝甲第 155 旅、機

---

觀察》，《國防大學通識教育學報》，頁 17-35。

<sup>15</sup> 沈明室，〈實施全募兵制政策的探討及影響〉，《戰略安全研析》第 38 期（2008 年 6 月），頁 16-19。

<sup>16</sup> 劉宜友，〈中共「預備役部隊」軍事訓練的變革—兼論國軍因應募兵制的後備役作為〉，《國防雜誌》第 25 卷 1 期（2010 年），頁 108-121。

步第 48 旅、機步第 256 旅) 投入波灣戰爭，然而，這些旅在完成人員編成之後，其中兩個旅分別耗時 91 天及 106 天才完成作戰整備，美國陸軍在審慎評估後，仍然判定這兩個旅尚未達到最低的戰備標準，仍然需要至少 24 天的準備才能投入作戰。然而直至戰爭結束，這三個國民兵旅均因為作戰整備未達標準而無法參戰。<sup>17</sup>有鑑於美軍第一次波灣戰爭動員的失敗經驗，未來我國的後備部隊必須建立「及時動員、及時作戰」的快速反應能力，否則募兵制的成功與否都將成為紙上談兵。此外，當前我們所面臨的戰爭，其科技水準已遠遠超越 90 年代第一次波灣戰爭的水準，應變的時間可能更短，這些都是我們未來無法逃避的問題。

## 二、兵役制度研究

所謂兵役制度，在《國軍軍語辭典》中的定義為：兵役乃國家為充實國防軍兵源以達建軍備戰之目的，規定國民對國家服行一定期限之軍事任務。兵役制度即係指為達成上述目的，所採行之規律與法定尺度<sup>18</sup>。內政部主編的《世界各國兵役制度概論》則說明：兵役制度是研究國民服行兵役義務之方式，以達成國家安全目的的一種國家行政；是包括「處理人民擔任武裝工作過程中所有問題的諸種法令制度」的一個集合名詞<sup>19</sup>。

世界各國建立兵役制度之目的，在維持並充實國防軍兵員，滿足國防需求。平時在不影響民生建設的前提下，維持適當質量的常備部隊兵員；戰時依需要實施動員，擴張國防軍兵力，以抵抗他國武裝侵略，保衛國家及人民之安全。它是建軍之前提，動員之基礎，國防之根本，制度之良窳，影響建軍備戰與國防安全至鉅<sup>20</sup>。

秦修好在《中外兵役制度》一書中提到，建立兵役制度旨在規劃作戰人力，在整體國防整備必須位居最上位；因為武器裝備的籌措，可以在短時間之

<sup>17</sup> 楊太源，〈我國實施全募兵制後的後備動員與軍事訓練規劃之研究〉，民國 98 年全募兵制徵文，未發表，頁 10。

<sup>18</sup> 國防部頒，《國軍軍語辭典》，(臺北：國防部，2000 年)，頁 1-2。

<sup>19</sup> 內政部編印，《世界各國兵役制度概論》，(臺北：內政部，1987 年)，頁 2-3。

<sup>20</sup> 內政部編印，《世界各國兵役制度概論》，(臺北：內政部，1987 年)，頁 4。

內由外援取得或自製，然而作戰人員的儲備，必然需要長時間的培養，如果軍隊人員進退頻繁，經驗無法累積，對戰力的積蓄影響甚鉅。<sup>21</sup>

國防大學彭正中教官綜整世界各國所實施的兵役制度，可區分為三大類：<sup>22</sup>

(一) 義務役：可再區分為「徵兵制」及「民兵制」。由國家立法規範國民需負擔兵役義務。

#### 1. 徵兵制：

全國國民均有服兵役之義務，國民（男性或含女性）達法定年齡後，均需配合徵召入營並接受專長訓練，再分發至部隊服滿一定期限之兵役，始得退伍。通常於退伍後，仍需納入國家管制及後備部隊編組，直至法定除役年齡為止。其特色如下：

(1) 優點：國民對於兵役的負擔較為公平，軍隊每年均有一定數量的人員更迭，可使兵員常保活力。建軍成本較低廉，國家在平時即能維持一定數量的常備部隊，戰時可動員龐大後備兵員，一般而言較適合攻勢作戰為主的國家。

(2) 缺點：國民兵役負擔較繁重，且法定役期限制役齡青年的生涯規劃，一定程度影響經濟發展及生產力。社會也可能因為逃避兵役的問題引發紛爭。

#### 2. 民兵制

全體國民均有服兵役之義務，但訓練時間較短；常備部隊以志願役人員組成，通常為數量不多之警備部隊，故人員維持費負擔較輕。戰時依令實施動員，民兵至戶籍所在地之指定部隊完成報到，迅速編成投入作戰。

(1) 優點：國民對於兵役的負擔較為公平，役期短、不妨礙生產，且平時建軍成本

<sup>21</sup> 秦修好，《中外兵役制度》（臺北：中央文物供應社，1983年10月），頁17、307。

<sup>22</sup> 彭正中，〈我國「兵役政策」發展之研究—以決策理論觀點檢視〉，《國防雜誌》第21卷6期（2006年），頁96-113。



低廉，戰時亦能動員大量部隊，適合守勢作戰的國家。

(2)缺點：平時部隊訓練時間較少，戰時需較長時間準備才能形成戰力。

(二)志願役：國民依其志願投入軍隊服役，可區分為「募兵制」及「義勇兵制」。

1.募兵制：軍人以從軍作為職業，視同與國家簽訂契約，並約定服役年限及相關報酬。

(1)優點：服役時間長，可加強專業訓練，熟悉武器裝備，以發揮較強戰力；且國民兵役負擔較輕，有利經濟發展。

(2)缺點：建軍成本高昂，且戰時可動員之部隊通常較少。

2.義勇兵制：從軍者之動機為基於義憤，主動投入軍旅、保衛國家、抵抗外侮。

(1)優點：意志堅定、士氣高昂，且從軍完全出於志願，無徵集之困擾。

(2)缺點：國民兵役負擔不平均，且訓練時間不足，軍紀亦較難維持。

(二)義務役與志願役併用制：綜上所述，依據世界各國有戰爭以來之建軍經驗，無論採用義務役或志願役之兵役制度，均有其優、缺點，對於軍隊數量、訓練品質、經濟及社會成本難以兼顧，尤其現代戰爭高科技、局部化的趨勢，組織分工更細，武器裝備及戰術、戰法更加複雜，因此部分國家改採用義務役與志願役併用之制度，企圖兼取所長，然而其成效仍需考量各國國情差異。<sup>23</sup>

### 三、兵役制度與後備動員

依上述文獻彙整觀點，兵役制度在建軍備戰的重要性已不言可喻，建立一套完善的兵役制度，勢必無法忽略後備動員的重要性。如同海軍陸戰隊學校的詹中一上校所言：兵役與動員的關係，同為建軍備戰兩大支柱。兵役依國家安全、建軍思想，以兵員充實軍隊；而動員依戰爭需要，以兵員擴編軍隊。<sup>24</sup>

世界各國在建立兵役制度與後備兵員制度時，所考量的要項，不外乎該國之

<sup>23</sup> 楊蔚，《兵役制度之研究》（臺北，中文書局，1957年11月），頁100。

<sup>24</sup> 詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》第46卷第4期（2012年8月1日），頁124-125。

文化歷史、民族精神、政府體制、敵情威脅、軍事需要、科技發展、經濟建設與財政收支等重要因素。<sup>25</sup>而兵役制度的產生，來自於國家建立的過程所需，同時也會隨著國家的經濟發展、政治制度及軍事需求，實施應變與調整。<sup>26</sup>

已故的淡江大學榮譽教授，也是著名軍事學者鈕先鍾分析以色列如何在建國後，面臨強敵環伺的情況下，屢次化解危機，在戰爭中取得勝利，其有效的動員制度是一大主因。鈕教授認為，以色列所憑藉的，便是「建立有效的情報體系」、「在軍備競賽中儘量維持領先地位」、「建立堅強的動員基礎」、「保持難以透入的國界防禦網」及「發展強大的機動打擊兵力」等項，由此可見小國在面臨強大的敵人時，有效的後備動員制度是不可或缺的關鍵。<sup>27</sup>

世界強權的美國同樣是非常重視後備動員的國家，美國 2010 年所發表的《四年期國防總檢討》中便提到：「贏得今日戰爭的勝利，需要兵力充足、訓練精良、裝備完整且能執行作戰任務的後備役部隊，足以執行可預期之常態任務部隊」。這可以說是美軍對於後備役部隊最明確的角色定位。<sup>28</sup>部分美國學者也強調了後備部隊「低成本、高效率」的特性，John A. Nagl 和 Travis Sharp 兩位學者所合著《Operational for What? The Future of the Guard and Reserve》文中提出兩份數據可以證明，美軍的後備部隊占全兵力的 43%，卻僅消耗國防部年度預算的 9%；然而，後備部隊於作戰時為國家的付出與犧牲卻不容忽視，據統計直到 2010 年 7 月，計有 184 名國民兵與後備役成員於阿富汗陣亡，820 名於伊拉克犧牲，占美軍作戰死亡總人數近 1/5。<sup>29</sup>因此美國在 2019 年「美臺國防工業會議」中，建議我國應思考如何建置有戰力的後備部隊，再次強調後備動員的重要性。<sup>30</sup>

<sup>25</sup> 張馬可，〈募兵制與徵兵制比較研究〉，《國防雜誌》第 19 卷第 6 期，2004 年 6 月，頁 26。

<sup>26</sup> 林吉郎〈我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考〉，《國防雜誌》第 18 卷第 3 期，2002 年 9 月。

<sup>27</sup> 鈕先鍾，〈以色列如何圖存〉《以色列的奇蹟》（臺北：軍事譯粹社，1967 年），頁 144、145。

<sup>28</sup> DOD，《2010 Quadrennial Defense Review Report》，[http://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](http://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf)，（檢索日期：2020 年 11 月 15 日）

<sup>29</sup> John A. Nagl and Travis Sharp 著，李永悌譯，《為何而戰？論美國國民兵與後備役部隊的未來》（Operational for What? The Future of the Guard and Reserve）《國防譯粹》，第 38 卷第 7 期，2011 年 7 月，頁 11。

<sup>30</sup> 游凱翔，〈美臺國防工業會議，美籲建置有戰力後備兵力〉《中央社網站》，2019 年 10 月 9 日，

### 第三節 研究途徑與方法

#### 一、研究途徑

本文所採取的研究途徑以「制度研究途徑」為主，透過文獻、法規、政府公開資訊之蒐集與分析，以我國「後備兵員制度」建立過程及內容為脈，並分析美國、日本、以色列、中共等動員制度成熟國家，其後備兵員制度之制定方式及優、缺點，探討其制度背後所預期達成之效果與意涵；藉以列舉全募兵制實施對我國後備兵員制度與國防戰力之影響，提出未來修訂方向與建議，以為相關單位酌參。

#### 二、研究方法

研究方法係指用來蒐集與處理資料的方法以及進行的程序，<sup>31</sup>社會科學所做的是探究事實真相與解釋其原因。<sup>32</sup>本論文研究主題是探討我國實施全募兵制後，對後備兵員制度及我國國防戰力之影響，主要會以文獻分析法來進行論文研究。

文獻分析法是一種文獻與分析並重的研究方法，根據一定的研究目的，通過調查文獻來獲得資料，包含各種既存史料、官方資料、期刊、論文、典章、法規網路資訊及報章雜誌等，並進行比較分析，從而全面地、客觀地了解掌握所要研究問題的一種方法。其作用有：

- (一) 能了解有關問題的歷史和現狀，幫助確定研究主題。
- (二) 能得到現實資料的比較資料。
- (三) 有助於了解事物的全貌。

因本研究係屬社會科學之範疇，以後備兵員制度及募兵制為主題，故需參酌大量歷史法規與文獻，以利做出更加詳盡的資料歸納，使本研究呈現客觀、全面與完整性之結果，達到本文研究之目的。

---

〈<http://newtalk.tw/news/view/2019-10-09/309464>〉，檢索日期：2020年11月15日。

<sup>31</sup> 朱宏源，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，（臺北：正中書局，1999年），頁156。

<sup>32</sup> Earl Babbie 著，李美華等譯，《社會科學研究方法—上冊（the practice of social Research）》，（臺北：時英出版社，1998年），頁19。

## 第四節 研究範圍與限制

### 一、研究範圍

兵役制度所包含的範圍十分廣泛，本文聚焦於後備兵員制度之研析，惟我國自民國 13 年黃埔建軍後，歷經東征、北伐、抗日、剿共等重大戰役，國內情勢動盪不安，建國初期各項軍務未能穩定發展，因應不同時期之國內與國際情勢，後備兵員制度時有重大變革，政策延續性較弱。1949 年政府遷臺後，開始建立一套完整之後備兵員制度，由確立戶籍開始，逐步建立兵籍，並就各項兵役種類實施完整規範。因考量兵役制度牽涉層面廣泛，另涉及軍事事務，制度隨時間、情勢不斷推移的動態分析，必須針對「時間」、「對象」加以限制，以維本研究邏輯正確性。

#### (一) 時間

本研究以 1953 至 2020 年之資料作分析檢討，以「兵役法」修訂過程為脈絡，概約區分四個時間點作為追溯後備兵員制度規劃過程，另將資料分析重點聚焦於「全募兵制」實施後所帶來之衝擊與影響：

- 1.1953 年國防部首次頒佈「軍隊動員計畫令」，並於 1954 年間陸續舉行「春季陸軍動員演習」、「軍需工業及地方醫事人員動員演習」以驗證動員計畫之可行性。
- 2.1974 年修正兵役法第三十五條第二項，確立以「徵兵為主，志願兵與國民兵為輔」之兵役制度，並建立完善的後備動員制度，以達「立即動員，立即戰鬥」的目標。
- 3.1997 年國軍實施「精實案」，兵力目標下降，於 2000 年統一規定役男 19 歲起役，服滿 1 年 10 個月役期後，納入後備軍人，於 40 歲除役（原 45 歲）。並將替代役納為兵役一種。
- 4.2018 年起規劃實施全募兵制，非志願役達法定役齡之役男改服四個月之軍事訓

練役，一般替代役役期由一年 15 天縮短為六個月，研發及產業替代役役期由三年多短為一年六個月。

## (二) 對象

根據現行之兵役法，我國兵役區分為軍官役、士官役、士兵役、替代役；而士兵役再區分為常備兵役、補充兵役兩種；另將常備兵役區分為現役、軍事訓練役、後備役等三種。並明確規範常備兵不足時，以補充兵遞補，遞補後即轉服常備役。本文主要研究對象以後備役為主，藉由比較各役種之相互關聯，結合我國人口基數與列管後備軍人數資料分析，進一步研究其在未來臺澎防衛作戰中所應肩負之責任，是否有窒礙難行或可精進之處。

## 二、研究限制

當前國內以政治、經濟、心理、科技或國家安全等面向，來研究「兵役制度」或「募兵制」的學術文章較多，惟就「後備兵員制度」觀點切入之著作較少，囿於學者專家對未來兵役趨勢的走向，加上涉及國家安全領域、官方檔案資料機密性，資料取得數量、困難度，增加本文撰寫艱難，本研究需透過各種方式，從國防部、軍事院校、各圖書館、立法部門及專書、檔案、論文、期刊等相關文獻，以獲得資訊，資料取得不易。

我國係推行民主法治之現代化國家，任何制度設計及法規修訂，即使關於國防或國家安全層面，仍須綜合考量社會、經濟、教育、法務及民意等多個面向，如僅就單純國防觀點探討，難免有所疏漏，因此研究時應多方參酌過去不同領域之研究成果，並維持客觀角度加以分析，方能切合實務，提升研究價值。

## 第五節 研究架構與章節安排

本論文共分為五章，研究架構與章節安排如下：

第一章緒論：闡明動機與目的、文獻檢閱、研究途徑與方法、研究範圍與限制，以及研究架構與章節安排。

第二章國內外後備兵員制度之現況與演變：列舉美國、日本、以色列、中共之後備兵員制度如何建立，執行成效為何，藉以對照我國實際作法，以供參酌。闡述我國發展後備兵員制度之緣起，如何因應各時期作戰需求及社會民情，參考先進國家作法，從而建立今日之後備兵員制度，藉以了解其脈絡及制度背後之精神。

第三章我國後備兵員制度之困境與變革：實施募兵制後，因配套措施未全般到位，故後備兵員制度仍有矛盾之處，本章區分兵員數量、兵力結構、後備兵員編管及選充方式、後備部隊作戰型態等面向，探討後備兵員制度之變革。

第四章募兵制對我防衛作戰之影響：國軍近年來在敵情威脅未減少情況下，持續精簡常備部隊員額，如何建構堅強後備戰力即為維持國軍戰力不墜最重要支持力量之一。本章區分人力動員體制、軍事教育訓練、全民國防教育、全民防衛動員等面向，以我國後備兵員制度為基礎，深入探討如何建構堅強後備戰力，以及未來我國可能面臨之挑戰。

第五章結論：區分研究發現及未來研究展望，總結全文。

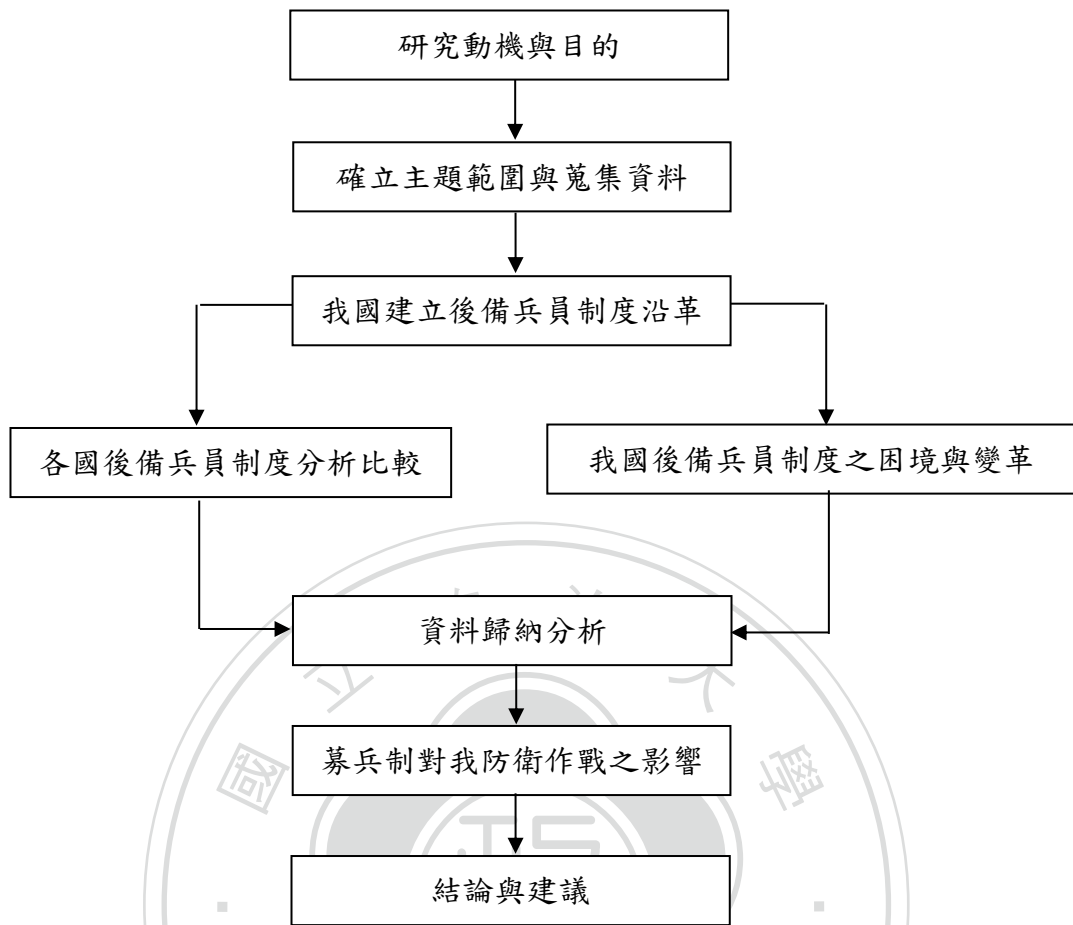


圖 1-1、論文架構圖





## 第二章 國內外後備兵員制度之現況與演變

### 第一節 我國後備兵員制度

#### 一、我國的兵役制度

中華民國國土面積約 36,197 平方公里，人口約 2357 萬人（統計至 2020 年 10 月），<sup>1</sup>常備軍隊人數約 18 萬 8000 餘人，列管後備軍人約 238 萬人。我國兵役制度歷經數次修訂與演變，其修訂方向與背景與國際情勢與兩岸關係的變遷息息相關。一般而言，當一個國家的安全面臨他國威脅時，通常會採取役期較長、後備兵員較龐大，並維持相當數量常備軍的兵役制度；反之，如一個國家認為其安全無虞，兵役制度的制定較具空間與彈性。茲以政府遷臺後，歷次兵役法修法之過程，分析我國兵役制度之演變。

#### （一）政府遷臺時期（1949 至 1959 年）

1949 年，國民政府播遷來臺，在戶役政紊亂的情況下，檢討當時國情狀況及軍事需求，於 1951 年 12 月 29 日將兵役法修訂為 36 條，刪除「步兵軍士及特種兵、特業兵為期 3 年，常備兵現役如為高中以上畢業學生，其服役期間為 1 年，特種兵、特業兵為期 1 年 6 個月」條文，常備兵役期統一為 2 年，以維兵役公平。另增訂「常備兵、補充兵、國民兵得視國防需要考選優秀者，施以預備幹部教育合格後為預備幹部」，補充預備幹部員額，以符作戰需求。

1954 年 8 月 16 日再汲取世界先進國家優點，依「精練常備兵，廣儲後備兵」之原則，在後備兵員部分做更適切之規範，將兵役法修訂為 54 條，區分總則、軍官役、士官役、士兵役、後備軍人、兵役行政、徵集、召集、權利義務、妨害兵役及附則等十章；其目的在於精進國軍後備動員制度。

1959 年 7 月 31 日，政府為了擴大精壯兵員，以配合「反攻復國」之國家戰略，需增加一個年次之役男，以彌補 3 年役期之差額，故將「年滿 20 歲徵兵檢查，

<sup>1</sup> 中華民國內政部戶政司網站，<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，檢索日期：2020 年 11 月 17 日。

翌年徵集入營」相關年齡提前一年，修正為「年滿 19 歲徵兵檢查，翌年徵集入營」。另國民兵 2 年之役期修訂為 1 年；志願在營服役期間原未設限，修訂以 5 年為限，條文仍為 54 條。

## （二）穩定發展時期（1960 至 1999 年）

1974 年 7 月 12 日，考量臺灣地區經過 20 年和平發展，人口逐年成長，已超出國軍兵力補充需求，故修正兵役法第 35 條第 2 項「適用現役之人數有餘或不足時，依常備兵、補充兵、國民兵之順序，按抽籤號次徵集之」。目的在於達成兵役公平合理，並兼顧國人生涯規劃及經濟發展之彈性。

自 1949 年政府播遷來台後，依「反攻復國」需求及臺澎金馬防衛作戰實際需要，重新修頒之「兵役法」及「兵役法施行法」，確立「以徵兵為主，志願兵與國民兵為輔」之兵役制度，仰賴軍事、役政機構與國民共同努力，「徵兵制」已穩定推行，成效良好；全國性的預備兵制度亦稱完善，在「立即動員，立即作戰」的動員制度架構下，後備兵員達 250 萬人，可配合動員令下達，投入作戰。

1997 年 7 月 1 日國軍實施「精實案」重大變革，部隊編裝精簡，產生兵員過剩問題。為有效利用國家人力資源，並符合社會期望及建軍備戰需求，於 89 年 2 月 2 日起縮短役期，將海、空軍 3 年、陸軍 2 年，調整為「役男 19 歲起役，服滿 1 年 10 個月役期後，納入後備軍人，於 40 歲除役（原 45 歲）」。並將替代役列為兵役之一，明定「在國防軍事無妨礙時，在不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，採行替代役，且基於全民國防觀念，替代役人員仍應受軍事基礎訓練」。役男體位區分為常備役體位、替代役體位、免役體位，刪除國民兵，現行常備役體位超額者服替代役，役期較常備兵長 4 至 6 個月。

配合此次兵役法修訂，「替代役實施條例」亦公布實施，替代役及義務役役期縮短等兩項新政策，為我國兵役制度演變，帶來不可磨滅的影響。

## （三）徵募併行時期（2000 至 2019 年）

舉凡實施徵兵制的國家，常備部隊最主要的兵員都是及齡役男。政府播遷來

臺後，兩岸局勢緊張，國防部為了支持「反攻復國」之國策，在兵力需求方面均採取「以多致勝」方式，常備部隊兵力維持 50 至 60 萬之譜。惟自 1978 年以來，兩岸幾乎未爆發軍事衝突，另自大陸隨國民政府撤退來臺之軍、士官相繼退伍，我國自農業社會逐漸轉型為工商業社會，生育率降低，綜合上述原由，國軍編現比逐年降低，役男人數已未能滿足部隊編制，故於民國 1997 年 7 月 1 日實施「國軍軍事組織及兵力規劃案」（精實案），總兵力裁減至 40 萬，導致後續兵員過剩等供需失衡的情況。

2000 年第一次政黨輪替，首次執政的民進黨政府即以推動募兵制為職志；2002 年 5 月 2 日時任國防部長湯曜明先生於立法院說明我國兵役制度將有重大變革，逐年增加志願役士兵比例，並向「募兵為主，徵兵為輔」方向發展。另分別於民國 2003 年 2 月 6 日及 2005 年 12 月 14 日修訂已維持 44 年的「志願士兵服役條例」，為志願役士兵招募建立法源，使其更加周延。

2005 年 12 月 14 日針對轉服志願役士兵人員，將「當年不在應徵、應召之列」、「不在役齡內之男子」、「在營服役期滿」志願入（留）營人員，修正為「適齡男子」、「現役士兵」、「後備役士兵」，並增列「經甄選並接受基礎訓練期滿合格」、「女子可依志願服士兵役」（兵役法第十章附則第四十七、四十八條）。同時修頒「志願士兵服役條例」部分條文，使高中（職）應屆畢業生得於畢業當年即報考志願役士兵，並增訂女子服志願役士兵之法源依據，以擴大志願役士兵招募管道。

2006 年 6 月 14 日修訂兵役法第十六條，放寬服「補充兵役」人員適用範圍，「以適合服常備兵現役，因家庭因素，或經教育部、勞動部核定之國家代表隊者，或替代役體位未服替代役者服之」（原條文之「國家代表隊」僅限體育競技方面）。2019 年 4 月 17 日，修訂兵役法第十六條，將「常備兵役」區分為「現役、軍事訓練役、後備役」，並規範「軍事訓練役」役期折抵相關規定，我國徵兵制正式

走入歷史。<sup>2</sup>

## 二、我國的後備兵員制度

依據我國現行《兵役法》及《兵役法施行法》，後備兵員可區分為「軍官後備役」、「士官後備役」、「常備兵後備役」及「補充兵役」等四類，「軍（士）官後備役」，以現役軍（士）官經停役、退伍、解除召集者服之，至免役、禁役、喪失我國國籍、除役時止；「常備兵後備役」以現役常備兵期滿退伍或軍事訓練役結訓者服之，至除役時止；「補充兵役」則為適合服常備兵役者，因家庭因素，或經教育部、勞動部核定之國家代表隊，或替代役體位未服替代役者服之，由國防部依軍事需要，施以二個月以內之軍事訓練，合格後列管、運用。<sup>3</sup>

後備軍人及補充兵召集的方式區分為以下五類：<sup>4</sup>

（一）動員召集：國家發生戰爭或非常事變時，依作戰需要實施動員召集；動員起訖時間及編成部隊，以總統依法頒布之動員命令定之。

（二）臨時召集：平時實施臨時召集目的為現役缺員補實，或停役人員其原因消滅後回役，在營服役時間以一年為限；戰時則為軍隊人員補充或因軍事警備上有需要而實施，起訖時間、範圍、人數由國防部視軍事需要發布命令訂定。

（三）教育召集：後備軍人平時依軍事需要，實施教育召集訓練或演習，於退伍後八年內，以四次為限，每次不超過二十日，但國防部得視軍事需要酌增年限、次數、時間。<sup>5</sup>

（四）勤務召集：國家發生戰爭或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛、防空等勤務需要，實施勤務召集；依補充兵、常備兵後備役之順序召集。

<sup>2</sup> 本節整理自「全國法規資料庫」網站，<http://law.moj.gov.tw/>（檢索日期：2019年11月21日）及「立法院法律系統」網站，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>（檢索日期：2019年11月21日）；韓毓傑，從法律觀點論我國未來的兵役制度與政策（1999，頁3-8~3-9）；王賢哲，我國兵役制度未來發展芻議研討（1999，頁5-7~5-10）；劉恆垣，海峽兩岸兵役制度及其比較之研究（1999，頁27-29）；林冠琦，我國兵役制度興革之研討（2004，頁11-14）。

<sup>3</sup> 整理自《兵役法》第7、8、16、17條。

<sup>4</sup> 整理自《兵役法》第37、39條、《兵役法施行法》第24、25、26、27、28條。

<sup>5</sup> 國防部於2014年12月3日令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，教育召集以「2年1訓、2訓換補」為原則，意為後備部隊（各單位）每2年召訓1次，義務役後備軍人接受教育召集訓練2次以上者，不納入選充對象，同職缺實施人員替換，惟志願役退伍之後備軍人不在此限。

(五) 點閱召集：後備軍人平時實施點驗或校閱，稱為點閱召集，於退伍後八年內，每年一次，每次以一日為限，但國防部得視軍事需要酌增年限、次數、時間。

(目前暫停實施)

我國軍隊實施人力動員之目的為「充實軍事人力需求」，依「戰鬥人員年輕化、專技人員資深化」及「後退先用」之原則，將列管 8 年之人力，優先納入後備部隊編組運用，以確保部隊戰力，其運用方式區分為「編實動員」、「擴編動員」、「戰耗補充」及「軍事勤務隊」等四類，分述如下：<sup>7</sup>

- (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) 軍事勤務隊：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。

## 第二節 美國後備兵員制度

### 一、美國的兵役制度

美國國土面積約 9,833,517 平方公里，人口約 3.3 億（統計至 2020 年 10 月 28 日），<sup>8</sup>現役美軍人數約 136 萬餘人，預備役約 85 萬人。美國兵役制度平時採募兵制，以招募有志青年為志願役為主，若國家發生戰事時，則改採徵兵制，以因應大規模戰事需要。自 1776 年建國以來，美國共實施四次徵兵制：

<sup>6</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 73。

<sup>7</sup> 國防部後備指揮部網站，<https://afrc.mnd.gov.tw/AfRCWeb/Unit.aspx?MenuID=51&ListID=22>，檢索日期：2020 年 11 月 17 日。

<sup>8</sup> 中華民國外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=7DEC7150E6BAD606&n=0D58AA484DB9A9B1&sms=26470E539B6FA395&s=83376F561B7165E6&tabs=FB01D469347C76A7>，檢索日期：2020 年 11 月 17 日。

表 2-1 美國實施徵兵統計表

項次	期間	說明
第一次	南北戰爭期間 (西元 1861-1865 年)	動員徵集兵力約 220 萬人，軍費約 24 億美元。
第二次	第一次世界大戰 (西元 1914-1918 年)	德國片面宣布潛水艇將無限制攻擊美國商船，嚴重威脅美國國家安全及經濟活動，美國宣布投入第一次世界大戰，並再次實施全國性徵兵，大量徵集兵員滿足軍隊需求。
第三次	第二次世界大戰 (西元 1941-1945 年)	日軍於 1941 年偷襲珍珠港，導致美國投入第二次世界大戰，此次實施徵兵，最高峰時曾徵召兵力高達 1,200 萬人。
第四次	第二次世界大戰結束後 至越戰結束 (西元 1948-1973 年)	第二次世界大戰結束後，國際情勢依然動盪不安，尤其亞洲局勢緊張，美國計畫將軍力投射至衝突地區，以維護美國利益，旋於 1948 年恢復徵兵，至越戰結束後改行募兵制。

資料來源：參考自秦修好，《中外兵役制度》(臺北：中央文物供應社，1983 年)，作者整理繪製本表。

美國於 1973 年越戰結束後，美軍徹底檢討，進行一連串改革，其中包含將徵兵制調整為募兵制，實行迄今已逾 40 年。募兵初期，美軍以大眾傳播媒體作為招募的主要管道，甚至在 1987 年於肯塔基州諾克斯基地設置「招募指揮部」，以商業行銷的概念招募青年投身常備役與預備役部隊。<sup>9</sup>即使如此，招募成效依然不彰，美國國防部於 1999 年邀集多位社會科學學者試圖研擬精進作為，並成立「美國青年招募委員會」(Committee on the Youth Population and Military Recruitment)，其中含括經濟學、社會學、心理學、人力資源、人口統計、大眾傳

<sup>9</sup> 伊秋玲，「國軍招募中心行銷溝通訊息通路之精進作為—以軍校生為例」，國立中山大學傳播管理研究所碩士論文，2005。

播及廣告專家，匯集人口統計數據及相關資料，試圖以科學的方式去理解美國青年的就業選擇，並擬定不同的招募策略。<sup>10</sup>美軍強化招募成效最主要的手段就是提高軍人待遇。1980年代起，大部分軍人的待遇就高於相同學歷受僱於私人企業者，除經常性薪資外，軍人待遇還包含食物、房屋津貼、優惠稅率、部分免稅加給等額外補助項目，同時也依照私人企業平均加薪的幅度調整薪資水準。<sup>11</sup>

美國志願役士兵入營篩選的首要條件是具備美國公民身分，或經合法程序宣告有意願成為美國公民，惟尚未取得身分者，始得申請入營服役。志願役士兵的年齡限制，男子需滿17足歲至34歲（含），女子需滿18足歲至34歲（含）；曾服役現役申請再入營者，年齡限制為35歲以上，55歲以下（不含）。入營服役的年資，可依志願分為3至6年，服役期滿後仍符合再服役之人員，可申請11個月之內的延長役期，區分為3個月、6個月、9個月、11個月等四種延期，或申請報考士官學校，結訓期滿後續留營服役<sup>12</sup>。

## 二、美國的國民兵

美國的國民兵歷史可追溯到殖民時期，即設立國民警衛軍（區團制），以保衛地方安全。國民警衛軍由各州政府自行編成，編制比照美軍正規部隊，平時由州長逕行指揮，此為美國國民兵制度之前身。國民兵部隊平時（未動員時）維持軍官全數編實，其組成由各州退伍之現役及預備軍官，或是一般國民志願報名；士兵僅以50-80%員額編成，可保留部分武器、裝備，服役期限3年。

國民兵的訓練以不影響個人平時工作為主，每週末集訓一次，每年夏季配合演訓一次，為期2週，通常至編成地週邊軍事基地實施。因志願參加國民兵者仍能保有個人職業，且能增加額外收入與部分優待，另美國立法保障國民兵可免除徵集，故兵員通常不虞匱乏。

---

<sup>10</sup> National Reserch Council, Attitudes, And Aspirations of American Youth – Implications for Military Recruitment. National Research Council. Washington, D. C. The National Academies Press, 2003

<sup>11</sup> Cindy William 著，胡元傑譯，〈從徵兵制至募兵制—北約國家向全志願役轉型〉，《國防譯粹》，第32期第6卷（2005），頁83。

<sup>12</sup> 國防部譯，《美國志願兵法》（臺北，國防部，1963年1月）。

國家發生戰爭或緊急危難時，可由總統發布命令並經國會核准後，各州國民兵統一納入國防部指揮管制，改編為正規部隊，武器比照現役換補後，實施臨戰訓練（1至2個月），投入作戰。<sup>13</sup>

### 三、美國の後備部隊

美國の後備部隊於1933年重新成立，區分為國民兵（包含各州陸軍、空軍國民兵團，平時由州長指揮保鄉護民，戰時納入聯邦政府指揮管制，即為陸、空軍後備部隊）與軍種後備部隊等兩類（包含陸、海、空軍、陸戰隊、海岸警衛隊），均以志願役官兵組成。美國後備部隊依動員順序可區分為「待命後備役」、「預備後備役」及「退役後備役」等三種，其中「待命後備役」係最主要後備兵員，可再區分為「精選後備役」、「待編後備役」及「非現役國民兵」。

表 2-2 美國後備部隊

項次	區分		說明
一	待命後備役 (Ready Reserve)	精選後備役 (Selected Reserve)	(一)可再區分為單位動員者、個人動員者、在訓人員尚未獲派任務者等三類。 (二)戰爭初期優先動員的待命後備役單位及個人組成，具有現役資格，由需求軍種指定，經參謀首長聯席會議同意後徵召。
		待編後備役 (Individual Ready Reserve)	(一)經過訓練、必要時可動員者。 (二)參與特定計畫者。
		非現役國民兵 (Individual Ready Reserve)	隸屬國民兵非現役單位者

<sup>13</sup> 李昊陞，〈世界各主要國家兵役制度之比較〉，《役政特刊》，第5期（1995年3月），頁95。



二	儲備後備役(Sandby Reserve)	通常人數較少，分為： （一）因原單位裁併無法續服待命後備役者。 （二）平時擔任民間企業要職。 （三）戰時無軍事能力者。
三	退役後備役(Retired Reserve)	一般退伍之後備軍人，可能曾服現役或後備役，領取退休給與者。

資料來源：參考自張笑宏、郭敏、胡琪，〈淺析美國後備部隊動員模式的發展變化〉，《國防動員》，第422期第6卷（北京：2008年），作者整理繪製。

#### 四、美國後備部隊訓練

美國後備部隊訓練方式與我國迥異，其中最大的差別是具備彈性，個人可考量其工作性質、家庭生活後，依個人意願選擇。美軍後備部隊訓練模式區分三種，<sup>14</sup>年度內實施48次週末訓練，另於暑期集中訓練2週、「年度內實施12次週末訓練，及集中現役訓練30日」及「年度內實施集中現役訓練45日」。<sup>15</sup>

911事件後，美國國防部認為後備部隊建軍的重點，「快速反應」比「數量龐大」更為重要。與其花費大量時間、金錢，維持一支龐大的後備部隊，不如徹底檢討動員機制，故美軍改革後備部隊動員模式，將「警戒、動員、訓練、部署」修正為「訓練、警戒、部署」，刪除動員步驟，要求後備部隊必須在最短時間內完成動員部署。在部隊結構部分，美軍變革的重點在常備、後備部隊應維持編裝一致，戰時方能快速轉換，並直接將部分精選後備役部隊與現役部隊混編，提升整合效率。在部隊訓練部分，後備部隊依任務屬性，配發與現役部隊相同的新式武器裝備，嚴格要求後

<sup>14</sup> 徐中慶，《我國最適兵役制度之研究》，國立暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文，2008年6月，頁52-53。

<sup>15</sup> 集中現役訓練是後備部隊和現役部隊共同編組的訓練方式，依作戰計畫實施編組，包含野外訓練或演習，甚至參加海外盟軍聯合操演。

備部隊訓練時，除訓練時間、強度不同外，訓練項目、內容應比照現役，並定期與後備部隊共同編組參加國內、外軍事演習，增進後備部隊戰力。<sup>16</sup>

### 第三節 日本預備自衛官制度

#### 一、日本的自衛官制度

日本位於亞洲大陸東北岸外側，主要由本州、四國、九州、北海道四大島構成，呈弧狀分布，國土面積約 377,972 平方公里，人口約 1 億 25,962,000 人（統計至 2020 年 3 月），<sup>17</sup>是世界第三大經濟體，現役自衛隊人數約 24 萬 7,150 人，備役約 5 萬 6,100 人。

日本自知其為島國，自然資源有限，經濟增長不易，除歷史上多次以此為由向外發動軍事擴張外，在近代建軍的過程中也很早就開始重視動員。日本雖然力求厚植總體經濟實力，希冀在戰爭期間，軍備建設得以和經濟生產相輔相成，積蓄發動戰爭的資本及補充戰時消耗，然而第二次世界大戰期間，終究受限於孤立無援，戰爭損耗已大大超越國家經濟總力，動員能力枯竭成為戰敗主因之一。1973 年，日本公布「國家總動員法」，區分人力動員、物力動員、財力動員、交通動員、精神動員等項目實施規範，相互密切配合，並以精神動員為核心基礎，致力於戰爭發生時，得以最大程度發揮整體國力，支援軍事作戰。<sup>18</sup>

日本身為第二次世界大戰戰敗國，受限於其憲法第九條<sup>19</sup>，無法保持陸、海、空軍及其他戰爭力量。然而，美國在冷戰期間（1947 年）已逐漸改變國策，轉為支持日本加強軍備，自 1950 年韓戰爆發後，日本的「軍隊」名稱歷經數次更

<sup>16</sup> 張笑宏、郭敏、胡琪，〈淺析美國後備部隊動員模式的發展變化〉，《國防動員》，第 422 期第 6 卷（北京：2008 年），頁 72-73。

<sup>17</sup> 中華民國外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=0984A85A3A9A6677&n=4043244986E87475&sms=26470E539B6FA395&s=38F3F9325113076C>，檢索日期：2020 年 11 月 22 日。

<sup>18</sup> 張錫模，〈日本安全保障觀的演變及政策轉換〉，《國策期刊》，第 140 期（1996 年 9 月），頁 8-14。

<sup>19</sup> 《日本國憲法》第二章第九條：「日本國民衷心謀求基於正義與秩序的國際和平，永遠放棄以國權發動戰爭、武力威脅或武力行使，作為解決國際爭端的手段。為達到前項目的，不保持陸海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權。」

迭，由警察預備隊、保安隊、警備隊，進而成立自衛隊，除了名義上仍為「準軍事組織」，陸上自衛隊稍嫌薄弱，但海上自衛隊、航空自衛隊實質上已是世界名列前茅的精銳部隊，且與美軍密切合作，武器先進，防衛作戰實力堅強。

日本在戰前實施徵兵制，戰後調整為募兵制，由內閣總理大臣統籌指揮全國募兵組織，由防衛廳長官督導募兵及自衛隊管理。除了自衛隊組織外，地方政府均實際納編負責自衛隊招募，47 個都、道、府、縣，1741 個市、町、村長依法執行自衛隊招募，並由警察機構協力辦理。三軍自衛隊每年招募目標總數約為 1 萬人，分述如下：<sup>20</sup>

表 2-3 日本自衛隊招募限制

項次	區分	學歷要求	年齡限制	備考
一	自衛隊員	高中畢業	17-21 歲	
二	自衛隊一般與技術幹部候補	大學畢業	22-26 歲	碩士畢業及自衛隊員 28 歲以下
三	藥劑軍官候補	大學畢業	26 歲以下	醫科、牙科 28 歲以下
四	防衛大學	高中畢業	21 歲以下	區分 (一) 高中校長保薦入學 70 員 (二) 招考入學 380 員，自衛隊員可 23 歲以下
五	防衛醫科大學	高中畢業	21 歲以下	招考入學 65 員
六	士官候補生	高中畢業	24 歲以下	自衛隊員 25 歲以下
七	航空科學生	高中畢業	21 歲以下	
八	護理科學生	高中畢業	22 歲以下	
九	自衛隊護士	持有證照	36 歲以下	
十	技術士	大學畢業	20 歲	特殊專長，如無線電通信士

資料來源：參考自日本防衛廳，黃朝茂、宋一之、李坤海譯，《1998 日本防衛白皮書》（臺北：國防部史政編譯室編譯處，1999 年 2 月），作者整理繪製。

<sup>20</sup> 日本防衛廳，黃朝茂、宋一之、李坤海譯，《1998 日本防衛白皮書》（臺北：國防部史政編譯室編譯處，1999 年 2 月），頁 243-254。

## 二、日本的預備自衛官制度

### (一) 選用及役期

日本的後備役人員稱為「預備自衛官役」<sup>21</sup>，其兵員以曾任自衛官者<sup>22</sup>個人意願為主，依自衛隊相關規定考選，經內閣總理大臣命令任用，為期三年，期滿後可依志願選擇續服自衛官，延長役期兩年。

### (二) 召集

預備自衛官的召集區分防衛召集、國民保護召集、災害召集、訓練召集等四大類。日本受限於憲法不得發動戰爭，但在國家遭受外國勢力武裝攻擊或意外事故時，內閣總理大臣依法可下令自衛隊實施防衛作戰，並發布防衛召集命令書，動員召集預備自衛官投入作戰。在訓練方面，每年依需求可下令召訓兩次，惟年度訓練日數不得超過 20 日。

### (二) 預備自衛官管理

依預備自衛官異動管理相關法令，如因住所遷移或體位變更(包含身心障礙或身體傷殘)，應由預備自衛官主動呈報防衛省核定。為避免下令召集時無故未到，預備自衛官之親友、家屬、同居人均應協助掌握該員動向，如預備自衛官本人死亡或行方不明，其親友、家屬及法定相關人員應主動通報防衛省，以利管制。<sup>23</sup>

## 第四節 以色列後備兵員制度

### 一、以色列兵役制度

以色列位於阿拉伯半島西北角，北接黎巴嫩，東北與敘利亞為鄰，東與約旦接壤，南及西南連接西奈半島，西瀕地中海，國土面積約 21,946 平方公里，人口約

<sup>21</sup> 日本自衛隊全體軍職人員均稱作「自衛官」，包含士兵，不一定是幹部、准尉、曹(軍、士官)。

<sup>22</sup> 含原保安隊之保安官、原警察後備隊之警察官、原警備隊之警備官、原海上警備隊之海上警備官。

<sup>23</sup> 〈預備自衛官各種制度〉，日本防衛省、自衛隊官網，<https://www.mod.go.jp/j/profile/reserve/index.html>，瀏覽日期：2020 年 11 月 27 日。

902 萬人（統計至 2019 年 5 月），<sup>24</sup>現役國防軍人數約 18 萬人，預備役約 50 萬人。以色列於 1948 年 5 月 14 日建國，並在 1949 年公告施行「兵役法」，眾所皆知採「全民皆兵」之義務役徵兵制，也幫助以色列在建國迄今多次以阿戰爭的挑戰下，屢次均能以寡擊眾，迅速取勝。以色列國防軍強大的關鍵，除了該國國民的愛國心及對獨立建國的決心和渴求不容忽視之外，先進的武器裝備、優良的兵役制度也扮演了極為重要的角色。

以色列採取徵兵制，除少數志願役軍人外，一般民眾不論男女均需服義務役，惟考量宗教及種族等因素，僅以猶太族、德魯士具兵役義務，其他伊斯蘭教徒、基督教徒可依志願服役，義務役役期男性為 3 年、女性為 2 年，依個人意願及部隊考核轉任軍官者，需增加役期一年。<sup>25</sup>服役期滿後，可選擇志願留營，或退伍轉服後備役，包含其他達服役年齡之國民及有永久居住權者，可選擇月分後備役或年度後備役的後備役訓練模式，至除役年齡為止。目前，以色列男性的除役年齡是 49 歲，女性是 38 歲（或生產後）。<sup>26</sup>

以色列的兵役制度有幾個特點，分述如下：

#### （一）嚴密兵籍資料管理

以色列人民自出生起，即建立資訊電子化之戶籍資料，並統由內政部列管，再由內政部每年將役齡青年資料移轉至國防部，並分送全國五大徵兵中心，據以辦理義務役徵集。在入營前，所有役男均需完成體檢，並接受智力測驗、性向測驗、民間專長調查及口試，相關資料建檔後，併同役男完成入營。<sup>27</sup>

#### （二）重視全民國防觀念

<sup>24</sup> 中華民國外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=7F220D7E656BE749&n=A985E71D2A3FA4B6&sms=26470E539B6FA395&s=5FFD3F069D988527>，檢索日期：2020 年 11 月 28 日。

<sup>25</sup> 以色列役男入伍後，完成基本訓練，挑選部分兵士，通過心理、能力及技術測驗後，重新簽約延長役期，晉升軍官，役期 4 年。

<sup>26</sup> 林冠琦，《我國兵役制度興革之探討》，國立中山大學碩士論文（2005 年），頁 31。

<sup>27</sup> 周喜明，《徵募轉型與役政制度演進之研究》，國立中正大學碩士論文（2002 年），頁 27。

以色列人口基數有限，但其國土四面環敵，為了因應戰事頻仍，故建立了「全民動員、全民皆兵」的體制。扣除常備役人員，以色列的動員計畫納編了全國預備役的男、女國民，其動員計畫中規定，年滿 12 歲之孩童，及 55 歲以下婦女，退休警官、教師、警衛人員，都必須負擔軍事勤務工作，以補強其常備部隊人力運用方面的缺陷。<sup>28</sup>

以色列國民在中學時期即必須參加「少年團」或「少年先鋒隊」的軍事訓練，其訓練落實的程度，足以令軍隊不需設置新兵訓練中心，役齡男女達到法定服役年齡入伍時，即可編入部隊服役，不需經歷由民轉軍的過程。<sup>29</sup>以色列的全民國防不是口號，亦非政令宣導的內容，而是因應實戰需求，而採取的具體措施。

### （三）平戰結合、軍民合一

以色列的兵役役期長，不可能過度偏重軍事而荒廢生產，因此其兵役法規規定：「服役期間，需接受軍事訓練、農業生產訓練，與語文、公民教育、生活教育等課程」使軍隊本身就能結合技職訓練與教育設施，避免國民因服役期間過長與社會脫節，導致教育水準下降或缺乏工作技能。其部隊駐地，亦能結合邊境屯墾區部屬，類似中國古代「軍屯」的模式，使軍隊兼具「戰鬥」、「生產」功能，同時也促進社會經濟繁榮，奠定國力基礎。<sup>30</sup>

以色列未設置軍官學校，與世界主要國家不同，然而卻有助於消弭軍官派系文化。以色列在受完基礎訓練的新兵中，遴選表現優異、有領導潛質的人員，參加有關指揮能力、軍事技術、心理素質測驗，合格後晉升軍官，並延長役期，未來再視軍隊需要派赴國內、外大學進修，提升軍隊素質，並兼顧退伍軍人謀職能力。<sup>31</sup>

## 二、以色列後備兵員制度

<sup>28</sup> 秦修好，《中外兵役制度》（臺北：中央文物供應社，1983 年 10 月），頁 428-429。

<sup>29</sup> 溫源興，《世界各國兵役制度概論（上冊）》（臺北：內政部役政司編印，1987 年 12 月），頁 79-80。

<sup>30</sup> 高中軍訓教科書第二冊（臺北：幼獅文化出版社，2004 年），頁 104

<sup>31</sup> 陳定中，〈考察中東地區國家兵役制度紀要〉，《役政特刊》第 8 期（1998 年 5 月），頁 1-30。

以色列人口及自然資源有限，即使面臨隨時可能爆發戰爭的壓力，仍需考慮軍事需求和經濟生產取得平衡，勢必無法長期維持龐大的常備部隊，因此就必須仰賴具體有效的後備兵員制度，來維持其戰力不墜。以色列的兵役法規定現役軍人服役期滿後，如不願留營續服，即轉服後備役，男性列管至 49 歲，女性列管至 38 歲（或生產後）。<sup>32</sup>

以色列國防軍在戰爭或意外事故發生或即將發生時，即以秘密、公開兩種方式同時進行動員，24 小時內 50% 人員可完成報到，48 小時內可完成 75%，72 小時內可全數完成報到、編成。平時常備兵力約為 18 萬人，戰時最多可動員 50 萬後備軍人，投入戰場形成強大戰力。以色列的動員方式採取「平時動員與戰時擴張併用」，將全國劃分為 14 個動員區，並區分為第一線及第二線，每個動員區通常編制 1-2 個後備旅，每區再設置數個動員中心，負責後備軍人管理，執行動員任務時，將報到地點區分為會合區、裝備區、集結區等三個區域，形成完整的動員網。<sup>33</sup>

役齡男女未服現役者，均以後備役身分列管，需配合後備部隊召訓。以色列後備部隊的召訓區分為「月份後備役」與「年度後備役」兩類，具備選擇的彈性，列管後備役人員可依其職業特性與需求選擇，避免因配合召訓影響國家經濟生產，惟仍需呈報徵兵官或部隊長核定。召訓期間除依法給予公假外，亦立法保障召員薪資，由政府（2/3）與雇主（1/3）共同負擔，使其收入不會因為配合召訓而減少，提高服役意願。召訓規定概述如次：

<sup>32</sup> 溫源興，《世界各國兵役制度概論（上冊）》（臺北：內政部役政司編印，1987 年 12 月），頁 81。

<sup>33</sup> 詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》第 46 卷第 4 期（2012 年 8 月 1 日），頁 134。

表 2-4 以色列後備部隊召訓規定

月份後備役					年度後備役		
召集 間隔	每月	每兩 個月	每三 個月	每月	年齡 限制	男子未滿 39 歲，女子未滿 34 歲	男 子 40-49 歲
服役 日數	服役 1 天	連續服 役 2 天	連續服 役 3 天	服役 2 次，每 次 12 小時	服役 日數	不得超過 31 天	不得超 過 14 天
備考	士官以上幹部，除月份或年度後備役應服役期外，另需增加服役 7 天。						

資料來源：參考自溫源興，《世界各國兵役制度概論（上冊）》（臺北：內政部役政司編印，民國 76 年 12 月），作者整理繪製。

## 第五節 中共後備兵員制度

### 一、中共兵役制度

中華人民共和國是世界上人口數最多、陸地面積第三大、的國家，中國大陸國土面積約 9,479,198 平方公里，<sup>34</sup>人口約 133,972 萬人（2010 年）；<sup>35</sup>中國人民解放軍是世界上最大規模的常備部隊，現役人數約 203 萬人，預備役約 51 萬人。中共的國防支出在全球僅次於美國，位居亞洲第一、世界第二，2019 年共編列約 1 兆 1,899 億人民幣（1,763 億美元），而多年來中共僅公布國防預算總數及增幅，未包含具體項目，許多西方智庫推估實際支出應為其公布數字的兩倍以上。

36

中共自 1927 年建軍以來，參考中國歷代民兵制度，並考量其國情與國家需求，逐步建立了一套具有「中國特色」的兵役制度。中共在 1998 年第一次修訂《兵役法》時，明定「中華人民共和國實行義務兵與志願兵相結合、民兵與預備

<sup>34</sup> 〈第二次全國土地調查主要數據成果〉，中華人民共和國自然資源部網站，<http://www.mnr.gov.cn/zt/td/decdc/>，瀏覽日期：2020 年 11 月 30 日。

<sup>35</sup> 〈2010 年第六次全國人口普查主要數據公報〉，中華人民共和國國家統計局網站，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110429\\_30328.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110429_30328.html)，瀏覽日期：2020 年 11 月 30 日。

<sup>36</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 32-33。



役相結合的兵役制度。」<sup>37</sup>中共《國防法》第 22 條明定：「中華人民共和國的武裝力量，由中國人民解放軍現役部隊和預備役部隊、中國人民武裝警察部隊、民兵組成。」並將四種部隊的任務分別律定如下：<sup>38</sup>

表 2-5 中共武裝部隊

區分	任務
中國人民解放軍 現役部隊	國家的常備軍，主要擔負防衛作戰任務，必要時可以依照法律規定協助維護社會秩序
中國人民解放軍 預備役部隊	預備役部隊平時按照規定進行訓練，必要時可以依照法律規定協助維護社會秩序，戰時根據國家發佈的動員令轉為現役部隊。
中國人民 武裝警察部隊	中國人民武裝員警部隊在國務院、中央軍事委員會的領導指揮下，擔負國家賦予的安全保衛任務，維護社會秩序。
民兵	民兵在軍事機關的指揮下，擔負戰備勤務、防衛作戰任務，協助維護社會秩序。

資料來源：中華人民共和國國防法，中國人大網，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content\\_5004681.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004681.htm)，作者整理繪製本表。

在「解放軍」服現役的稱為現役軍人；經過登記，預編到現役部隊、編入預備役部隊、編入民兵組織服預備役、或以其他形式服預備役的，稱預備役人員；義務兵服現役期限為 2 年。現役軍官、士官兵兵源如下：<sup>39</sup>

#### (一) 現役軍官

1. 軍事院校畢業學員。
2. 普通高等學校畢業的國防生和其他優秀應屆畢業生。
3. 具有普通高等學校以上學歷之優秀士兵晉任。
4. 文職幹部改任軍官。
5. 招收軍隊以外的專業技術人員。

<sup>37</sup> 《中華人民共和國兵役法》，中華人民共和國國防部網站，[http://www.mod.gov.cn/policy/2009-09/15/content\\_4088017.htm](http://www.mod.gov.cn/policy/2009-09/15/content_4088017.htm)，瀏覽日期：2020 年 11 月 30 日。

<sup>38</sup> 《中華人民共和國國防法》，中國人大網，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content\\_5004681.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004681.htm)，瀏覽日期：2020 年 11 月 30 日。

<sup>39</sup> 法務部調查局展望與探索雜誌社編，《中國大陸綜覽-2018 年版》(新北：法務部調查局，2018 年 6 月第 7 版)，頁 143。

6.戰時依需要，遴選士兵、預備役軍官或非軍事部門人員直接任命。

## (二) 現役士官兵

1.每年 12 月 31 日以前年滿 18 歲之男性公民，應被徵集服現役；當年未被徵集者，22 歲以前仍可被徵集服現役。根據軍隊需要，可徵集女性公民及年滿 17 歲、未滿 18 歲者服現役。應徵公民為家庭唯一經濟支柱者可以緩徵。服役期限為 2 年。

2.現役士兵包含義務兵役制士兵和志願兵役制士兵，義務兵役制士兵稱義務兵，志願兵役制士兵稱士官；士官實行分級服現役制度，士官服現役的期限一般不超過 30 年，年齡不超過 55 歲。

## 二、中共後備兵員制度

許多國內學者將中共之民兵與預備役部隊歸納為同一類，然而，預備役部隊和民兵雖然都屬於中共武裝力量的一部分，但性質、體系並不相同。依中共《簡明軍事辭典》的定義，其「後備力量」係指「國家經過動員後所有可以直接參加和支援戰爭的力量。」顯然民兵和預備役部隊均屬於中共「後備力量」的範疇。而「民兵」指的是「不脫離生產的群眾武裝組織，在軍事機關的指揮下擔負戰備勤務、防衛作戰任務，協助維護社會秩序。」而「預備役」則包括軍官預備役和士兵預備役，係指「公民在軍隊外所服的兵役，預備役人員在服役期間，需依規定參加軍事訓練，執行軍事任務，並隨時準備應徵服現役。」預備役人員除了上述納編在預備役部隊或民兵組織的人員外，尚包含已登記服預備役，但尚未納編的人員。<sup>40</sup>簡言之，預備役部隊的編成是以解放軍退伍的幹部、士兵為主，軍事訓練較確實，編制比照常備部隊，動員後可立即納入作戰序列，其戰力優於民兵，也是後備部隊的主要力量；民兵在平時有自己的組織，戰時則偏向戰耗補充，以支援作戰為主。<sup>41</sup>軍官預備役和士兵預備役的來源分述如下：

<sup>40</sup> 李英等主編，《簡明軍事辭典》（上海：上海辭書出版社，2007 年 4 月第 1 版），頁 15-22。

<sup>41</sup> 陳時保、王懷明，《新形勢下預備役部隊戰鬥力建設研究》（北京：軍事科學出版社，2004 年 12 月第 1 版）。

表 2-6 中共預備役兵員

區分	軍官預備役	士兵預備役
兵員	1.現役軍官退伍轉服預備役。 2.現役士兵退伍、高等學校畢業生，確定轉服軍官預備役。 3.武警幹部和民兵幹部。 4.「預備役條例」所律定的分軍事部門幹部及專業技術人員。	1.基幹民兵。 2.普通民兵 3.其他登記服士兵預備役者。

資料來源：參考自李英等主編，《簡明軍事辭典》（上海：上海辭書出版社，2007年4月第1版），頁15-22，作者整理繪製本表。

預備役部隊的訓練，區分為軍官、專業技術兵及普通士兵等三大類型：

（一）軍官訓練：區分為現役軍官及預任軍官訓練，訓期三到六個月。現役軍官以動員實務工作，包含組織、協調、運用為主；預任軍官則配合各戰區、師（團）集訓、現役部隊代訓、軍事院校培訓、在職訓練的方式，實施專長訓練。（二）專業技術兵訓練：由預備役師、團級部隊統一編組施訓，訓練期程依實際需求、專長難易程度延長，較高階的專長訓練或戰術訓練，通常由省軍區集中於訓練基地施訓，或配合現役部隊訓練。<sup>42</sup>

（三）預備役士兵訓練：由預備役團或武警、民兵組織以營（連）級單位編組施訓，依單位作戰任務、兵科專長不同，年度內實施30至40天的單兵技術與基礎戰術訓練。<sup>43</sup>

中共建立預備役部隊初期，原以補充解放軍戰爭損耗為目的，以應付未來發生在中國本土或邊境地區之戰爭；<sup>44</sup>但近年來，依中共官方所公佈資訊，中共已

<sup>42</sup> 王法安主編，《國防後備力量建設教程》（北京：軍事科學出版，2002年7月，第2版），頁111-116。

<sup>43</sup> 吳銓敘，《軍事訓練學》（北京：軍事科學出版社，2003年1月），頁299-300。

<sup>44</sup> 陳時保、王懷明，《新形勢下預備役部隊戰鬥力建設研究》（北京：軍事科學出版社，2004年12月），頁2。

逐漸將預備役部隊建軍重點由追求數量，轉變為重視專業技能，以滿足各軍種、各兵科之作戰需求，追求預備役部隊配合現役部隊遂行任務為目標。除了適度擴大海軍、空軍、火箭軍、後勤保障部隊與其他專業部隊的員額比重外，<sup>45</sup>甚至招募具備資訊專長人員，編成所謂「網軍」之資訊戰部隊，<sup>46</sup>其預備役部隊多元化建軍成果，已贏得世界各國重視，成效可觀。

## 第六節 小結

西方兵聖克勞塞維茲在《戰爭論》中定義「戰爭是政治的延續」，<sup>47</sup>同時戰爭也是一個國家所可能面臨最大的危機，20 世紀爆發兩次世界大戰，為人類帶來無法抹滅的浩劫，同時也讓人們了解到，科技進步所帶來的武器革新，用於戰爭將對經濟文明帶來多大的傷害。因此，在第二次世界大戰後，世界各國無不致力於避免戰爭爆發，並致力於經濟復甦，在軍事動員上，所表現出的是進一步的動員制度革新，包含廢止單一性、全面性的動員法令，將動員的重點置於國家緊急應變的重要手段，為了避免常態性的建軍備戰所消耗的社會成本阻礙經濟發展，「平時養兵少、戰時用兵多」幾乎成為各國建立軍隊的顯學，也是各國致力達成的目標。

所謂「他山之石，可以攻錯」，藉由了解世界各國的後備兵員制度，可以做為我國精進兵役、動員制度的參考。美國是世界上軍事最強大的國家，在兵役制度方面，其先進觀念往往也是各國建軍時重要的參考對象；美國後備兵員制度，成功的關鍵在於「待遇與時俱進」、「訓練期程彈性」及「平戰任務明確」；美軍近代實行募兵制已逾 40 年，募兵成效並非一帆風順，仍是在逐步改革、調整的情況下，才能取得今日的成功，其中改善薪資待遇吸引國內優秀人才是主要原因之一，使美軍具備與企業界競逐人力資源的條件。在訓練期程部分，美軍後備部

<sup>45</sup> 鄭德麟，〈共軍預備役戰力不能輕忽〉（臺北：青年日報，2008 年 9 月 6 日），版 5。

<sup>46</sup> 王啟超，〈美媒稱中國借鑒美軍改造預備役部隊具網路戰力〉（北京：環球時報，2008 年 10 月 1 日），版 9。

<sup>47</sup> 克勞塞維茲（C. von Clausewitz）著，鈕先鍾譯，《戰爭論精華》（臺北：麥田出版，2010 年 9 月），頁 73。

隊訓練區分年度內 48 次週末訓練（暑期集訓 2 週）、12 次週末訓練（集中現役訓練 30 日）、集中現役訓練 45 日等三種，在不影響個人職業情況下，具備選擇彈性。此外，美國的國民兵制度發展已久，等同平時在對聯邦或州政府財政影響不大的情況，建立一支具備快速反應能力的後備部隊，而美軍後備部隊的動員效率與幾乎等同現役的精良裝備，均可視為美軍強大的表現。

日本和以色列國民對投入軍隊的熱情和參與程度可以作為對比，近年來，日本青年對參與自衛隊或投入預備自衛官役的消極心態已成為其政府必須改善的重點，主要原因除了第二次世界大戰失敗後，全面性的反戰思想外，其長期忽視全民國防教育的政策也是主要原因，值得我國引以為鑑。反之，以色列國民幾乎從青少年時期的教育養成中，便不斷灌輸「投效軍旅、保衛國家」是一件非常光榮且值得驕傲的事，因此以色列全體國民對其國防軍的支持，可說是深植於每個人的心中，無論是個人或企業，很少發生逃避兵役或不配合的情況，由此可見在完善兵役與動員制度的同時，落實全民國防教育也是不容忽視的重中之重。

我國《國防法》第 3 條明定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、執行災害防救及與國防有關之政治、社會、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」而《全民防衛動員準備法》第 1 條即開宗明義指出：「為建立全民防衛動員體系，落實全民國防理念，實施動員準備，保障人民權益，特制定本法。」在全民國防的背景下，如何有效的運用人力資源，建立完善的後備兵員制度，使後備軍人的動員能轉化為實際支持國軍的力量，已成為攸關我國家興亡的關鍵，其中國民能否支持，勇於承擔保國衛民的任務，也是動員能否成功的必然條件。



### 第三章 我國後備兵員制度之困境與變革

#### 第一節 我國後備兵員制度之困境

##### 一、兵力失衡

依據行政院國家發展委員會公布之「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）報告」，我國 2020 年之出生數將低於死亡數，人口開始呈現自然減少，人口成長反轉甚至較 2014 年所推估的時間（2023 年）提早 3 年，其中與兵役年齡息息相關的大學入學年齡（18 歲）人口，與過去 10 年之平均數比較，在未來的 10 年間將減少 10 萬人，對軍隊招募而言，將成為無可避免的重大挑戰。<sup>1</sup>人口老化的現象，未來勢必將衝擊我國社會各層面，國軍軍事訓練役入營人數減少，但每年屆齡除役的人數卻相對多數，也將影響列管後備軍人數逐年遞減，將可能造成可動員人數不足之惡性循環。

表 3-1 我國各時期役齡（18 歲）人口推估（單位：萬人）

項目	各時期役齡（18 歲）平均人口					與 2008-2019 年比較			
	2008- 2019	2020- 2031	2032- 2043	2044- 2055	2056- 2067	2020- 2031	2032- 2043	2044- 2055	2056- 2067
高推估	31	21	18	17	16	-10	-13	-14	-15
中推估		21	18	15	13	-10	-13	-16	-18
低推估		21	18	13	10	-10	-13	-18	-21

資料來源：《中華民國人口推估（2020 至 2070 年）報告》，國家發展委員會網站。

我國的列管後備軍人總數，在 2000 年時共計 348 萬人，隨著少子化及老齡化的影響，直至 2017 年底，已減少至 253 萬人，<sup>2</sup>目前列管後備軍人約 238 萬人，

<sup>1</sup> 〈中華民國人口推估（2020 至 2070 年）報告〉，國家發展委員會人口推估查詢系統，<https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

<sup>2</sup> 林雅鋒、江綺雯，監察院調查報告〈我國後備軍人人數每年遞減，預估未來我國戰力將出現缺

其中退伍 8 年內的精壯人力約 90 萬人，雖尚能滿足各後備部隊的人力需求，<sup>3</sup>但除了未來青壯人口逐年降低外，現役常備部隊的女性比例逐年提升（至 2018 年已佔全軍比例 14.02%），依現行法令，女性退伍後除志願士兵強制納入後備軍人編管，志願軍、士官可依個人意願選擇是否列管，都將成為後備兵力來源失衡的隱憂。<sup>4</sup>

## 二、階級失衡

依《兵役法》第 9、10 條之規範，預備軍、士官需完成預備軍（士）官基礎教育，並視必要分發至軍事機關或部隊見習，期滿合格者始得任用。我國於 2019 年推行全募兵制後，即停止義務役預備軍、士官考選，後備部隊軍、士官來源全數以志願役軍、士官退伍者擔任，然而，志願役軍、士官因役期較長，低階級（少尉、中尉、下士）退伍者極少數，直接影響後備部隊低階軍、士官之來源。依國防部 2017 年向立法院提出之「國軍尉級軍官及士官編現比偏低現象及策進作為」，國軍尉級軍官編制員額為 2 萬 1,174 員，現員 1 萬 4,756 員，編現比為 70%，其中「少尉」軍官編現比僅 54%，係軍官各階編現比最低。<sup>5</sup>雖然國防部已發布新聞稿說明，後備軍、士官缺員部分，將以增加後備幹部晉任員額、後備部隊編裝修訂、放寬軍士官選充對象及延長選充年限等方式來因應，<sup>6</sup>惟替代方案若以未接受完整軍、士官養成教育或專業專長訓練的人員來填補空缺，尚無後續訓練方面之配套措施，

---

口〉，監察院網站，[https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&\\_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6](https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6)，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

<sup>3</sup> 郭憲鍾，立法院研究成果報告〈強化整體後備戰力之修法芻議〉，立法院網站，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=185180>，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

<sup>4</sup> 依《兵役法》第 16、47、48 條規定，女性志願服士兵役者，退伍後強制納入後備軍人列管，至除役止，經查至 107 年 2 月，女性志願士兵列管總數計 3,064 人；依兵役法第 14、48 條及陸海空軍軍官士官服役條例第 44 條，女性志願服軍官役、士官役者，依志願轉服後備役，迄 107 年 2 月，女性軍官僅列管 345 人、士官 1,837 人。（資料來源：林雅鋒、江綺雯，監察院調查報告〈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〉）

<sup>5</sup> 郭憲鍾，立法院研究成果報告〈放寬大學儲備軍官訓練團甄選標準之問題研析〉，立法院網站，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85543>，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）

<sup>6</sup> 國防部新聞稿〈針對媒體報導「義務役預官停考，後備軍官缺逾 6 成，影響戰力」乙節，國防部今（30）日說明如後〉，國防部網站，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=77399&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF&SelectStyle=%E6%96%B0%E8%81%E%7%A8%BF>，（新聞日期：2020 年 9 月 30 日，檢索日期 2020 年 12 月 11 日）



勢必將影響後備部隊戰力，不可不慎。

### 三、專長失衡

依據《徵兵規則》，常備兵軍事訓練役區分為「入伍訓練」與「專長訓練」兩階段；自 2017 年起，其訓練期程配當為入伍訓練 5 週及專長訓練 11 週（於兵科訓練中心實施），惟自 2019 年起，調整為訓練全程均於新訓單位實施，其訓練目標以步兵基本戰技、戰鬥體適能為主，未來另增加城鎮戰訓練內容，期許其退伍後能納入後備部隊編組，負責灘岸、城鎮、重要目標的守備任務。<sup>7</sup>但現代戰爭科技化程度高，各兵種、兵科專業分工愈來愈細，而軍事訓練役的訓練期程較短，無法滿足中、高階軍事專長（如戰車駕駛、火炮射擊、通信、化生放核、工兵等）的培訓過程，如現役退伍人員不足，將直接影響後備部隊相關職務缺員。固然許多後備役青年的專業專長是退伍後於工作職場中訓練、培養，但後備軍人的兵籍資料係由現役部隊直接移轉，僅部分與戶籍資料連結，尚無法整合各職業同業公會之列管資訊，因此後備部隊中、高級專長職缺，仍得面臨缺員的窘境。

### 四、制度失衡

我國政府遷臺後，於 1951 年 12 月首度修訂頒布《兵役法》，其重要精神在於「寶塔式兵制」，即先由戶籍建立 162 萬役男之兵籍、由兵籍選訓國民兵 121 萬、再由國民兵選訓補充兵 46—61 萬，另有實施學校軍訓教育後所培訓之儲備預備士官 4 萬人、預備軍官 7 千人，層層堆疊而成，兵員數量龐大、動員順序明確、官兵階級完整，使當時的國軍得以擁有充足的後備兵員，以應付隨時可能爆發的戰爭。<sup>8</sup>2016 年修訂版本的《兵役法》，將兵役區分為軍官役、士官役、士兵役、替代役等四類，士兵役再區分為常備兵役、補充兵役，而常備兵役可再區分為現役、後備役、軍事訓練役等三類。其中常備兵現役、軍事訓練役、補充兵役、替代役之

<sup>7</sup> 呂昭隆，〈四個月軍事訓練役重點在城鎮戰〉，中時新聞網 2020 年 10 月 21 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201021001784-260407?chdtv>，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）

<sup>8</sup> 秦大智、唐宇侃，〈國軍建立後備兵員制度之回顧與探討〉《後備動員半年刊第 95 期》，（臺北：後備指揮部，2017 年 6 月），頁 80-81。

間，幾乎分別代表不同的兵役身分，彼此並無連動關係；即使常備兵現役及軍事訓練役的訓練內容、部隊經驗差距很大，但兩者退伍後均歸屬於後備役，動員時的身分沒有差別，因此在後備部隊選員時經常是混合編組，無論是平時教育召集訓練，或戰時動員召集後實施臨戰訓練，這兩種身分的後備軍人要如何協同配合，勢必考驗後備幹部的智慧。在補充兵的部分，雖然名稱相同，但其所代表的意義已與 1950 年代的補充兵有所差別，現在的補充兵是未服役役男因家庭因素、國家體育競技代表隊、或替代役體位未服替代役者，可申請服補充兵役，僅訓練 12 日，且未實施戰鬥教練或射擊訓練；1950 年代的補充兵則是在國民兵中選優，受訓四個月之後轉服。而替代役更是不具軍人身分，由內政部編管，即使戰時仍可能納入民防團隊召集，但已經與軍事動員毫無干係。

我國的人口已呈現負成長，少子化、高齡化的社會結構足以影響國家安全，在可預見的將來，後備兵員不足已是無法避免的問題，但若依現行法規實施後備軍人編管、動員、訓練，仍有因制度造成人力資源浪費之嫌，現在的戰爭型態已較過去更為複雜、專業，但我國的後備兵員制度卻仍有巨大的改進空間，殊值警惕。

## 第二節 兵員數量及兵力結構變革

一個國家究竟需要多少兵員數量才足夠確保國家安全？並無標準答案可供遵循，主要仍得視其國內、外主要威脅，與經濟總量能負擔之軍隊規模為主，一般而言，平時應少於人口總數的 2%，戰時再擴編至人口總數的 10%，至於各軍種兵力結構應如何配置，通常會根據以下面向調整：<sup>9</sup>

表 3-2 兵力結構配置考量項目

軍種	陸軍	海、空軍
經濟狀況	窮國比例較高	富國比例較高
地緣類型	內陸國家比例較高	沿海國家比例較高

<sup>9</sup> 郭振華，〈軍事戰略計畫作為〉，國防大學戰爭學院正規班講義，頁 6-2、6-3。

主要威脅	威脅來自陸上比例較高	威脅來自海上比例較高
軍需工業	落後國家比例較高	發達國家比例較高
經貿取向	仰賴陸上資源比例較高	仰賴海上資源比例較高

資料來源：參考自郭振華，〈軍事戰略計畫作為〉，國防大學戰爭學院正規班講義，作者整理繪製。

綜上所述，如果一個國家評估其主要威脅是來自於陸上鄰國或軍需工業較落後的國家，通常會建立較大比例的陸軍部隊，其兵役制度設計時也會偏重於儲備較大規模的後備兵員，一般而言徵兵制能提供更多的後備兵員，募兵制相對較少；反之，如果一個國家評估其主要威脅來自海上，或是其經濟發展亟需仰賴海上進、出口貿易，通常會建立較大比例的海、空軍，相對需要較高素質的兵員，兵役制度設計可能會採取募兵制。因此，若以擴充後備兵員的角度而言，實施募兵制的影響是負面的，因後備役的來源僅有少數志願役退伍人員，如果沒有其他配套措施，未服役人民中並不會有後備兵員存在。<sup>10</sup>

我國國軍目前的總員額為 21 萬 5000 人，其中包含維持員額 1 萬 9000 人、聘僱 8000 人，故常備部隊編制總數約為 18 萬 8000 員，國防部目標在 2020 年年底達成編現比 90% 目標，爾後人力補充採退補平衡方式招募，每年約招募 1 萬人。<sup>11</sup>美國智庫蘭德公司 (RAND Corporation) 在 2017 年時提出的報告指出，我國有能力動員 350 萬以上的後備軍人，其中包含 250 萬名士兵，<sup>12</sup>這個數字甚至已大於中共解放軍總兵力 230 萬人，雖然依我國部隊編裝，可能實際上並不會在一次戰爭中動員如此大規模兵力，然而至少證明我國 60 年來實施徵兵制的底蘊依然存在，後備部隊的動員潛力十分可觀。

<sup>10</sup> 詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》第 46 卷第 4 期 (2012 年 8 月)，頁 129。

<sup>11</sup> 羅添斌，〈國防部 108 年要募兵 2.1 萬人，110 年以後每年減為 1 萬人〉，《自由時報》(2018 年 10 月 21 日)，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2587521>，(檢索日期 2020 年 12 月 11 日)。

<sup>12</sup> Ian Easton, Mark Stokes, Cortez A. Cooper, Arthur Chan, *Transformation of Taiwan's Reserve Force*, (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2017) pp.42-44

在國土防衛作戰中，國軍是以「常備打擊、後備守土」作為用兵指導，因此我們可以由守土所需兵力來計算後備部隊的需求員額：

(一) 海岸守備：臺灣本島海岸線全長約 1200 公里，<sup>13</sup>依據「陸軍步兵營教則」規定，一個步兵營的作戰正面為 1.2 至 2.4 公里，因此需要 500 至 1000 個步兵營；然而並非所有海岸均需集結重兵守備，實際上應視其灘岸狀況及周邊地形要點，區分重要或次要守備地區，因此概需 270 至 360 個步兵營，一個步兵營人數概約以 670 員計算，因此負責海岸守備之後備部隊約需 18 至 24 萬兵力。

(二) 縱深（城鎮）守備：臺灣本島含澎湖計 18 個縣市（新竹縣市、嘉義縣市各以一個後備旅計），各部署一個步兵旅（概約 4000 人）守備，約需 7 萬 2000 員兵力。

(三) 戰耗補充：戰時動員之後備軍人除了納編守備旅負責海岸、縱深（城鎮）守備外，另編組三個戰耗梯隊供部隊兵員補充，其原則如下：

1. 戰耗第一梯隊：供給常備部隊缺員補實之兵員。
2. 戰耗第二、三梯隊：補充各部隊戰時人員損耗之兵員。<sup>14</sup>

依據國防部前副部長朱凱生分析，中共若武力犯台將以「首戰決勝」為目標，猝然發起攻擊，在開戰的前半日，預判將對臺灣本島實施五波導彈攻擊，初期將造成部隊傷亡人數 2 萬 5000 人，若持續 2 週，傷亡人數可達 4 萬 2000 人；綜合考量地面部隊之作戰所需，戰耗三梯隊約需補充兵 39 萬餘人。<sup>15</sup>

「平時養兵少、戰時用兵多」是所有實施募兵制的國家期待達成的目標，平時在民間積蓄戰力，戰時迅速動員，集結國家一切力量保衛國家安全，此為全民國防的真諦。因此，我國實施全募兵制之後，廣儲後備成為必要的課題，兵員數量目標需分析未來敵情威脅，預判未來戰爭型態，研擬軍事戰略構想與用兵指導

<sup>13</sup> 臺灣海岸詳介，經濟部水利署網站，<https://www.wra.gov.tw/News.aspx?n=3253&sms=9088>，(檢索日期 2020 年 12 月 11 日)。

<sup>14</sup> 原文另有「戰耗第四梯隊」為在營補充兵營新訓新兵，目前已未實施。參見：《戰時人力作業範疇》，國防部印頒，2002 年，頁 3-5、3-6。

<sup>15</sup> 詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》第 46 卷第 4 期（2012 年 8 月），頁 132。

而精算，然而也會隨著敵我軍力消長與國際情勢變遷而調整，國軍在「攻勢作戰」（1949 至 1969 年）、「攻守一體」（1969 至 1979 年）、「守勢防衛」（1979 至 2002 年）、「有效嚇阻、防衛固守」（2002 至 2009 年）、「防衛固守、有效嚇阻」（2009 至 2017 年）、「防衛固守、重層嚇阻」（2017 年迄今），兵員數量目標均能同步修訂，<sup>16</sup>但兵役制度、尤其後備兵員制度的部分能否支撐軍事戰略構想，尚待以演訓成果實施驗證。

### 第三節 後備兵員編管及選充方式變革

我國將兵役制度由徵募併行制調整為全募兵制，其成功與否的關鍵，不在於能否招募到 20 萬常備部隊，而是後備部隊能否成功轉型為「後備役」，亦即建立完善、有效的後備兵員制度，才能達到「平時養兵少、戰時用兵多」的目標。因此，如何有效的編管後備軍人，是能否成功建立後備部隊的關鍵。

依據國防部公布之《108 年國防報告書》，有關常備兵役軍事訓練（義務役）係依後備動員需求及《兵役法》徵集常備士兵，實施 4 個月的軍事訓練，區分 5 週「入伍訓練」及 11 週「專長訓練」等兩階段，接訓採「專長分流」及「整梯整訓」方式實施，兵員完訓取得專長證書後，納入後備部隊編管，以因應戰時動員所需。若與一般志願役士兵比較，基本服役的 4 年期間，將經歷駐地訓練、基地測考、兵種協同訓練及軍種聯合訓練，其訓練強度與部隊經驗明顯有極大落差。<sup>17</sup>在後備軍人訓練的部分，無論常備役或軍事訓練役退伍士兵，每年實施 5 至 7 日之教育召集訓練，與美軍後備部隊或國民兵每年 38-40 天的訓練相較之下是否足夠，殊值檢討。<sup>18</sup>「為戰而訓」是軍隊從事任何訓練的基本準繩，如果要以實際作戰場景為標準，我國每年僅有少數後備軍人得以參加 7 日「同心演習」的實地操演，其餘大部分均於營區內施訓；相較美軍後備補實第 48 旅，在通過驗證

<sup>16</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 58-59。

<sup>17</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 76-81。

<sup>18</sup> Stephen M. Duncan 著，國防部史政編譯局譯，《平民戰士—美國國民兵與後備部隊及國家安全政治》（Citizen Warriors: America's National Guard and Reserve Force & the Politics of National Security）（臺北：國防部史政編譯局，1999 年），頁 51。

可投入戰場之前，至少經歷了駐地訓練、移地訓練及國家訓練中心的考驗，<sup>19</sup>事實上，美軍在第二次波灣戰爭期間共計動員超過 20 萬後備軍人轉服現役，其中 10 萬人並於完成訓練後至科威特戰區參與戰爭，<sup>20</sup>證明其後備部隊的訓練足以應付實際作戰所需。

實施全募兵制之後，兵員徵集是採「平時募兵、戰時徵兵」的方式來實施，平時建立全志願役「精、強、巧」的常備部隊，作為軍隊的中堅力量；常備兵軍事訓練役接受四個月的訓練後，納入後備部隊編組，列管 8 年，以「兩年一訓、兩訓換補」為原則，接受教育召集訓練，以維持後備部隊戰力充盈，國家如遇戰爭或緊急狀況，配合動員召集，與常備部隊共同負責國土防衛。<sup>21</sup>然而，志願役退伍人員畢竟其所接受訓練、部隊實務經驗，都與軍事訓練役退伍人員不可同日而語，因此，如果兩類後備役人員的編管方式能有所區隔（或註記），志願役退伍人員以常備部隊缺員補實或負責重要灘岸守備任務為主，軍事訓練役退伍人員以縱深地區城鎮守備或重要目標防護為主，最好能結合其戶籍地，較能充分利用有限之後備人力資源。

此外，監察院在 2018 年便以提出調查報告，檢討女性軍、士官未納入後備編管事宜。國軍自 2006 年 5 月起開始招募女性志願役士兵，女性志願從軍人數逐年增加，依據 2018 年 2 月統計資料，女性官兵服役人數已達 20,648 員，約佔國軍現員總數之 14.02%，然而依現行法令，目前僅有女性士兵退伍後需納入後備役列管，女性軍、士官可依個人意願選擇是否列管，難免衍生兵役負擔未臻公平之虞。截至 2018 年 2 月底，後備役列管之女性退伍官兵計軍官 345 員、士官 1,837 員（自願列管）、士兵 3,064 員，合計 5,246 員，<sup>22</sup>然而截至目前為止，國軍

<sup>19</sup> Stephen M. Duncan 著，國防部史政編譯局譯，《平民戰士—美國國民兵與後備部隊及國家安全政治》（Citizen Warriors: America's National Guard and Reserve Force & the Politics of National Security）（臺北：國防部史政編譯局，1999 年），頁 107、108。

<sup>20</sup> Stephen M. Duncan 著，國防部史政編譯局譯，《平民戰士—美國國民兵與後備部隊及國家安全政治》（Citizen Warriors: America's National Guard and Reserve Force & the Politics of National Security）（臺北：國防部史政編譯局，1999 年），頁 178。

<sup>21</sup> 國防部，《中華民國 98 年國防報告書》（臺北：國防部，2009 年），頁 113-114。

<sup>22</sup> 林雅鋒、江綺雯，監察院調查報告〈我國後備軍人人數每年遞減，預估未來我國戰力將出現缺

仍未有任何一員女性後備軍人參加教育召集訓練，亦即女性退伍官兵尚未能挹注後備戰力，造成另一種人力資源浪費。

所謂替代役，係指役齡男子<sup>23</sup>於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務；或於經主管機關（內政部）認可之政府機關、公立研究機關（構）、大學校院、行政法人或財團法人研究機構及民間產業機構（從事科技、產業研究發展或技術工作）。<sup>24</sup>替代役制度的制定是為了解決兵員過剩的問題，在兵役公平的前提之下，所衍生出一種「社會服務役」，並視同服兵役。然而，替代役人員從未實施軍事訓練，也不具備「現役軍人」或「後備軍人」身分，這些青壯人力退伍後，因其未納入後備軍人編管，毋須參加教育召集訓練或配合戰時動員召集。依據《替代役役男服役期滿後召集服勤實施辦法》，替代役人員退伍後由內政部統一編管，需配合「演訓召集」（平時實施，每次 1 日）、「勤務召集」（戰時實施，每次 30 日以內），執行任務如下：

- 一、備役（替代役）役男召集、勤務編組訓練及聯絡查訪。
- 二、備役（替代役）役男參與災害防救工作。
- 三、備役（替代役）役男宣傳、安全及服務工作。
- 四、其他備役（替代役）役男編組、管理、統籌及協調工作。<sup>25</sup>

依據內政部役政署統計，近 10 年（2010 年至 2019 年）核定之一般替代役服役多達 20 萬 2800 餘人（如下表），<sup>26</sup>這些青壯男子在戰時無法納入國軍編管，亦無法補充軍隊損耗。「強化後備戰力」已成為國防部現今重大施政目標，增加後備軍人教育召集訓練天數、次數與訓練內容都是政策研擬重點，如能針對替代

---

口》，監察院網站，[https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&\\_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6](https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6)，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

<sup>23</sup> 依據《替代役實施條例》第 5 條，中華民國男子年滿十八歲之翌年一月一日起，除申請服研發替代役或產業訓練儲替代役外，經徵兵檢查為常備役體位者，得依志願申請服一般替代役；檢查為替代役體位者，服一般替代役。

<sup>24</sup> 《替代役實施條例》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0040017>，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

<sup>25</sup> 《替代役役男服役期滿後召集服勤實施辦法》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0040033>，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

<sup>26</sup> 《行政院核定 89 至 108 年度一般替代役役別人數分析統計表》，內政部役政署網站，[https://www.nca.gov.tw/ch.aspx/News\\_Detail.aspx?web=17&id=9409](https://www.nca.gov.tw/ch.aspx/News_Detail.aspx?web=17&id=9409)，（檢索日期 2020 年 12 月 11 日）。

役退役人員適度施予軍事訓練，相信對於後備戰力提升應有相當助益。

表 3-3 行政院核定一般替代役人數統計表（單位：萬人）

年度	108	107	106	105	104	103	102	101	100	99	合計
人數	1.22	1.4	2.39	2.56	2.58	2.69	2.64	1.6	1.6	1.6	20.28

資料來源：參考自內政部役政署網站「行政院核定 89 至 108 年度一般替代役役別人數分析統計表」，作者整理繪製。

依據臺灣經濟研究院的報告<sup>27</sup>，募兵制的負面因素之一是因為職業軍人的組成失衡所造成的相對剝削感，以臺灣經濟發展現狀與國民就業習慣，志願投身軍旅者，有很大比例應為家境清寒、少數族群或社會階層相對弱勢族群，而軍人畢竟屬於高風險、高危險職業，即使戰爭未爆發，平時演訓或支援救災仍可能造成從業人員傷亡，由太高比例之弱勢族群負擔這類工作，社會公平正義難免遭受質疑。此外，武器科技進步、作戰型態演進使得國軍所應具備的知識水準要求愈來愈高，必然得在就業市場中試圖爭取更優秀的人才，如何使從軍的職業選擇具備更好的競爭力，才能使這套兵役制度成為具體可行。近年來，中共的國防科技、軍事投資每年成長超過 10%，對我國造成強大的軍事威脅，兵員是建軍的根本，如果國軍在部隊人數、人力素質無法達到執行防衛作戰的基本要求，將難以確保國家安全。<sup>28</sup>實施全募兵制符合我國國家戰略、軍事戰略的需求，其目的在於建立高素質、高專業的常備部隊，除了想方設法提升招募成效，例如藉由調高薪資待遇、優化工作環境與部隊風氣，藉此吸引高素質人才，在招募人員投身軍旅後，更應戮力培養各項專業專長，募兵制所投入的訓練成本必然較徵兵制更高，但若以成本效益而言，志願役較長的役期反而更加經濟實惠。

<sup>27</sup> 臺灣經濟研究院，〈國防徵兵制改為募兵制之經濟影響分析〉，行政院經濟建設委員會委託，2004 年。

<sup>28</sup> 李志堯，〈中華民國軍事戰略與兵役制度-募兵制之研究〉，國立政治大學戰略與國際事務碩士論文，2003 年，頁 74。



後備部隊的組成來自後備軍人，亦即來自社會各行各業，如果後備軍人的職業專長無法與其軍事職缺相結合，亦將造成人力巨大浪費。後備部隊的人員選充原則是依據階級、兵籍資料所登入的軍職專長而定，因此以「步槍兵」專長選進部隊的人員，平時職業可能是外科醫生或經驗豐富的汽車維修員，這些也都是部隊所需要的專業人士，但藉由現行編管系統卻無法使每個後備軍人的職務適才適所。因此後備軍人兵籍資料除與戶政系統結合外，更應盡可能連結各職業同業公會的資料庫，同時可利用現今資訊網路、行動通信發達的特點，每年透過專人或資訊軟體聯繫列管後備軍人，適時更新其工作經歷、學歷與職業資訊，適時修正兵籍資料專長欄位，使人員選充更具彈性。

#### 第四節 後備部隊作戰型態變革

國軍依「常備打擊、後備守土」之原則，後備部隊的任務以國土防衛為主，其中包含海岸守備、縱深（城鎮）守備、重要目標（淺山要隘、高山站臺、衛戍機場）防護、勤務支援等，部分後備部隊具機動打擊、特種作戰能力，在臺澎防衛作戰中，負責確保地區安全、掩護常備部隊打擊及協助勤務支援順遂。部隊編組因任務所需及作戰型態而有所區隔，分為甲、乙、丙、丁四種不同型態之後備部隊，平時僅維持少數基幹，實施動員整備、戰備整備，並執行教育召集訓練，戰時依令實施擴編動員，接受作戰（分）區指揮執行作戰任務。<sup>29</sup>依據美國蘭德公司<sup>30</sup>2017年的專案報告，各類型後備部隊概述如下：<sup>31</sup>

一、甲種旅：平時以新兵訓練（軍事訓練役）為主要任務，故維持運作之常備役人員較多，現員編制相對完整，因此執行動員整備、戰備整備之能量較強，武器

<sup>29</sup> 國防部後備指揮部，〈後備旅作戰教則-草案〉，2010年8月，頁1-1。

<sup>30</sup> 蘭德公司（RAND Corporation）成立於1948年，是美國著名的軍事智庫，其成立初期主要目的係接受美國國防部委託提供調查、研究報告及軍事情報分析，爾後逐步擴展服務對象，包含為其他政府組織或營利團體提供服務。雖然名稱為「公司」（Corporation），但其性質為「非營利組織」。詳見：<http://www.rand.org/zh-hans/about.html>

<sup>31</sup> Ian Easton, Mark Stokes, Cortez A. Cooper, Arthur Chan(2017), “Transformation of Taiwan’s Reserve Force”, Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif. pp.3-9

裝備在後備部隊中較為先進，並具備射程較遠之火砲，目前陸軍約有 8 至 9 個甲種旅，可再區分為後備步兵旅及後備陸戰旅。

#### (一) 任務

- 1.平時：負責新兵訓練（軍事訓練役）與教育召集訓練任務，及各項動員整備、戰備整備工作，依令支援災害防救及緊急應變任務。
- 2.戰時：動員編成後，負責第一線海岸守備任務，並接替守備區域內重要目標防護。

#### (二) 編裝

- 1.步兵旅：旅部暨旅部連、工兵營、通信連、憲兵排，步兵營×5、砲兵營（105 榴砲）。
- 2.後備陸戰旅：旅部暨旅部連、工兵營、通信連、憲兵排，步兵營×5（平時僅維持 3 個新訓營，其餘為戰時擴編）、砲兵營（105 榴砲）。

二、乙種旅：平時以國防部所屬軍事院校（兵科學校）現役幹部為骨幹，包含教官、校內軍職人員、在訓學員（生）均為乙種旅組成人員，依學校（專長）性質不同，可再區分為步兵、機步、裝甲、砲兵、特戰等類型。乙種旅平時係屬學校（訓練中心）架構之軍事單位，故動員編成後需花費較多時間整備，才能轉換為有組織之部隊，武器裝備依型態不同而有區別，惟同樣具備長程火砲。

#### (一) 任務

- 1.平時：負責軍事院校（兵科學校）專長及進修班隊接訓，其組織以學校型態運作，動員整備與戰備整備工作以任務編組方式兼辦；未設置後備旅基幹人員。
- 2.戰時：動員編成後，接受作戰（分）區指揮，負責第一線海岸守備、縱深守備任務，部分乙種旅協力擔任打擊部隊。

(二) 編裝：旅部暨旅部連、工兵連、通信連，步兵營×5、砲兵營（105 榴砲）。

三、丙種旅：係屬縣（市）後備旅，平時以少數基幹（第 1 營）組成，戰時擴編為 2 至 5 個步兵營及 1 個砲兵營，絕大部分成員（包含部分旅、營、連級主官【管】與高階參謀）均為後備役組成，故動員編成後，丙種旅需要較甲、乙種旅更長時間整備才能恢復戰力。依據蘭德公司的報告，全國約有 22 個丙種旅。

（一）任務

1. 平時：負責教育召集訓練任務，及各項動員整備、戰備整備工作，依令支援災害防救及緊急應變任務。

2. 戰時：動員編成後，接受作戰（分）區指揮，主要負責縱深（城鎮）守備任務，部分丙種旅需協力次要海岸守備任務。

（二）編裝：旅部暨旅部連、工兵連、通信連，步兵營（2-5 個）、砲兵營（120 迫砲）。

四、丁種旅：由後備指揮部所屬的地區後備部隊訓練中心為基幹組成，平時的型態類似兵科學校，多以專長教官組成。依據蘭德公司的報告，動員編成後擴編為 2-3 個丁種旅，武器裝備以輕裝步兵為主，自身不具備砲兵火力。

（一）任務

1. 平時：支援地區內步兵型態後備旅遂行教育召集訓練，主要負責擔任專長教官，動員整備與戰備整備工作以任務編組方式兼辦；未設置後備旅基幹人員。

2. 戰時：動員編成後，接受作戰（分）區指揮，主要負責縱深地區重要目標（含民生設施）防護，防範敵軍特攻部隊滲透、破壞。

（二）編裝：旅部暨旅部連、通信連，步兵營×4（無兵器連）。<sup>32</sup>

<sup>32</sup> 丁種旅之旅部無母體單位，編裝為輕裝步兵型態，旅未編制砲兵營、步兵營未編制兵器連（無迫砲）；旅本身亦無工兵連。

綜上所述，我國不同類型的後備部隊，通常代表賦予任務的差別；現役編制較完整、武器裝備較精良的單位，負責的作戰任務其要求標準也較高；反之，負責較低標準作戰任務的單位，通常代表其平時編裝結構與武器裝備相對較差。

國軍自 1990 年代以來，軍事戰略即以守勢作戰為主，因此所採購、研發的武器裝備、部隊編裝、作戰指導均以防禦為優先，當然這樣的發展有其國際背景或國家整體資源配置的考量，然而偏重防禦之建軍規畫，必然會影響部隊戰力的完整性。依據《陸軍作戰要綱》，軍隊的編組原則，旨在賦予其偵蒐力、機動力、打擊力、補充力及指通力，使軍隊在任何情況下，不需要臨時調整編裝，就能適應任何任務需要，發揮強韌戰力，達成作戰目的。<sup>33</sup>如果我國建軍一味偏重防禦，勢必將影響部隊之機動力、打擊力之發揮，可能導致在現代戰爭高科技的複雜環境下缺乏迅速反應、應變制變的能力。

2004 年實施「精進案」後，常備部隊人數精簡，但遂行防禦之戰術戰法並未大幅調整，臺灣的海岸線及國土面積沒有改變，共軍的軍事發展對我威脅卻與日俱增，無論以何種方式兵棋推演，現有常備部隊不足以實施國土防衛，因此提出「常備打擊、後備守土」之構想<sup>34</sup>，並同步整編後備部隊，以後備軍人負責海岸守備、城鎮守備、重要目標防護等任務，然而負責「打擊」之常備部隊卻仍未改變其守勢作戰思維，其作戰主軸仍以執行防禦作戰時的「反擊」、「逆襲」為主，難免趨於被動，欠缺「先制」之積極作為。

國軍執行防衛作戰是依照「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略指導，發展「戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵」的整體防衛構想，善用臺海天塹及地緣優勢，發揮創新、不對稱的作戰思維，掌握戰場主動，給予敵人致命打擊。<sup>35</sup>為了完成「濱海決勝、灘岸殲敵」的目標，積極建設海、空軍是必要的，而地面部隊的主戰場設定在灘岸及濱海地區，但並不代表守備部隊不重要，反之，應該設想敵人發動

<sup>33</sup> 《陸軍作戰要綱》(桃園：陸軍司令部，民國 88 年頒行)，頁 2-12。

<sup>34</sup> 國防部，《中華民國 93 年國防報告書》(臺北：國防部，2004 年 12 月)，頁 119。

<sup>35</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》(臺北：國防部，2019 年 9 月)，頁 59。

登陸作戰的前提，就是有把握殲滅我方的海、空軍，因此敵軍登陸之後的反擊，也許才是決勝的開始。積極而言，在臺灣本島的地面作戰對我軍是有優勢的，尤其我國都市化發展程度，西半部多數城鎮五層樓以上的建築物林立，都會區道路狹窄，敵軍戰、甲車輛難以通行，火砲等曲射武器射擊路徑亦受阻，<sup>36</sup>因此國防部目前將軍事訓練役及後備軍人教育召集訓練的重點設定於城鎮戰訓練，是完全正確的思維。<sup>37</sup>然而，城鎮戰的作戰模式是將指揮權責下放到班、排等小部隊戰鬥，因此單兵的個人訓練與堅定的抗敵意志同等重要，因為執行城戰戰時除了士兵要單獨（或僅有少數同袍合作）應付各種瞬息萬變的狀況，而且敵軍登陸向縱深地區挺進意味我軍處於劣勢，因此需要百折不撓、抵抗到底的決心，這都仰賴堅實的訓練才能達成。

因此，對於負責縱深（城鎮）地區守備、重要目標防護的丙、丁種旅而言，適度調整編裝、簡化指揮層級，或許是可以改革的方向；過去空軍曾經為了改善第一線飛行員不足的問題，大刀闊斧的裁撤作戰大隊的編制，調整為數個獨立作戰隊，讓有經驗的資深飛行員得以繼續留在第一線服務。由此可知，募兵制的變革絕非僅限於兵力來源改變，而是需要通盤考量未來戰爭的模式，摒棄軍（兵）種與個人本位主義，制定適合的編裝與戰術戰法，以利部隊整體轉型。<sup>38</sup>

## 第五節 小結

所謂的軍事戰略，係指建立武裝力量，藉以創造或運用有利狀況支持國家戰略，俾利在爭取軍事目標時，能獲得最大成功公算與最有利之戰果。<sup>39</sup>而建立武裝力量的過程，就是國軍兵力結構的規劃，係評估敵情威脅，並依「打、裝、編、訓」的思維，結合武器裝備籌獲及國防資源分配，滾動式調整部隊類型、編

<sup>36</sup> 紀永添，〈淺談募兵制上路後的國軍轉型與後備動員〉，《新社會政策》第 21 期，（2012 年 4 月），頁 34。

<sup>37</sup> 呂昭隆，〈4 個月軍事訓練役重點在城鎮戰〉，中時新聞網（2020 年 10 月 21 日），<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201021001784-260407?chdtv>（檢索日期：2020 年 12 月 14 日）。

<sup>38</sup> 紀永添，〈淺談募兵制上路後的國軍轉型與後備動員〉，《新社會政策》第 21 期，（2012 年 4 月），頁 34。

<sup>39</sup> 國防部，《國軍軍語辭典》（2003 年），頁 2-7。

組、數量、比例：<sup>40</sup>

一、打：藉由分析敵情、敵我軍狀況來預判未來會發生何種戰爭型態。

二、裝：依據未來的戰爭型態，來檢討需要那些裝備，並藉由自行研發或向外採購來取得。

三、編：依據戰爭型態和裝備品項、效能，制定軍隊的編組型態，包含人數、職缺、規模。

四、訓：研擬作戰準則，並規劃演訓內容、建設訓場，使軍隊能有效發揮戰力。

由此可知，「編」所思考的問題，就是制定「兵役制度」的依據和根本，如果要研究與此有關的議題，就必須依循這個思維邏輯來分析，才能確實掌握問題的關鍵。藉由下表比較過去「攻勢作戰」及現今「防衛作戰」的建軍思維之異同：

表 3-4 攻勢作戰與防衛作戰建軍思維之比較

項目	攻勢作戰（1949-1969）	防衛作戰（現今）
作戰型態	1.渡海攻擊作戰 2.大量消耗的第二波戰爭 3.決戰區域在中國大陸	1.海島防衛作戰 2.精準打擊的第三波戰爭 3.決戰區域在臺灣本島
部隊編組	迅速編組龐大的部隊，以突襲方式發動決戰	小而精、小而強、小而巧的精準打擊部隊
後勤支援	補給線延伸渡海支援，需編組龐大的勤務支援部隊	補給線短，以現地開設補給點為主，勤務支援部隊編組小

<sup>40</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 62。

後備兵員	1.平時就得積蓄龐大的常備部隊，在不需動員的情況下，驟然渡海發動攻擊。 2.戰時動員以戰耗補充及擴編部隊為主。	1.平時僅維持海、空軍及具備機動打擊能力的地面部隊。 2.戰時全面動員編成守備部隊，實施國土防衛作戰
------	--	---

資料來源：參考自王傳照，〈論全民國防的兵役制度〉，《國防雜誌》第 21 卷 1 期，2006 年，作者整理繪製。

我們的兵役制度，尤其是後備兵員制度應如何調整，才能適應未來的戰爭型態，有效確保國家安全？由於未來的臺澎防衛作戰型態可能是屬於偏重精準打擊的第三波戰爭，而海島防衛作戰成功的關鍵便在於發動攻勢的一方能否成功奪取制空權、制海權，換言之，敵軍如果沒有把握能在海、空軍取得優勢，通常不可能會貿然發起奪島登陸作戰。俄羅斯分別於 1994 年及 1999 年發起兩次車臣戰爭，第一次失敗、第二次獲勝，然而這兩次戰爭的經驗中，俄軍均發生因城鎮戰失利導致重大傷亡的案例，<sup>41</sup>說明了若城鎮戰戰法運用得當，守備方將有機會克服雙方軍力差距，給予敵軍嚴重打擊，因此在未來的國土防衛作戰中，城鎮戰很有可能在國家生死存亡之秋，成為克敵制勝的重要關鍵，此時後備部隊能否發揮戰力，重要性不言可喻。

世界各國的動員機制，目的都是在於能有效運用國家整體戰力，維護國家安全，並獲取戰略目標，即使各國國情不同，其後備兵員制度發展均表現出相當的同質性，<sup>42</sup>諸如美國、日本、以色列、瑞士等，為了兼顧經濟發展與軍事力量強盛，莫不戮力發展完整的後備動員制度。在動員方式上，可區分為「平時積蓄」、

<sup>41</sup> 曾祥穎，〈第二次車臣戰爭之研究〉，《陸軍學術月刊》第 38 卷 441 期（2002 年 5 月），頁 21、22。

<sup>42</sup> 謝雲龍，〈我國全民防衛動員制度之研究〉，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2007 年，頁 32。

「戰時擴張」、「平時積蓄與戰時擴張併用」等三類。<sup>43</sup>我國屬海島型國家，資源有限，採用「平時積蓄與戰時擴張併用」之動員方式應較為適切，故必須先做到「廣儲後備」，方能在戰時依計畫動員，「立即動員、立即作戰」。

在社會化的任何組織中，「人」都是一切的根本，因此人力資源將會直接影響組織的優劣，軍隊也是一樣，唯有想方設法延攬優秀的人才，建立源源不絕的人才庫，才能確保國軍是朝正確的方向前進，成為一支專業化、科技化、制度化的勁旅，也才能滿足軍事戰略的需求。後備兵員制度的改革方向，包含「擴大列管人數」、「精進編管與選充方式」、「依據作戰需求調整部隊編組」。在「擴大列管人數」的部分，未來列管後備軍人數將會愈來愈少，除了考量替代役及女性納入後備編管的可行性，延長後備軍人列管年限也是可以思考的方向，當然如果提出這樣的議題，很有可能會引發民怨，因此配套措施是否完整，將直接影響全體國民對支持全民國防的信念。在「精進編管與選充方式」的部分，首要目標是運用科技的力量，將軍方的兵籍資料盡量與民間資源鏈結，透過要員聯訪、通訊資檢、恢復點閱召集，都是可以讓我們即時修正後備軍人兵籍資料的方式，臺灣社會豐沛的生命力為世人有目共睹，如果能夠有效運用後備軍人的民間專長，滿足部隊所需，後備部隊的戰力必然大幅提升，也是最經濟有效的人力資源運用。在「調整部隊編組」的部分，城鎮戰的作戰屬性是過去陸軍部隊較不熟悉的，我們的部隊編組其實都是為了滿足正規的作戰型態而訂定，然而城鎮戰將是另外一種作戰模式，小部隊戰鬥的重要性可作為代表，因此我們可以思考將部隊的指揮程序盡量扁平化，以增加反應速率。低階軍、士官後備役人數不足可能是實施募兵制後的必然結果，針對負責城鎮戰或重要目標防護的後備部隊編組而言，倘若我們重新檢討旅、營、連、排、班的部隊編組模式，調整為適合城鎮戰的小部隊編裝，同時賦予其指揮幹部階級的彈性，或許得以解決後備部隊第一線幹部缺員（選不到人）的窘境。募兵制的實施為我們國家建立現代化國軍邁出重要的一

<sup>43</sup> 國防部，《國軍軍隊動員作業規定》（臺北：國防部，2003年），頁1。



步，精進後備部隊戰力更是募兵制能否成功的重要指標，惟有刻不容緩的研擬後續配套措施，方能確保後備部隊能在防衛作戰的過程中，成為影響戰局的關鍵。





## 第四章 募兵制對我國防衛作戰之影響

### 第一節 募兵制對人力動員體制之影響

我國自 2018 年開始實施全募兵制，迄今已漸趨成熟，在常備部隊人員精簡的情況下，人力動員的機制運作更為重要，國防部所提出「精簡常備、廣儲後備」之目標，必須仰賴有效率的人力動員才能完成，唯有建立一支具備「及時動員、及時作戰」能力的後備部隊，募兵制才有意義，而人力動員便是奠基後備部隊戰力的基礎。依據《全民防衛動員準備法》第 2 條，動員區分為「動員準備階段」（平時）及「動員實施階段」（戰事【將】發生或緊急危難時，總統依法頒布緊急命令，實施全國動員或局部動員）<sup>1</sup>，分別就此二時期分別探討募兵制對人力動員體制之影響：

#### 一、動員準備階段

動員準備係為了在戰時能遂行動員實務，必須在平時完成詳盡的全般規劃，是戰備整備工作中極為重要的部分，關係戰時能否如計畫完成動員，也藉此奠定戰時動員的基礎；<sup>2</sup>包含建立動員觀念和準則、完備動員組織及機構、制定動員所需法令規章、後備軍人管理、人員選充等。

##### （一）建立人力動員觀念

在過去實施徵兵制的年代，國軍維持龐大的常備部隊，擔任臺澎防衛作戰中之主要作戰任務，後備部隊即使仍需實施教育召集、勤務召集、點閱召集等任務，但往往未獲得足夠重視，在實務上，「人力動員」僅被視為諸多業務之一，無法被視為主要戰力之來源。然而，在第一次波灣戰爭中，美軍迅速動員後備部隊投入戰場，在戰爭全程共計動員 20 萬後備軍人在「沙漠之盾」及「沙漠風暴」行動中均取得極大作用，顯示後備部隊在現代戰爭中足以擔負重要任務。<sup>3</sup>在實施募兵制

<sup>1</sup> 《全民防衛動員準備法》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0070013>，檢索日期：2020 年 12 月 15 日。

<sup>2</sup> 吳景亭，《戰爭動員》，（北京：解放軍出版社，1988 年 8 月），頁 342。

<sup>3</sup> Stephen M. Duncan 著，國防部史政編譯局譯，《平民戰士—美國國民兵與後備部隊及國家安全

之後，後備部隊已成為國土防衛中的主力，實際負責海岸守備、城鎮守備及重要目標防務；如何建立具體可行的人力動員運作機制，已成為非常重要的工作之一。目前，我國的後備軍人教育召集訓練是以「兩年一訓」為原則，每年僅訓練 5 至 7 日，相較其他國家其實訓練時間並不多，且並非每位列管後備軍人都會接受到教育召集命令；然而，在實務上，部分後備軍人對參加教育召集訓練採排斥心理，不願配合。依據監察院於 2018 年提出的調查報告，2015 至 2017 年辦理教育召集核免人數高達 79,951 人，其中申請事由為《兵役法》第 43 條第 5 款「因事出國」者達 61,463 人，占全部核免人數之 76.9%，顯見後備軍人假借出國名義規避教育召集之情況十分普遍；甚至在這三年間因教育召集未到而移送法辦計 1,642 人，因逃避教育召集而涉法者亦不在少數。<sup>4</sup>因此，人力動員的首要工作凝聚共識，取得人民認同，可藉由愛國教育、全民國防教育等精神動員方式廣為宣導，並依行政院頒「教育與國防結合實施綱領」，結合高中、職以上學校軍訓教育課程，<sup>5</sup>培養青年學子對後備軍人參與國防應有認知，建立「保衛國家、人人有責」之觀念。

## （二）重視後備軍人管理

後備軍人管理是人力動員的基礎，兵籍對於人力動員的重要性等同戶籍是一切戶政事務的根基。政府遷臺初期，國防部曾聘請一批日本軍人擔任教官（白團），協助國軍重建工作，其中的動員專家山下耕（易作仁）曾對先總統 蔣公直言：「臺灣根本沒有實施動員和徵兵的基礎，就連兵役制度也不可能推行。」<sup>6</sup>關鍵原因在於當時的臺灣連戶籍都是一片紊亂，更遑論從中建立兵籍了；而當時的軍隊只有野戰部隊的編制，完全沒有專責的組織或個人可負責動員事務。事實上，中國長久以來都沒有「動員」的觀念，軍隊的組成，通常是由超級菁英的軍官和來自於基

---

政治》(Citizen Warriors: America's National Guard and Reserve Force & the Politics of National Security) (臺北，國防部史政編譯局，1999 年)，頁 316。

<sup>4</sup> 林雅鋒、江綺雯，監察院調查報告〈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〉，監察院網站，[https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&\\_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6](https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6)，頁 20。(檢索日期 2020 年 12 月 11 日)

<sup>5</sup> 湯文淵，《我國全民國防教育戰略觀》，(臺北：幼獅文化公司，2006 年 7 月)，頁 37。

<sup>6</sup> 野島剛著，蘆荻譯，《最後的帝國軍人：蔣介石與白團》，(臺北：聯經出版社，2015 年 1 月)，頁 237-238。

層社會、農村（強迫）徵召而來，完全沒有任何經驗的士兵等兩種份子。因此，配合募兵制的實施，未來對於後備軍人的管理，尤其是「軍事訓練役」結訓役男，應落實軍事專長審認、兵籍資料建立等工作，並與鄉鎮區公所之戶（役）政機關綿密配合，避免因居住處所變更、出國、入監、行方不明等事故導致後備軍人脫管狀況。在專長認定的部分，如本文第三張第一節所言，在實施募兵制之後，國軍高階專長職缺已出現失衡情形，基於「為用而管」之精神，應由各軍種司令部、作戰區切實檢討後備部隊專長員額需求，依各年度後備部隊人員異動換補狀況，擴充各兵科學校（訓練中心）接訓能量，盡可能在「軍事訓練役」四個月訓練中施以適當的專長訓練。並依據《召集規則》第六章—點閱召集之規定，運用點閱召集或通訊資檢的機會，依法核對後備軍人之職業專長及基本資料異動，如果發現其民間專長可結合軍事需求，可依國軍軍職專長與民間專長轉換認定的機制核定，<sup>7</sup>以彌補軍事訓練役之不足。

### （三）強化動員專責機構

理論上，平時的建軍與戰時的作戰應相互配合，正所謂「養兵千日、用在一時」，才能充分發揮國防戰力；<sup>8</sup>我國在 2000 年 1 月通過「國防二法」（國防法與國防部組織法），其重要的精神是「軍政軍令一元化」，係為了破除國防部長（軍政）與參謀總長（軍令）權責不清、無法配合的狀況；但畢竟建軍和用兵係屬兩種不同領域，任何一個單位均難以兼顧兩項工作，容易有所偏剖、備多力分，且本位主義乃是人性，分官設職較為理想。常備部隊以作戰為主，依打、裝、編、訓之思維，致力於整軍備戰之工作；後備動員主管機關則應於平時建立動員機制，與戶（役）政機關密切配合，藉由不斷驗證而精進作法，戰時組織後備戰力，支援常備部隊作戰所需。目前，國防部已宣布規劃在 2022 年 1 月成立「防衛動員署」，屬於行

<sup>7</sup> 宋秉獻，〈軍隊人力動員與後備部隊戰力轉型評析〉，《國防情勢特刊：強化後備戰力特輯》，（臺北：國家安全研究院，民國 109 年 9 月 30 日），頁 5。

<sup>8</sup> 陳勁甫、郭春龍，〈國防二法立法過程之研究〉，《遠景基金會季刊》第五卷第三期，（臺北：遠景基金會，2004 年 7 月），頁 142。

政院三級機構，負責軍事動員及行政動員跨部會協調工作，<sup>9</sup>將是正確的方向。

## 二、動員實施階段

動員實施階段是從臨戰前到戰爭爆發後的最初階段，<sup>10</sup>總統依法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員。實施募兵制之後，因後備部隊在防衛作戰時所擔負的責任十分重大，必須於動員編成後，接替海岸守備、城鎮守備及重要目標防護，才能讓常備部隊專注於打擊任務。故下達動員令的時機將非常重要。如果動員令下達時機過早，可能會導致敵方誤判情勢；例如敵人原來試圖以軍事演習對我威懾，因誤認我方企圖發動戰爭而引發真正的侵略。動員令過早下達亦可能造成社會動盪、民心不安、財政負擔過大，如《左傳》所說的「一股作氣、再而衰、三而竭」，致使動員未能獲得人民支持而失敗。

### （一）常後部隊協同訓練

即使國防部「精進後備部隊戰力」的各項舉措均能達成預期成效，但常備部隊與後備部隊之戰力差距甚大，仍是不爭的事實；常備部隊的武器裝備較新穎，訓練較精實，但後備部隊組織龐大、人數較多，若能結合兩種部隊優點，增加協同訓練的機會，消弭偏見與本位主義，可使我軍戰力極大化。事實上，目前世界上動員制度先進國家無不十分重視常備、後備部隊的組合訓練，相較我軍每年僅少數後備部隊配合「漢光演習」實施「同心演習」，且演練科目通常與常備部隊有所區隔，應適度檢討改革，將可提升後備部隊素質，以利戰時有效發揮戰力。

### （二）適度增加訓練頻次

我國後備部隊教育召集訓練自 1954 年起實施迄今，訓練日數由初期每年 30 天，逐漸演變至今日每年僅 5 至 7 日（領導幹部 7 日、食勤兵 6 日、一般兵 5 日），甚至於 1989 年至 1992 年間，因適逢臺灣泡沫經濟，股價、房價大跌，政府為避免過度刺激人民經濟生活並減少國家財政負擔，暫停實施教育召集 3 年。顯見國

<sup>9</sup> 洪哲政，〈國防部後年成立防衛動員署〉，《聯合新聞網》（2020 年 10 月 8 日），<https://udn.com/news/story/10930/4918842>，檢索日期：2020 年 12 月 20 日。

<sup>10</sup> 吳景亭，《戰爭動員》，（北京：解放軍出版社，1988 年 8 月），頁 350。

家因應國際情勢、敵情威脅、社會風氣、經濟發展狀況不同，應適度調整教育召集天數。<sup>11</sup>尤其實施募兵制之後，常備兵軍事訓練役僅實施四個月訓練即退伍轉服後備役，其所受訓練已較過去一年以上之義務役士兵減少許多，如未同步增加教育召集日數，國軍戰力降低是必然可預見之結果。當前義務役（含軍事訓練役）退伍後教育召集的原則是「兩年一訓、兩訓換補」，「兩年一訓」可能是受限當前接訓能量不足之考量，但「兩訓換補」（接受過兩次教育召集即實施人員替換）則有討好民粹之嫌；依常理判斷，固定編組、反覆施訓才能累積訓練成果，但後備部隊有其固定編裝，本就無法讓每位後備軍人均接受教育召集訓練，依近年執行經驗常數，尚有逾六成後備軍人無教育召集經驗，<sup>12</sup>如果為了擴大參與人數，而反覆人員替換，影響部隊戰力，並非睿智的抉擇。

## 第二節 募兵制對軍事教育訓練之影響

國軍的軍事教育以「為用而訓」為目標，目的在培養軍事人才，厚植國防力量，區分為「基礎教育」、「進修教育」、「深造教育」等三類：<sup>13</sup>

一、基礎教育：係指軍官及士官之基礎養成教育，目的在培養允文允武、術德兼修之「領導軍官」與具備健全人格、專業技術之「職能士官」。

（一）大學教育：以培養國軍指揮、科技及參謀軍官為宗旨，包含軍事院校正期班、二年制技術系及同等班隊。

（二）專科教育：以培養國軍士官應用科學與技術，養成實用專業人才為宗旨，包含士官二專班及同等班隊。

（三）軍事養成教育：以對大學、專科或同等教育學歷者，施予軍事養成教育；除了對外招考外，志願役士兵如有意願轉服軍、士官，亦可於經過考核後，將符合標準之人員送訓，期滿合格可轉服軍、士官。包含常備軍官班、專業軍官班、

<sup>11</sup> 宋秉獻，〈軍隊人力動員與後備部隊戰力轉型評析〉，《國防情勢特刊：強化後備戰力特輯》，（臺北：國家安全研究院，民國 109 年 9 月 30 日），頁 4。

<sup>12</sup> 〈強化整體後備戰力之修法芻議〉，中華民國立法院，2019 年 7 月 25 日，<http://www.ly.gov.tw/pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=185180>，（檢索日期：2020 年 12 月 15 日）。

<sup>13</sup> 《軍事教育條例》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0080007>，（檢索日期：2020 年 12 月 15 日）。

專業士官班及同等班隊。

二、進修教育：以增進現役軍、士官官科專業（專長）學能為宗旨，於軍事學校或軍事訓練機構依官科或職類分設正規班、專業（專長）班隊，亦可協調專科以上學校辦理進修。包含軍官（兵科）正規班、士官正規班、兵科學校專業（專長）及同等班隊。

三、深造教育：以培養國軍指揮參謀、戰術、戰略研究、國防管理及技術勤務等領導人才為宗旨，於軍事學校設指揮參謀、戰略正規班或同等班隊及研究所。包含國防大學戰爭學院、陸、海、空軍指揮參謀學院及同等班隊（研究所）。

四、其他進修、深造教育：除了正規的軍事教育外，國軍為了積極培養人才，彌補軍事院校不足之處，近年亦致力推動其他進修、深造教育管道，以強化國防人力效能：<sup>14</sup>

（一）全時進修（碩、博士）及短期進修：選派優秀軍官赴國外攻讀學位（程），滿足國防科技、戰略研究、教學師資、軍陣醫學、外國語文等高專人才需求，提升國軍專業素質與形象。

（二）公餘進修：鼓勵志願役官兵在不影響戰備任務前提下，依單位任務需要或個人興趣，由國防部提供適額經費補助，利用下班、休假等公餘時間至國內大學、公（民）營職業訓練機構進修，提升軍人專業知能。

（三）軍售訓練：遴選軍官參加「建軍規畫」或「指揮作戰」領域班隊，士官（兵）參加「維修技術」或「執行作業」領域班隊，精進軍官計畫、指揮及士官（兵）技術維修層次。

（四）派訓智庫：依國家政策及整體國軍人才培育規劃，透過「國防智庫」、「戰略論壇」及「智庫派訓」等管道，規劃派訓國外著名智庫及選派軍職人員至「國防安全研究院」參與研究或交流，提升與國內、外智庫合作頻次，積蓄國家安全、國防政策、軍事戰略及兩岸事務研究能量。

---

<sup>14</sup> 國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 172-173。



我國發展募兵制的原因之一，是因為現代戰爭已經不像過去仰賴兵力堆疊的大軍作戰思維，而重視科技運用、精準打擊，如果能以先進武器削弱敵人的實力，絕不貿然出動兵力，尤其愈是經濟發達的國家，其人力成本愈高，而唯有具備一定知識、學能的軍人才能掌握科技，也唯有透過教育，才能培養高素質的軍事幹部；因此，軍事教育的品質好壞，影響建軍工作的成敗，如果無法提升每一位官兵的學養和職能，實施募兵制就失去了主要意義，僅是兵役制度調整而已。

所有軍人均是來自於社會，退伍後也終將回歸社會，因此提升軍事教育的內容與品質，除了精進部隊整體戰力之外，同樣也對國家經濟發展有正面的貢獻。前教育部長蔣偉寧曾說：「教育是一切的根本，也是社會進步與發展的原動力，更是提振國家競爭力的重要基石。」<sup>15</sup>軍事院校的特點除了教育軍人的知識學養外，並將軍事管理、榮譽感及責任感內化於教育環境中，對於培養領袖特質、統御技巧及磨練精神力、抗壓性等項目，均是一般民間學校並未具備的特點。

與其他先進國家相比，我國的軍校培養一名軍、士官所投入的成本其實並不多，<sup>16</sup>但是軍校畢業生的最低服役年限卻較其他國家更久，例如我國軍校正期班學生畢業任官後，至少得服常備軍官役 10 年，<sup>17</sup>美國及多數國家軍校學生畢業後僅需服役 5 年；考量實施募兵制之後我國已停止招考義務役預備軍官、士官，軍校畢業生成為初任官最主要的來源，國軍等同需與國、內外企業、其他公務機關競逐國內優秀青年，過長的管制役期極可能影響就讀意願，應可考量縮短役期，使青年學子不至於對選擇軍職產生畏懼，即使適應不良，也可在完成較短的服役年限後離營轉業，如此可增加優秀青年選讀軍校之誘因。

國防部從 2009 年首倡將「徵募併行制」轉向「募兵制」時，即提出一系列與「教育訓練」有關措施，除了吸引有志青年投入軍旅外，亦能提升志願役軍人

<sup>15</sup> 教育部，《中華民國師資培育白皮書》（臺北：教育部，2012 年 12 月），序。

<sup>16</sup> 謝國榮、洪登南、趙國建，〈軍事先進國家軍事教育制度與政策之研究〉，國軍 90 年度軍事教育研討會論文（2001 年 12 月 28 日）。

<sup>17</sup> 〈110 學年度軍事學校正期班甄選入學招生簡章〉，國軍人才招募中心，<https://rdrc.mnd.gov.tw/EditPage/?PageID=3a202e36-81b4-477f-a6dd-253979f0c7cb>，頁 18。

之人力素質，朝向「精、強、巧」之現代化國軍轉型：

一、結合眷住地服役：國軍於 2000 年就提出「三安政策」，強調「部隊安全、軍人安家、軍眷安心」，<sup>18</sup>並提倡志願役軍人服役地點與戶籍地結合，實施募兵制之後應更加重視此政策，除了得以兼顧家庭，也更適合公餘進修。

二、協助生涯規劃：志願役軍人的役期較長，換言之，與社會脫節的時間也較長，官兵退伍的年齡也較大，如果軍人在部隊習得的技能無法與社會接軌，退伍轉業將更為困難，因此國軍未來在辦理人才培育工作時，應同步注意官兵的生涯規劃發展，例如協助取得證照，可有效提升青年從軍意願。

三、鼓勵公餘進修：軍校教育的授課和研究環境，對於部分學科或知識的培養與民間學校相比具有優越性，例如領導統御、軍事戰略、武器研發等，但仍有其侷限，因此為了培養全方位的優質幹部，鼓勵官兵實施公餘進修，除了精進其智識學能與創新思維，取得學位、證照，也有利其生涯發展。

四、落實公平輪調：軍隊的職業屬性特殊，部分軍人因任務所需，經常調任至偏遠地區服役，例如外（離）島、高山、船艦等，不利於實施公餘進修，因此應避免固定人員長期於上述地區服役，適時公平輪調，讓每位志願役官兵都有申請進修的機會，除了提升人力素質，也能增加留營誘因。<sup>19</sup> 在學校軍訓的部分，1952 年國防部推動「國防部建立後備兵員計畫」，其中就包含了「高中以上學校普遍實施軍訓計畫」及「專科以上學校畢業生養成預備軍官訓練計畫」，當時推行的目的主要是藉由學校軍訓、寒暑假集訓來培養預備軍官（專科以上畢業生）、士官（高中畢業生），<sup>20</sup>與現今的「全民國防」理念未必相同，但實施 60 年以來，我國每位高中以上學生均必須修習軍訓課程，確實在無數學生心中留下國防的種子，和基本的軍事概念，未來如果軍訓教官全面退出校園，這些寶貴的經驗恐將

<sup>18</sup> 劉慶祥，〈政治作戰與三安政策之研究〉，《復興崗學報》第 77 期（2003 年），頁 149。

<sup>19</sup> 葛惠敏，〈論國軍推行募兵制人力素質提升—人力發展觀點〉，《國防雜誌》第 27 卷 5 期（2012 年 9 月），頁 131。

<sup>20</sup> 秦大智、唐宇侃，〈國軍建立後備兵員制度之回顧與探討〉，《後備動員半年刊第 95 期》，（臺北：後備指揮部，民國 106 年 6 月），頁 76。

付之闕如。軍訓教官在校園中除了講授軍訓課程，亦肩負編組「青年動員服勤大隊」之任務，<sup>21</sup>在國家發生戰爭或緊急狀況時，可動員學生支援交通管制、簡易急救、宣慰、消防、行政支援等任務，是依《全民防衛動員準備法》所必須編設的主要民防團隊之一，如果教官退出校園，應預先研擬配套措施，以免影響全民防衛動員體系運作。

### 第三節 募兵制對全民國防教育之影響

《國防法》第3條即以明文律定：中華民國之國防，為全民國防。據此，我國已頒布《全民國防教育法》，律定全民國防教育的主管機關，在中央為國防部，在地方為直轄市政府或縣（市）政府，我國推展全民國防教育，而教育部亦配合頒布《各級學校推動全民國防教育實施計畫》，因此，我國可以說是法源依據、有組織、有系統地在推展全民國防教育。

國安會在《2006 國家安全報告》中，考量自從美國遭受到 911 攻擊後，是世界各國對「安全威脅」的定義開始有了很大變化，並提出了臺灣所面對的國家安全威脅有以下九項：「中共軍事崛起」、「台灣周邊海域的威脅」、「中國外交封鎖的威脅」、「財經安全的威脅」、「人口結構的安全威脅」、「族群關係、國家認同與信賴危機的威脅」、「國土安全、疫災與生物恐怖攻擊及重大基礎設施的威脅」、「資訊安全的威脅」、「中共對我三戰及其內部危機的威脅」。<sup>22</sup>

即使這份報告距離今日已 14 年，但其中提到許多威脅迄今仍然存在，且部分已對我國造成巨大的影響，面對這樣的危機，重視「全民國防」是必然的抉擇。「全民國防」並非是由政府或國軍單方面可以達成的目標，必須獲得全體國民的認同，才能統合內部所有力量，形成「綜合國力」，保衛國家安全。<sup>23</sup>維繫「綜合國力」最重要的因素是維持政權的穩定，如果國家的人民無法團結、社會動盪不安，將直接造成經濟衰退、自然生態破壞，進而影響軍事、政治、經濟、社會全

<sup>21</sup> 教育部，《105 年度學校青年服勤動員準備計畫》，（臺北：教育部，105 年 5 月）。

<sup>22</sup> 國家安全會議，《2006 國家安全報告》（臺北：國家安全會議，2006 年），頁 35-83。

<sup>23</sup> 邱伯浩，〈從國際現勢論全民國防教育〉，《青年日報軍事新聞網》，2006 年 6 月 30 日，<http://www.youth.com.tw/una/Military/95/06/M95.06.30-D.htm>，（檢索日期：2020 年 12 月 16 日）。

面衰退。<sup>24</sup>一國軍隊的良莠是國家安全的基礎，惟仍需結合國家整體資源、全民抗敵意志等有形、無形戰力，共同構築「全民國防」完整架構，確保國家安全。

我國全民國防教育的實施現況，可分別就「法制面」、「執行面」、「宣傳面」來探討。在「法制面」的部分，國防部於 1992 年首次發布《國防報告書》，當中即明確宣示將推動全民國防教育，並說明全民國防意識的建立首重「溝通」，「使全體國民知道國防部所為何事，以及所為之理由何在，增進全體國民了解及參與國防，並支持國防部為保障國家安全之一切必要措施。」<sup>25</sup>以此為基礎，賡續制定相關法令作為「全民國防教育」施行依據，包含 2001 年修頒《全民防衛動員準備法》、2002 年修頒《國防法》，民國 2006 年制定《全民國防教育法》，並經由網路票選活動，由行政院正式核定每年 9 月 3 日為「全民國防教育日」，至此「全民國防」之法制面已漸趨完備。

在「執行面」的部分，雖然國中、國小並未具備全民國防之專業師資，但仍可藉由補充教材的運用，將國防基本觀念融入於一般課程中；<sup>26</sup>國防部亦於每年舉辦暑期戰鬥營，採取「多元教學」、「寓教於樂」的方式，結合國防專業與軍事特色，藉由實訓、實作、實況，引導青年學子體驗國防事務，強化國防建設對國家整體安全重要性之認知，建立全民國防信念，激發防衛國家意識。<sup>27</sup>為了讓青年學子對國防事務有進一步認識，教育部自 2006 年 9 月起復辦高中職學生實彈射擊體驗活動，<sup>28</sup>在安全無虞的情況下，建立對武器與射擊之基本認識，培養學生具備必要的防衛知識與技能。我國實施募兵制之後，軍事訓練役役男僅需接受四個月訓練，因此學校軍訓教育更為重要，國軍部隊、軍事院校亦能藉此機會實施人才招募宣傳，提升青年對全民國防的認識與支持。

<sup>24</sup> 林正義等，《如何落實全民國防》（臺北：國防部，1999 年），頁 7-8。

<sup>25</sup> 國防部，《中華民國 81 年國防報告書》（臺北：國防部，1992 年 1 月），頁 176。

<sup>26</sup> 江書良，〈國民中小學全民國防教育之策進與發展〉，《98 年全民國防教育學術研討會》（桃園：國防大學，2009 年），頁 49-106。

<sup>27</sup> 〈民國 109 年全民國防教育暑期戰鬥營實施計畫〉，全民國防教育戰鬥營報名網站，<https://b013.hwu.edu.tw/TKFile?FileId=0036690E-EDCE-4A7D-9730-5FCB98D5697F>，檢索日期：2020 年 12 月 18 日。

<sup>28</sup> 蕭朝琴，〈兩岸全民國防政策比較初探〉，《國防雜誌》第 23 卷 2 期（2008 年 4 月），頁 128。

在「宣傳面」的部分，國防部運用大眾傳播媒體宣傳政策、教育軍民已有多  
年經驗，包含「莒光園地」電視節目、「青年日報」平面媒體及「漢聲電台」廣播  
節目等，均是軍方實施愛國教育的重要管道；近年來，國防部亦能把握社會關注  
之重大議題，製播廣告在電視、網路上廣為傳播，不可否認國防部運用傳播媒體  
之技術、經驗已漸趨成熟，然而對大眾傳播而言，平台僅是媒介，內容才是核心，  
網路時代的青年接觸各類資訊輕而易舉，且已習慣民主自由的開放空氣，對於威  
權、教條式的宣傳極為反感，國防部製播之內容需不落俗套，吸引青年目光，方  
能擴大全民國防教育效果。

眾所皆知，「全民國防」能否轉化為國家實質的防衛力量，是募兵制能否成  
功的關鍵之一，如未能落實「全民國防教育」的觀念深入多數國民心中，非但難  
以形塑全民抗敵意識，進而影響民、物力動員工作推展，募兵成效可能也會難以  
達標。因此，針對募兵制實施後全民國防教育之精進作為，在此提出幾點建議供  
主管機關參酌：

### 一、善用網路媒體

依臺灣數位廣告量統計調查報告的資料顯示，與 2011 年相較，數位廣告投  
放比例已從當年的 16.9% 成長為 2019 年的 60%，相形之下，電視、廣播、報紙、  
雜誌、戶外看板等傳統媒體的廣告佔比，也由 2011 年的 83.1% 降為 2019 年的  
39.8%；換言之，在短短八年之內，數位廣告由一成七成長至六成，傳統媒體廣  
告則由八成三降為不到四成。即使是傳統媒體中最強勢的有線電視，廣告量也由  
2012 年的 240.6 億降為 2019 年的 193.6 億元，七年內萎縮了 19.53%；相對數位  
影音的廣告量，由 2012 年的 5.7 億元，成長為 2019 年的 111.1 億元，七年成長  
了 18.49%。而《壹週刊》及《聯合晚報》分別於 2020 年 2 月及 6 月停刊，代表  
平面媒體的萎縮將更嚴重，數位化已成不可逆的趨勢。<sup>29</sup>未來進入 5G 時代後，  
無線網路的運用勢必更加風行，且網路的影響力無遠弗屆，甚至能跨越國界及語

<sup>29</sup> 張志康，〈廣告數位趨勢 2—傳統媒體式微，IT 產業更愛數位廣告〉，NOWNews 今日新聞（20  
20 年 6 月 12 日），<https://today.line.me/tw/v2/article/97JJGm>，（檢索日期：2020 年 12 月 18 日）。

言的隔閡而存在，國防部應更加重視，否則訊息傳播效果必將事倍功半。然而，即使所有政府組織、企業、非營利組織甚至政黨均能理解網路的重要性，紛紛「趕流行」經營社群媒體、拍攝短影音影片等，但「網路聲量」卻大不相同，與資訊內容、經營手法有關；不可諱言，國防部未必能自行培養相關人才，而應大刀闊斧與網路公關公司合作，將全民國防教育的內容轉化為時下青年較易接受的方式呈現，而「長官」在進行內容審查時，更該放低姿態、開闊心胸，學習理解網路世代青年之習慣與價值觀，才能有效達到宣傳、教育效果。

## 二、重視媒體輿論

人民的支持是全民國防最重要的基礎，教育能深化觀念向下扎根，媒體宣傳能迅速普及，影響層面更廣。今日各類新聞媒體，包含傳統的平面、廣播、電視媒體，及各類藉由網路傳播之新聞、社群、論壇、影音網站均非常發達，新聞對社會帶來的改變已不同於過去僅是單向的傳播資訊，其所影響的輿論力量非常強大，尤其網路所構建的留言板、即時討論功能，隨時可讓訊息能見度極大化，只要能善加利用這股力量，善加運用新聞媒體製造輿論力量，便能以最自然的方式將全民國防教育的理念傳達給全體國民，甚至擴散至國外地區。第二次波灣戰爭中美軍成功運用媒體，引導輿論的支持力量發動戰爭是另一個典型的案例，由於大部分的媒體無法取得戰爭的第一手資訊，其新聞來源必須得依賴美軍所發布的內容，即使來自伊拉克政府的消息，往往也須經由嚴密控制，因此美軍如能活用媒體運作模式，便能塑造美軍代表「正義之戰」(Just War)的形象。<sup>30</sup>克勞塞維茨在《戰爭論》中提到：「能善用民眾戰爭之手段的國家，相較未重視民眾戰爭的國家，通常在戰爭能佔有相當的優勢。」<sup>31</sup>人民的支持不僅在精神面能鼓舞抗敵士氣，實質上也代表人、物力動員對國防的支持，未來的臺澎防衛作戰，必然是一場「全民戰爭」，必須集結一切力量擊退侵略軍，才能捍衛我國民主自由

<sup>30</sup> Philip M. Taylor, "Propaganda and Information Operation," Taiwan Defense Affairs (Guofang Zhengce Pinglun), Vol.2, No.1, 2001, p.95.

<sup>31</sup> 克勞塞維茨 (C. von Clausewitz) 著，鈕先鍾譯，《戰爭論精華》(臺北：麥田出版，2010年9月)。

不受侵犯，如果政府、軍隊未能獲得人民支持，戰爭失敗是可預見的結果。<sup>32</sup>

### 三、深化人民認同

國防部開始推廣全民國防教育後，實行了許多措施，也具備相當成效，如暑期戰鬥營、營區開放活動、儀隊競賽、愛國歌曲競賽等，已受到國人相當程度關注，例如每年舉辦的儀隊競賽，幾乎已成為全國高中（職）學生儀隊最重要之年度盛事。<sup>33</sup>但參與的民眾、學生真正了解、支持全民國防理念嗎？還是僅認為觀看一項精彩的表演，或單純參加國防部舉辦的活動？臺灣民意基金會於 2020 年 8 月針對「請問您擔不擔心兩岸之間爆發戰爭？」實施民調，結果有 16.4% 表示非常擔心、24.4% 還算擔心、32.1% 不太擔心、25.7% 一點也不擔心、1.4% 沒意見；換言之，在 20 歲以上的臺灣人之中，有四成一基本上會擔心兩岸之間爆發戰爭，但有五成八不擔心。<sup>34</sup>說明在兩岸承平 60 餘年的情況下，人民已習慣安全、穩定的生活，似乎「全民國防」已偏向一種意識形態，「全民國防教育」類似宣傳工具，無法深入人心，這是一大警訊。推動「全民國防」不該淪落為行銷手段的展現，爭取目光不代表能轉換為了解與支持，唯有盡力爭取全國人民對國防事務的認同，才能真正落實全民國防教育。<sup>35</sup>

漢斯·摩根索（Hans Joachim Morgenthau）是 20 世紀最具影響力的國際關係學者之一，其著作《國家間政治》曾提到：「要取得人民對戰爭的認同，建立道德標準是必須的，戰爭的目的必須是為了捍衛某種道德原則，換言之，要激發人民同仇敵愾的情緒，全民支持我方；必須使人民相信我方是正義的，敵方是邪惡的。」<sup>36</sup>因此，為了落實全民國防教育，由基礎教育著手，加強愛國教育、強化

<sup>32</sup> 湯曜明，〈臺澎防衛作戰就是全民作戰〉，《青年日報》（1999 年 4 月 1 日），版 3。

<sup>33</sup> 吳書緯，〈國防部辦高中生儀隊愛國歌曲比賽，首度結合軍校招生博覽會〉，《自由時報》（2020 年 10 月 27 日），<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3333407>，（檢索日期：2020 年 12 月 19 日）。

<sup>34</sup> 財團法人臺灣民意基金會，〈2020 年 8 月全國性民意調查摘要報告〉，財團法人台灣民意基金會網站，<https://www.tpof.org/2%E6%9C%88%E8%A8%98%E8%80%85%E6%9C%83%E6%9B%B8%E9%9D%A2%E8%B3%87%E6%96%99v3-2/>，（檢索日期：2020 年 12 月 19 日）。

<sup>35</sup> 周明輝，〈我國與中共全民國防教育之比較研究—兼論我全民國防教育未來展望〉，《國防雜誌》第 26 卷 4 期（2011 年 8 月），頁 132。

<sup>36</sup> Hans J. Morgenthau & Kenneth W. Thompson, "Politics Among Nations," Six Edition (NY:

國防觀念及對國軍的認同感是必要的，同時也要針對戰爭的正義性實施教育，提升憂患意識，強調「民主、自由、法治」是我們必須竭力維護的核心價值，國防不只是政府與軍隊的責任，與每位國民、不分男女老幼均息息相關。尤其在敵大我小的情況下，唯有實施全民國防，才能彌補敵我軍力差距，國家安全才能獲得保障。

#### 第四節 募兵制對全民防衛動員與防衛作戰之影響

約米尼在《戰爭藝術》書中認為：「以軍事的觀點而言，全民戰爭是最可怕的戰爭型式。」因為侵入軍所遇到的將不僅是敵國的軍隊，而是會到處都受到人民的攻擊，假使守備方多數人民團結一致，並掌握一切軍事資源，侵入軍將難以取得補給，其輜重將隨時處於被破壞或奪取的危險之中。<sup>37</sup>因此，當一個國家面臨外來軍事威脅時，如能動員國家整體資源，有效編組運用，將對敵人產生極大的嚇阻效果，此即為全民防衛動員之要旨。

我國的全民防衛動員係依據《全民防衛動員準備法》而建立，落實全民國防理念，結合施政作為，實施各項動員準備，以統合運用全民力量，積蓄國家總體戰力，平時配合《災害防救法》規定，進行災防演練與支援災害防救，戰時支援軍事作戰及緊急危難應處。

我國全民防衛動員機制區分為「會報」與「計畫」兩大體系運作；會報區分行政院動員會報、各部會（八大方案）動員會報、縣（市）政府動員會報等三個層級；計畫則區分動員準備綱領、方案、分類計畫、執行計畫等四個層級，採一級督（輔）導一級之方式，將各項動員準備工作落實於中央相關部會及直轄市、縣（市）政府年度施政計畫中推動。

---

Alfred A. Knopf, 1985), p.395.

<sup>37</sup> 約米尼 (Antoine H. Jomini) 著，鈕先鍾譯，《戰爭藝術》，（臺北：麥田出版社，1984年8月），頁13。



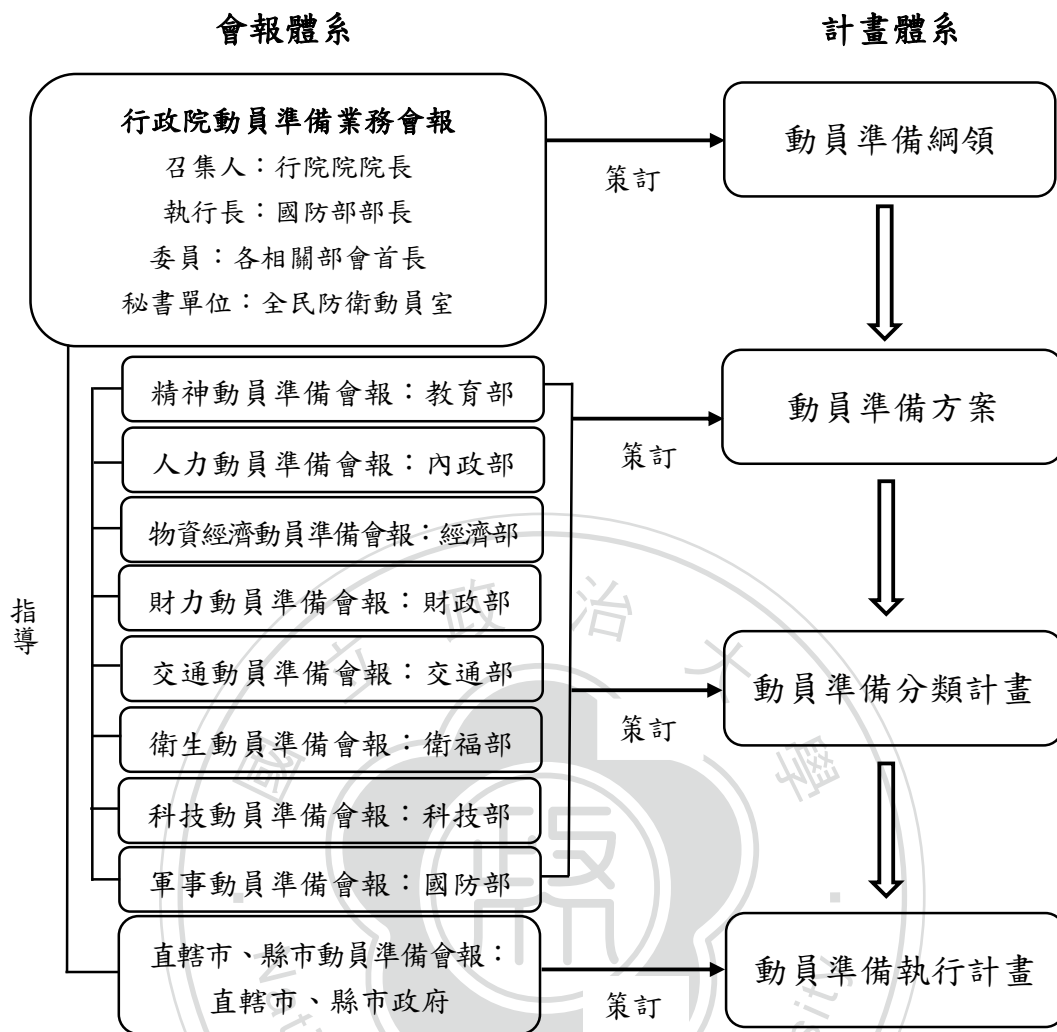


圖 4-1 全民防衛動員機制示意圖

資料來源：國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 9 月），頁 72。

全民防衛動員之運作另區分為「行政動員」與「軍事動員」兩大系統，「行政動員」由中央相關部會及縣（市）政府負責執行，「軍事動員」由國防部負責執行，兩者概為支援與需求之關係；為使行政動員與軍事動員能密切配合，另設置「全民戰力綜合協調組織」，由國防部後備指揮部所屬各級單位擔任秘書機構，以為軍、政、民之間溝通橋梁。分述如次：<sup>38</sup>

<sup>38</sup> 盧敬仁，《我國全民防衛動員機制運作之研究》，國立臺灣師範大學碩士論文（2014 年），頁 90-95。

## 一、行政動員

(一) 精神動員：主管機關為教育部。平時任務以宣揚全民國防理念、凝聚愛國意識、增進國家認同為重點，結合學校教育與大眾傳播媒體宣傳，提升國人對全民國防之認知與支持；戰時任務為鞏固心防、鼓舞士氣、爭取輿論支持等，藉由公、民營大眾傳播工具，管制相關從業人員並主導各項訊息發布，確保國家安全、社會穩定。

(二) 人力動員：主管機關為內政部。主要任務為統籌平、戰時各階段民間人力資源之管制與運用，包含列管重要專業技術人員及各類民防組織，俾利爆發戰爭或國家發生緊急狀況時，適切運用人力，以安定社會秩序、維護國家安全；另依國防部戰傷評估，先期檢討各級榮民醫院、安養機構，以執行戰時傷殘、退除役官兵之收容、安置作業。

(三) 物資經濟動員：主管機關為經濟部。主要任務為確保平、戰時維持軍事、工業、民生需求之各項物資供應無虞；平時透過物力調、訪查作業，並建立資訊系統管制各項物資存量，國家如發生戰爭或緊急狀況時，綿密控管民生必需品之發放、配售作業，並掌握重要工業所需資材，戰時輔導工廠實施緊急生產轉換，維持產能；另輔導油、水、電事業機構，配合全民戰力綜合協調組織機制，加強應變能力，支援戰時需求。

(四) 財力動員：主管機關為財政部。不分平、戰時負責維持財政金融秩序，靈活調度資金，戰時負責籌措戰費，運用調整稅率、發行戰時公債、動用黃金及外匯存底等手段，支援軍事需求。

(五) 交通動員：主管機關為交通部。負責維持運輸能量與通信管道暢通，平時針對車輛、工程重機械、船舶、航空器等輸具進行調(訪)查，掌握能量並妥適管理，戰時規劃各項運輸調配作業，以因應戰時需求。在通信部分，輔導公、民營通信機構各類設施管制運用，平時支援災害防救、戰時支援軍事作戰。

(六) 衛生動員：主管機關為衛生福利部。負責管制國家緊急醫療、救護能量，以因應國家發生戰爭或緊急狀況之需求。平時落實醫事人員、醫療設施、藥品醫材之調查、管制，並訂定適切之藥品醫材儲備量；戰時統籌全國醫療資源、能量，並妥慎規劃緊急醫療機構開設等事項。

(七) 科技動員：主管機關為科技部。負責管制科研組織、科技人力，並致力提升國防科技水準，以支援軍事需求。科技發展並非一蹴可及，故平時即應規劃武器、軍品研發機制，輔導中科院或相關單位依建軍需求研發、生產；另與交通部協調配合，加強我國資訊防護作為，確保戰時通資安全。

## 二、軍事動員

區分為「軍隊動員」與「軍需工業動員」，依照軍事需求與戰略構想，將上述行政動員所積蓄之全民總力轉換為軍事所需，以完成全民防衛動員之目標；軍隊動員方式為「編實動員」（常備部隊缺員補實）、「擴編動員」（後備部隊擴編）、「戰耗補充」（補充戰時人員損耗）等三種；軍需工業動員則分為「民間生產工廠轉換」、「軍、兵工廠生產擴充」兩種，由軍方遴選適合工廠納入動員生產、維保體系，支援軍事作戰。

我國全民防衛動員機制從中央、各部會至地方堪稱完整，在實際運作的部分，各縣（市）政府於每年上、下半年各辦理一次「動員、災防、戰綜」三合一會報定期會議，通常由縣市首長（或代理人）親自主持，軍方部隊亦積極配合與會；<sup>39</sup>會議本身區分「專題報告」與「兵棋推演」兩部分，因應近年來各縣（市）政府均相當重視災害防救作為，故更加重視三合一會報機制，其中軍、政、民密切配合，成效可觀。

美國智庫「2049 計畫研究所」(Project 2049 Institute) 研究員易思安(Ian Easton) 在其著作《中共攻臺大解密》中分析解放軍攻臺行動區分三個階段：「第一階段

<sup>39</sup> 全民防衛動員網站，<https://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=3220740344a&mCate=3220740344a>，(檢索日期：2020 年 12 月 20 日)。

是封鎖和轟炸行動、第二階段是兩棲登陸行動、第三階段是島上作戰行動」。<sup>40</sup>因此，未來的臺澎防衛作戰必然是聯合作戰的形態，需積極建構防衛固守之三軍聯合戰力，並結合全民總力，形成有利態勢，並以重層嚇阻之手段，達成戰略持久的效果，才能確保我領土主權與國家安全。在整體防衛構想的部分，區分為「戰力防護、濱海決勝、灘岸殲敵」等三階段，具體作法如下：<sup>41</sup>

一、戰力防護：是戰力發揮的關鍵，貫穿作戰全程均需注重戰力防護作為。藉由激動、隱蔽、分散、欺敵、偽裝、護衛、謀略、誤導，以快速有效之損害管制，降低敵人對我先期攻擊之危害，確保我軍戰力完整，以有效支援後續作戰。

二、濱海決勝：選擇我軍空中兵力及岸置火力可涵蓋之範圍，慎選決戰海域，形成局部優勢，發揮統合戰力，阻殲敵航渡船團。

三、灘岸殲敵：乘敵甫行登陸、艦岸運動之際，統合三軍兵、火力及預置障礙阻絕，擊滅登陸之敵於泊、灘、岸等地區，使其無法登陸立足。

中共實施軍改的方向是企圖將解放軍的建軍型態由國土防衛轉換為外向進攻，尤其強調「聯合作戰」與「全域作戰」的能力，不口否認若其軍改有成，將對臺灣的威脅最大。尤其中共強調「首戰即決戰」，企圖在美軍未到之前，將戰事底定；中共以不對稱、區域拒止（Anti-Access/Area Denial, A2/AD），對付美國，臺灣也以「創新、不對稱」（Innovative/Asymmetric）因應中國。<sup>42</sup>因此，我國建軍備戰的首要目標即是具備承受第一擊的能力，後續則是要發揮全民防衛的總體力量，達成「戰略持久」的目標。事實上，全民防衛動員即是不對稱作戰的具體表現之一，在資訊化的時代，我軍的常備部隊數量、武器諸元，甚至平時的部隊駐地與初始的兵力部署，必然將被敵人所掌握，但平時所積蓄的全民防衛動員能量則不然，包含行政動員、軍事動員各層面，甚至難以於國防支出中得知我國

<sup>40</sup> 易思安（Ian Easton）著，申安喬、李自軒、柯宗佑、高紫文譯，《中共攻臺大解密》（The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia），（臺北：遠流出版社，2017年12月28日）。

<sup>41</sup> 國防部，《中華民國108年國防報告書》（臺北：國防部，2019年9月），頁58-59。

<sup>42</sup> 歐錫富、黃宗鼎主編，《2018中共軍政發展評估報告》，（臺北：國防安全研究院，2018年12月），頁56。

的國防實力底蘊，如能運用得宜，足以對敵產生相當之嚇阻力，使其不敢輕啟戰端。實施募兵制之後，以防衛作戰之觀點而言，等同於我國宣告未來將進行一場全民團結抗敵的持久守勢作戰，但全民防衛動員的範圍廣大，需統合政府各部門、層級之能量才能完成，唯有平時做好萬全準備，完善各項計畫整備，並落實執行層面演練，未來如國家面臨戰爭的考驗，方能具備因應各種突發狀況之能力。

## 第五節 小結

實施募兵制後，對防衛作戰最大的影響在於各項動員工作之重要性所占比重愈來愈高，常備部隊的「精兵化」雖是因應現代戰爭的型態所不得不為的改變，但並不是實施募兵制之後國軍戰力即會全面成長，我國面臨中共威脅的成功公算就會驟然提升。為了彌補常備部隊裁減後之兵力需求，後備部隊的編裝及動員模式必須更加精進，教育召集訓練也要採取更嚴格的標準，使後備部隊能在需要的時候編組成軍，發揮戰力；由於常備部隊均以志願役士兵組成，部隊素質較高，故軍事教育訓練也要同步改革，以培育出更優質的國軍幹部；另因動員工作必然需要人民的支持才能成功，因此平時需要強化全民國防教育，爭取人民的認同與支持，倘若戰時人員、車機具、物資報到率不足，再好的政策或計畫都將淪為空談；臺澎防衛作戰的戰場是在我國境內，且是對守備方較有利的海島防衛作戰型態，我們可以預期敵軍發動戰爭時，必然已做好萬全準備，挾雷霆萬鈞之勢力求「首戰即決戰」，故我們必須強化全民防衛動員，發揮全民總力以彌補雙方軍事力量差距，展現捍衛家園、守護民主、自由之決心。

然而，全民防衛動員所支援之對象不僅限於災害防救，亦為全民國防與國家安全之重要基礎，戰爭所造成的危害十分複雜，需求支援層面亦相當廣泛，遠超過一般災害防救之範疇，各層級每年召開之動員會報、戰綜會報畢竟是紙上談兵，缺乏實際驗證經驗。例如，軍隊動員可區分為「人力動員」及「物力動員」，配合國軍年度「漢光演習」期程，兩者分別藉由「同心演習」及「自強演習」實施

驗證，但無論是後備軍人或工程重機械、重要物資等項目之動員，畢竟是於承平時所實施之演習，均是以先期通知、有預警的方式下達召集令（徵購徵用書），並於交通運輸狀況良好，無敵情威脅的情況下實施報到，準時且報到率高且是可預期之結果，但如果處於真實戰爭威脅之下，人員及物力動員品項是否能如期報到，恐怕是難以預料的情況。

再者，若以防衛作戰角度檢視，在人、物力動員方面，現行演訓作法仍有未盡之處；在人力動員部分，除了本章第一節所提出觀點外，尚待驗證的部分是我國如實施全面性的人力動員，社會能否承擔這樣的負載壓力，軍方的後勤補保體系能否支援。物力動員的部分亦有類似問題，物力徵集比人員更加複雜，因為徵集的對象（重要物資、固定設施、交通運輸、工程重機械等）均與經濟活動習習相關，即使是年度「自強演習」，仍受限於規模，難以進行大規模的徵集，在無法取得數據的情況下，動員仍有不確定性。

政府遷台後，國防部在動員制度草創階段曾有一次演習的過程可作為參考。1952年2月，政府實施「復興省軍事動員演習」，這是中華民國建國後首次實驗性的試行軍隊動員，2月9日完成下令，以2月11日為動員第1日，動員第7日完成步兵第194團之擴編動員，實到備役軍官35員、士兵2,241員，因故未到者僅軍官1員、士兵1員；值得注意的是，該次演習除了人員報到外，包含武器、服裝、油料、通信器材、衛生器材、糧秣均同步演練調撥、發放作業，部隊所需汽車亦同步徵集、報到、篩選、留用，另當年交通運輸遠不如現今發達，因此人員、物資的運輸均須以專人完成準備，才能順利執行。<sup>43</sup>當然，1952年的時代背景無法與今日相比，政府執法的強制性較今日嚴格，然而在戰爭來臨前，實施一次完整的動員所需先期整備的項目及難度，時至今日仍有值得學習之處，可供各級動員主管機關參考。

---

<sup>43</sup> 秦大智，〈「復興省軍事動員演習」六十週年回顧〉，《陸軍學術雙月刊》第48卷第521期，（2012年2月），頁148-150。

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

現代戰爭的型態以高科技的運用為主軸，先進國家的建軍思維已從有能力在大軍作戰中取得優勢的大陸軍時代，轉變為重視海、空軍所具備之精準打擊能力，地面部隊則以強化機動打擊能力為主。在重視科技運用的背景下，對於軍人的專業技術要求也愈來愈高，兵役制度遂逐漸轉變為以役期較長之募兵制為顯學，因此，我國進行兵役制度改革是合理且必然的結果。然而，受限於臺灣小國寡民的特性，及海島國家自然資源有限、需大量仰賴進口之限制，如以全民防衛動員支援軍事作戰的角度思考，需要建立完善的配套措施，才能突顯改行募兵制的成果，並使國軍的戰力向上提升。其中，「後備兵員制度」的發展極其關鍵，不僅代表國土防衛作戰時守備部隊戰力的來源，更與國民的權益、經濟活動習習相關。

經歷兩次世界大戰的浩劫，人們已意識到，現代戰爭所大量運用的高科技武器，將對人類文明造成毀滅性的破壞，因此現代戰爭多以「局部戰爭」、「代理人戰爭」或「非戰爭軍事行動」為主，在強國自我克制避免形成大規模戰爭的情況下，所有經濟繁榮的國家無不致力於國防和經濟發展間取得平衡，國防力量強盛能給予經濟發展需要的安定社會，經濟發展所取得的財富及科技創新亦反向支援國防力量建設，因此一套合適、有效的動員制度具備不可或缺的重要性；在此情況下，我國推動募兵制的變革，而完善的後備兵員制度則對募兵制的成敗具有決定性的影響。

自由、民主、法治是我國的核心價值，也是應守護的目標，在「中」、美兩強大國博弈的國際情勢下，兩岸關係漸趨複雜，武力統一始終是中共解決兩岸問題的選項之一，在實施募兵制常備部隊精簡的情況下，後備部隊的組建與戰力提升是當前國防部的施政重點。我國於2017年實施募兵制，是兵役制度重大變革，軍隊組織編裝、兵力結構相較過去均有大幅度轉變，同時也對後備動員產生衝擊。募兵制的成功不僅限於招募到足量的志願役軍人，而在於成功組建一支有戰力的

後備部隊，因此，實施募兵制的過程應同步檢討後備兵員制度，擬定配套措施，相輔相成，尤其「軍事訓練役」的士兵未來將如何訓練、運用，方能維持我國軍隊戰力不墜，是國防事務革新的重大挑戰。綜整本研究的研究成果，提出幾項我國後備兵員制度未來即將面臨的挑戰：

## 一、幹部及高階專長後備兵員不足

依據國防部後備指揮部因應中央政府總決算審核所提出的「民國 103 至 110 年度尉（士）官人力供需比較分析表」，截至 2019 年底，列管退伍 8 年內之備役尉官約 1 萬 7,706 人、備役士官約 11 萬 1,091 人，扣除退伍逾 8 年以上與增加志願役退伍補充之差額，可供召訓尉官計 1 萬 5,700 人、士官 7 萬 4,001 人，已逐漸不符實際動員需求。<sup>1</sup>根據國防部統計，自 2008 年至 2017 年間入伍之一年制義務役人數約 78 萬人，被稱為「末代義務役」的 412 名士兵也在 2018 年 12 月 26 日全數退伍；<sup>2</sup>自 2013 年起徵集之常備兵軍事訓練役（1994 年以後出生役男）雖然在數量上可滿足後備部隊編成，然而其訓期僅 16 週（入伍訓練 5 週及專長訓練 11 週），部隊實務經驗付之闕如，且無法培訓出高階專長人員。2018 年起義務役預備軍、士官停止招考後，備役尉官、士官數量已漸趨不足，國防部雖可藉由後備軍人晉任管道彌補，然而循此管道晉任人員並未接受足夠之軍、士官養成教育，能否滿足部隊作戰需求，恐遭質疑。

## 二、部隊編裝未符作戰實需

我國自 2004 年起實施「精進案」，推動「常、後分立」之概念，以「常備打擊、後備守土」為主要建軍構想，<sup>3</sup>將甲種旅（新訓旅）移編後備司令部，由後備司令部統管後備部隊之「打、裝、編、訓」等工作，戰時負責編成，編成後移交作戰區納入作戰序列，統一管制運用。2013 年組織調整，配合「精粹案」實施，後

<sup>1</sup> 郭憲鍾，〈強化整體後備戰力之修法芻議〉，立法院議題研析，（2019 年 7 月 25 日），<http://reurl.cc/OqVMA7>，（檢索日期：2020 年 12 月 21 日）。

<sup>2</sup> 李秉芳，〈一年期義務役走入歷史，臺灣志願役的招募有辦法達成「募兵制」嗎？〉，The New Lens 關鍵評論，<https://www.thenewslens.com/article/110263>，（檢索日期：2020 年 12 月 21 日）。

<sup>3</sup> 國防部，〈中華民國 93 年國防報告書〉（臺北：國防部，2004 年 12 月），頁 119。



備司令部降編為後備指揮部，甲種旅再移編回陸（後備步兵旅）、海軍（後備陸戰旅）。<sup>4</sup>固然國軍歷次實施組織調整均有其時代背景與戰略意義，但各類型後備部隊平時缺乏統一管制作為，面臨作戰時，部隊指揮官將難以掌握後備部隊戰備整備情形。

地面後備部隊的型態區分為甲、乙、丙、丁種後備旅之型態（詳見本文第三章第四節），依編裝型態不同，分別執行海岸守備、縱深（城鎮）守備、重要目標防護及戰鬥與勤務支援等任務；然而，無論何種類型之後備部隊，其平時編制之常備人員普遍過少，造成其戰備整備、動員整備、後勤補保等各項工作往往受限於人力而未臻落實，實施教育召集或配合演訓時，經常因建制幹部無法負擔全般接訓任務，尤須母體單位或其他單位派員協助，與戰時情況大相逕庭。在裝備部分，後備旅多為步兵旅，部分武器仍以接收常備部隊汰換之裝備為主，妥善率難以維持，且多缺乏守備作戰所需之長程火炮、反裝甲及防空武器支援，車輛仰賴物力動員徵購徵用，部隊機動性不足，均為未來面臨作戰考驗時之隱憂。

### 三、全民國防意識不足

實施募兵制之後，政、軍、學各界均一再呼籲動員工作的重要性直接影響我國國家安全的基礎，不容忽視。但動員能否成功，除了仰賴主管機關訂定適切可行的法令及執行計畫，人民的認同與支持才是成功的關鍵，因為探究所有動員工作成功的基礎，均係藉由犧牲個人自身利益，以換取團體利益的行為。除了本文第四章第三節所引用臺灣民意基金會的民調顯示，多數臺灣民眾並不擔心臺海會發生戰爭，顯見人民憂患意識值得商榷；2020年10月另一份民調的結果亦值得注意，依據「ETtoday新聞雲」網路民調顯示，若兩岸爆發衝突，有44.4%民眾願意讓自己或家人上戰場，支持恢復徵兵制的民眾則有66.6%。不過若以年齡來區分，當問及「是否願意讓自己或家人上戰場」時，18-19歲有高達96.3%回答願意，在所有年齡層中比例最高，但問及「是否支持恢復徵兵制」時，高達87%表示反對，

<sup>4</sup> 〈國軍組織改造元旦啟動，首設政風室與總督察長室〉，ETtoday新聞雲，(2012年12月31日)，<https://www.ettoday.net/news/20121231/147113.htm>，(檢索日期：2020年12月21日)。

反觀 20-29 歲的年齡層，只有 26.1%願意上戰場，卻有 58%支持恢復徵兵制，事實上，年齡層愈高，支持恢復徵兵制的比例愈高。會有這樣的結果，顯而易見是自我意識與公共利益產生矛盾，20-29 歲是最有可能上戰場的族群，所以意願最低，而 18-19 歲多半尚未服役，故對於恢復徵兵制最為排斥；反之，年齡愈高，服後備役的可能性愈低，其意見表達較以公共利益為主，支持上戰場及恢復徵兵制。

民調顯示，多數民眾仍未能理解戰爭的現實與殘酷，現代戰爭已無前、後方之分，戰爭爆發時，敵人必然無所不用其極的予我打擊，務求在外國勢力介入之前，迫使人民失去抗敵信念，只能選擇投降一途；而我國處於抵抗侵略的一方，必然以全民防衛動員的概念，希冀全體軍民團結一致，齊心抗敵，絕無可能有人可以抱持僥倖的心態，期待自己毋須付出，便能獲得他人的保護。臺澎防衛作戰是每一位國民的責任，而我國的全民國防教育仍須加強，不能只追求普及率或能見度而自我感覺良好，而應務實地以教育、宣傳的效果為依歸，使多數人民具備正確的國防觀念，並願意配合國家動員，否則全民國防恐將淪為空談。

## 第二節 研究展望

### 一、適時修訂後備兵員相關法令

兩次世界大戰結束後，世界各國無不著手修訂與時俱進之動員法令，因為現代戰爭牽扯層面較廣，單純的兵役法規已不足以支持作戰所需，且動員相關法令與人民的生活習習相關，直接影響政府施政。我國現行的《兵役法》兵役種類區分為軍官役、士官役、士兵役、替代役，其中士兵役區分為常備兵役、補充兵役，常備兵役可再區分為現役、軍事訓練役、後備役。相對於後備部隊動員時區分編實動員、擴編動員、戰耗補充及軍事勤務隊動員等類型，各類動員需求之人員特性均有差別，應於法制面予以細分，並明訂執行各項動員時之選充兵員順序：如「編實動員」係常備部隊缺員補實，可由志願役退伍轉服之後備役優先充足；「擴編動員」為後備部隊擴編成軍，可由志願役退伍轉服後備役、軍事訓練役轉服後備役依序充足，「戰耗補充」以補充作戰損耗人力為主，可由補充兵役、軍事訓

練役轉服後備役依序充足；而「軍事勤務隊」因非屬作戰部隊之編制，負責「戰場經營」、「一般勤務」、「設施搶修」等類型之任務，現行《兵役法》律定勤務召集係依補充兵、常備兵後備役之順序召集，可修法將「替代役」納入，增加備選員額。

依《兵役法施行法》第 27 條，教育召集及勤務召集於「退伍八年內，以四次為限」<sup>5</sup>。後備役軍、士官列管人數逐年遞減，在後備部隊編制員額維持不變的情況下，為解決列管人員不敷所需之問題，建議可檢討修正軍、士官退伍後列管選充年限，以維持後備部隊幹部充盈。依《陸海空軍軍官士官服役條例》規定，尉官、士官除役年齡為 50 歲、校官及士官長為 58 歲、少將 60 歲、中將 65 歲、上將 70 歲，隨著階級不同，除役年齡也有所差別；建議修正後備軍人列管選充年限時，亦可依此原則區隔，在不影響兵役公平的原則下，滿足部隊需求。

## 二、設置部會層級動員事務專責機構

依「全民防衛動員準備法」規定，行政院下設「全民防衛動員準備業務會報」（簡稱行政院動員會報），由行政院院長擔任召集人，國防部擔任秘書單位，整合作戰地區總力，建立全民防衛動員支援作戰能量；在實務上，行政院動員會報係由全民防衛動員室（簡稱全動室）負責秘書工作，然而動員業務所涉及範圍龐大，包含行政動員及軍事動員，分由行政院下轄各部會負責，例如在人力動員部分，中央管理機關就涉及國防部、內政部役政署、警政署等單位，管理單位過多，事權分散難以統一。而在國防部內部，全動室僅為眾多一級單位之一，其所推展事務未必能獲得其他司、室、局或參謀本部所屬單位之全力支持，故提升動員專責管理單位之層級確有必要。

動員事務為國家安全之基礎之一，且牽涉部會眾多，諸多先進國家均由行政首長親自主持或領導，或授命直屬於行政首長之專職單位負責，例如美國的「聯邦緊急事務管理署（FEMA）」；國防部預計在 2022 年將全動室擴編、提升為「防

<sup>5</sup> 《兵役法施行法》，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0040002>，（檢索日期：2020 年 12 月 21 日）。

衛動員署」，屬於行政院三級機構，顯見總統、行政院長已能正視此問題，惟仍建議未來視動員事務實際運作情形，能比照「國土安全辦公室」及「災害防救辦公室」，在行政院設置類似「全民防衛動員辦公室」之一級業務單位，將更有利於動員實務推展。

### 三、加強後備部隊訓練內容及標準

我國於 2017 年以前所實施之義務役士兵徵集，役期均達 1 年以上，其服役過程為入伍後實施 37 日新兵訓練，接續依專長至兵科學校（訓練中心）實施專長訓練，後分發至部隊服役。除了訓練時間較長、內容較完整外，大多具備基本演訓及部隊實務經驗。目前軍事訓練役的役期僅 16 週（入伍訓練 5 週及專長訓練 11 週），其軍事觀念與專業技能相較過去之義務役士兵差距甚大，若不修正教育召集訓練內容，甚至適度延長召訓日程，必然造成後備部隊戰力下降。建議依據其退伍役種（志願役、義務役、軍事訓練役）或編屬後備部隊類型（甲、乙、丙、丁種旅）差異，律定專屬教育召集模式化課表，以不違反《兵役法施行法》之前提（退伍 8 年召訓 4 次為限，每次不超過 20 天），增加教育召集天數為 14 天（2 週）；另於第 2 週增加常備部隊協同組合訓練，或配合參加演訓，以彌補實施募兵制後，軍事訓練役訓練不足之窘境。

如欲增加教育召集訓練頻次或日程，現有北、中、南三個地區後備部隊訓練中心之接訓能量明顯不足，直接影響各（營、連）級後備部隊無法年年施訓，因此，建議擴編後備部隊訓練中心，並同步規劃增加訓場；另後備部隊所使用之武器裝備應盡可能比照現役，並採用與常備部隊相同之鑑測標準，以有效提升後備部隊戰力。面對未來的臺澎防衛作戰，惟有後備部隊能發揮戰力，成功擔負國土防衛任務，才能代表募兵制成功。

## 參考文獻

### 中文部份

#### 專書

- 丁肇強，**軍事戰略**，臺北，中央文物供應社，1984年。
- 內政部編印，**世界各國兵役制度概論**。臺北：內政部，1987年。
- 王法安主編，**國防後備力量建設教程**，北京：軍事科學出版，2002年7月。
- 朱泓源，**撰寫博碩士論文實戰手冊**，臺北：正中書局，1999年。
- 吳景亭，**戰爭動員**，北京：解放軍出版社，1988年8月。
- 吳銓敘，**軍事訓練學**，北京：軍事科學出版社，2003年1月。
- 李英等主編，**簡明軍事辭典**，上海：上海辭書出版社，2007年4月。
- 林正義等，**如何落實全民國防**，臺北：國防部，1999年。
- 法務部調查局展望與探索雜誌社編，**中國大陸綜覽-2018年版**，新北：法務部調查局，2018年6月。
- 秦修好，**中外兵役制度**。臺北：中央文物供應社，1983年10月。
- 高中軍訓教科書第二冊**，臺北：幼獅文化出版社，2004年。
- 陳時保、王懷明，**新形勢下預備役部隊戰鬥力建設研究**，北京：軍事科學出版社，2004年12月。
- 湯文淵，**我國全民國防教育戰略觀**，臺北：幼獅文化公司，2006年7月。
- 楊蔚，**兵役制度之研究**。臺北，中文書局，1957年11月。
- 溫源興，**世界各國兵役制度概論（上冊）**，臺北：內政部役政司編印，1987年12月。
- 歐錫富、黃宗鼎主編，**2018 中共軍政發展評估報告**，臺北：國防安全研究院，2018年12月。

#### 專書譯著

- Antoine Henri Jomini 著，鈕先鍾譯，**戰爭藝術 (The Art of War)**。臺北：麥田，1996年。
- Cindy William 著，胡元傑譯，**從徵兵制至募兵制—北約國家向全志願役轉型**，國

防譯粹，第 32 期第 6 卷，2005 年。

Earl Babbie 著，李美華等譯，**社會科學研究方法—上冊** (*the practice of social Research*)。臺北：時英出版社，1998 年。

John A. Nagl and Travis Sharp 著，李永悌譯，**為何而戰？論美國國民兵與後備役部隊的未來** (*Operatinal for What? The Future of the Guard and Reserve*)，國防譯粹，第 38 卷第 7 期，2011 年 7 月。

Stephen M. Duncan 著，國防部史政編譯局譯，**平民戰士—美國國民兵與後備部隊及國家安全政治** (*Citizen Warriors: America's National Guard and Reserve Force & the Politics of National Security*)，臺北：國防部史政編譯局，1999 年。

日本防衛廳，黃朝茂、宋一之、李坤海譯，**1998 日本防衛白皮書**，臺北：國防部史政編譯室編譯處，1999 年 2 月。

克勞塞維茨 (C. von Clausewitz) 著，鈕先鍾譯，**戰爭論精華**，臺北：麥田出版，2010 年 9 月。

易思安 (Ian Easton) 著，申安喬、李自軒、柯宗佑、高紫文譯，**中共攻臺大解密** (*The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia*)，臺北：遠流出版社，2017 年 12 月 28 日。

野島岡著，蘆荻譯，**最後的帝國軍人：蔣介石與白團**。臺北：聯經，2015 年 1 月。

### 專書論文

江書良，〈國民中小學全民國防教育之策進與發展〉，**98 年全民國防教育學術研討會**。桃園：國防大學，2009 年，頁 49-106。

宋秉獻，〈軍隊人力動員與後備部隊戰力轉型評析〉，**國防情勢特刊：強化後備戰力特輯**。臺北：國家安全研究院，2020 年 9 月 30 日，頁 1-8。

鈕先鍾，〈以色列如何圖存〉，**以色列的奇蹟**。臺北：軍事譯粹社，1967 年。

謝國榮、洪登南、趙國建，〈軍事先進國家軍事教育制度與政策之研究〉，**國軍 90 年度軍事教育研討會論文**，2001 年 12 月 28 日。

### 期刊論文

王傳照，〈論全民國防的兵役制度〉，**國防雜誌**，第 21 卷 1 期，(2006 年)，頁

100-109。

- 李昊陞，〈世界各主要國家兵役制度之比較〉，**役政特刊**，第 5 期（1995 年 3 月），頁 91-95。
- 沈明室，〈實施全募兵制政策的探討及影響〉，**戰略安全研析**，第 38 期（2008 年 6 月），頁 16-19
- 周明輝，〈我國與中共全民國防教育之比較研究—兼論我全民國防教育未來展望〉，**國防雜誌**，第 26 卷 4 期（2011 年 8 月），頁 117-134。
- 林吉郎，〈我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考〉，**國防雜誌**，第 18 卷第 3 期，（2002 年 9 月）。
- 紀永添，〈淺談募兵制上路後的國軍轉型與後備動員〉，**新社會政策**，第 21 期，（2012 年 4 月），頁 33-39
- 秦大智，〈「復興省軍事動員演習」六十週年回顧〉，**陸軍學術雙月刊**，第 48 卷第 521 期（2012 年 2 月），頁 130-152。
- 秦大智、唐宇侃，〈國軍建立後備兵員制度之回顧與探討〉，**後備動員半年刊**，第 95 期，2017 年 6 月，頁 72-85。
- 張笑宏、郭敏、胡琪，〈淺析美國後備部隊動員模式的發展變化〉，**國防動員**，第 422 期第 6 卷（2008 年），頁 72-73。
- 張馬可，〈募兵制與徵兵制比較研究〉，**國防雜誌**，第 19 卷第 6 期，（2004 年 6 月）。
- 張錫模，〈日本安全保障觀的演變及政策轉換〉，**國策期刊**，第 140 期（1996 年 9 月），頁 8-14。
- 許家偉，〈軍事全球化下募兵制度及組織變革對軍事效能的影響—從 2015 年國軍的發展環境來觀〉，**國防大學通識教育學報**，頁 17-35
- 陳定中，〈考察中東地區國家兵役制度紀要〉，**役政特刊**，第 8 期（1998 年 5 月），頁 1-30。
- 陳勁甫、郭春龍，〈國防二法立法過程之研究〉，**遠景基金會季刊**，第 5 卷第 3 期，（2004 年 7 月），頁 135-172
- 彭正中，〈我國「兵役政策」發展之研究—以決策理論觀點檢視〉，**國防雜誌**，第 21 卷 6 期（2006 年），頁 96-113。
- 曾祥穎，〈第二次車臣戰爭之研究〉，**陸軍學術月刊**，第 38 卷 441 期（2002 年 5

月)，頁 21-22。

葛惠敏，〈論國軍推行募兵制人力素質提升—人力發展觀點〉，**國防雜誌**，第 27 卷 5 期（2012 年 9 月），頁 124-139。

詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，**海軍學術雙月刊**，第 46 卷第 4 期（2012 年 8 月 1 日），頁 124-139。

劉宜友，〈中共「預備役部隊」軍事訓練的變革—兼論國軍因應募兵制的後備役作為〉，**國防雜誌**，第 25 卷 1 期（2010 年），頁 108-121。

劉慶祥，〈政治作戰與三安政策之研究〉，**復興崗學報**，第 77 期（2003 年），頁 149-178。

蕭朝琴，〈兩岸全民國防政策比較初探〉，**國防雜誌**，第 23 卷 2 期（2008 年 4 月），頁 121-134。

#### 學術論文

伊秋玲，〈國軍招募中心行銷溝通訊息通路之精進作為—以軍校生為例〉，**國立中山大學碩士論文**，2005 年。

李志堯，〈中華民國軍事戰略與兵役制度—募兵制之研究〉，**國立政治大學碩士論文**，2003 年。

周喜明，〈徵募轉型與役政制度演進之研究〉，**國立中正大學碩士論文**，2002 年。

林冠琦，〈我國兵役制度興革之探討〉，**國立中山大學碩士論文**，2005 年。

徐中慶，〈我國最適兵役制度之研究〉，**國立暨南國際大學碩士論文**，2008 年 6 月。

盧敬仁，〈我國全民防衛動員機制運作之研究〉，**國立臺灣師範大學碩士論文** 2014 年。

謝雲龍，〈我國全民防衛動員制度之研究〉，**淡江大學碩士論文**，2007 年。

#### 官方文件

建立後備兵員案計劃書（民國 41 年 6 月 3 日），**國軍檔案—建立後備兵員案**（國防部藏），檔號：1622/1540，總檔案號：00050691。

中華民國 106 年四年期國防總檢討編纂委員會，**中華民國 106 年四年期國防總檢**



討，臺北：國防部，2017年3月。

國防部，**中華民國108年國防報告書**，臺北：國防部，2019年9月。

國防部，**中華民國81年國防報告書**，臺北：國防部，1992年1月。

國防部，**中華民國93年國防報告書**，臺北：國防部，2004年12月。

國防部，**中華民國98年國防報告書**，臺北：國防部，2009年。

國防部，**國軍軍隊動員作業規定**，臺北：國防部，2003年。

國防部後備指揮部，**後備旅作戰教則-草案**，臺北：國防部後備指揮部，2010年8月。

國防部頒，**國軍軍語辭典**，臺北：國防部，2000年。

國防部譯，**美國志願兵法**，臺北：國防部，1963年1月。

國家安全會議，**2006國家安全報告**，臺北：國家安全會議，2006年。

教育部，**105年度學校青年服勤動員準備計畫**，臺北：教育部，105年5月。

教育部，**中華民國師資培育白皮書**，臺北：教育部，2012年12月。

陸軍司令部，**陸軍作戰要綱**，桃園：陸軍司令部，1999年。

臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，**臺灣省兵役要誌**。南投：臺灣省政府兵役處，1999年。

臺灣經濟研究院，**國防徵兵制改為募兵制之經濟影響分析**，行政院經濟建設委員會委託，2004年。

## 網際網路

110學年度軍事學校正期班甄選入學招生簡章，**國軍人才招募中心**，<https://rdrc.mnd.gov.tw/EditPage/?PageID=3a202e36-81b4-477f-a6dd-253979f0c7cb>。

2010年第六次全國人口普查主要數據公報，**中華人民共和國國家統計局網站**，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110429\\_30328.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110429_30328.html)。

2020年8月全國性民意調查摘要報告，**財團法人台灣民意基金會網站**，<https://www.tpof.org/2%E6%9C%88%E8%A8%98%E8%80%85%E6%9C%83%E6%9B%B8%E9%9D%A2%E8%B3%87%E6%96%99v3-2/>。

**中華人民共和國兵役法**，**中華人民共和國國防部網站**，[http://www.mod.gov.cn/policy/2009-09/15/content\\_4088017.htm](http://www.mod.gov.cn/policy/2009-09/15/content_4088017.htm)。

**中華人民共和國國防法**，**中國人大網**，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-1>

2/05/content\_5004681.htm。

中華民國人口推估（2018 至 2065 年），國家發展委員會網站，[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=84223C65B6F94D72](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72)。

中華民國人口推估（2020 至 2070 年）報告，國家發展委員會網站，<https://pop-pr.oj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>。

民國 109 年全民國防教育暑期戰鬥營實施計畫，全民國防教育戰鬥營報名網站，<https://b013.hwu.edu.tw/TKFile?FileId=0036690E-EDCE-4A7D-9730-5FCB98D5697F>。

全民防衛動員準備法，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0070013>。

行政院核定 89 至 108 年度一般替代役役別人數分析統計表，內政部役政署網站，[https://www.nca.gov.tw/chaspx/News\\_Detail.aspx?web=17&id=9409](https://www.nca.gov.tw/chaspx/News_Detail.aspx?web=17&id=9409)。

兵役法，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0040001>。

兵役法施行法，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0040002>。

軍事教育條例，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0080007>。

第二次全國土地調查主要數據成果，中華人民共和國自然資源部網站，<http://www.mnr.gov.cn/zt/td/decdc/>。

替代役役男服役期滿後召集服勤實施辦法，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0040033>。

替代役實施條例，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0040017>。

預備自衛官各種制度，日本防衛省、自衛隊網頁，<https://www.mod.go.jp/j/profile/reserve/index.html>。

臺灣海岸詳介，經濟部水利署網站，<https://www.wra.gov.tw/News.aspx?n=3253&ms=9088>。

中華民國內政部戶政司網站，<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。

中華民國外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=7DEC71>

50E6BAD606&n=0D58AA484DB9A9B1&sms=26470E539B6FA395&s=83376  
F561B7165E6&tabs=FB01D469347C76A7。

全民防衛動員網站，<https://aodm.mnd.gov.tw/front/front.aspx?menu=3220740344a&mCate=3220740344a>。

李秉芳，〈一年期義務役走入歷史，臺灣志願役的招募有辦法達成「募兵制」嗎？〉，

**The News Lens 關鍵評論**，<https://www.thenewslens.com/article/110263>。

林雅鋒、江綺雯，〈監察院調查報告—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〉，**監察院網站**，[https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&\\_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6](https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=58c69c15-b941-4c56-a2a9-44c6456307e6)。

國防部後備指揮部網站，<https://afrc.mnd.gov.tw/AfRCWeb/Unit.aspx?MenuID=51&ListID=22>

國防部新聞稿，〈針對媒體報導「義務役預官停考，後備軍官缺逾 6 成，影響戰力」乙節，國防部今（30）日說明如後〉，**國防部網站**，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=77399&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF&SelectStyle=%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF>。

郭憲鍾，〈立法院研究成果報告—放寬大學儲備軍官訓練團甄選標準之問題研析〉，

**立法院網站**，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85543>。

郭憲鍾，〈立法院研究成果報告—強化整體後備戰力之修法芻議〉，**立法院網站**，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=185180>。

## 新聞

〈國軍組織改造元旦啟動，首設政風室與總督察長室〉，**ETtoday 新聞雲**，2012 年 12 月 31 日，<https://www.ettoday.net/news/20121231/147113.htm>。

王啟超，〈美媒稱中國借鑒美軍改造預備役部隊具網路戰力〉，**環球時報**，2008 年 10 月 1 日，版 9。

吳書緯，〈國防部辦高中生儀隊愛國歌曲比賽，首度結合軍校招生博覽會〉，**自由時報**，2020 年 10 月 27 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3333407>。

呂欣懋，〈役男 4 個月軍事訓練，107 年起不用下部隊〉，**中央社**，2018 年 12 月

19 日

呂昭隆，〈四個月軍事訓練役重點在城鎮戰〉，**中時新聞網**，2020 年 10 月 21 日，  
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201021001784-260407?chdvtv>。

邱伯浩，〈從國際現勢論全民國防教育〉，**青年日報軍事新聞網**，2006 年 6 月 30  
日，<http://www/youth.com.tw/una/Military/95/06/M95.06.30-D.htm>。

洪哲政，〈國防部後年成立防衛動員署〉，**聯合新聞網**，2020 年 10 月 8 日，<https://udn.com/news/story/10930/4918842>。

張志康，〈廣告數位趨勢 2-傳統媒體式微，IT 產業更愛數位廣告〉，**NOWNews 今日新聞**，2020 年 6 月 12 日，<https://today.line.me/tw/v2/article/97JJGm>。

游凱翔，〈美臺國防工業會議，美籲建置有戰力後備兵力〉，**中央社網站**，2019 年  
10 月 9 日，<http://newtalk.tw/news/view/2019-10-09/309464>。

湯曜明，〈臺澎防衛作戰就是全民作戰〉，**青年日報**，1999 年 4 月 1 日，版 3。

鄭閔聲，〈全募兵制上路前落漆，爛攤誰收〉，**今周刊**，889 期，(2014 年 1 月)

鄭德麟，〈共軍預備役戰力不能輕忽〉，**青年日報**，2008 年 9 月 6 日，版 5。

羅添斌，〈國防部 108 年要募兵 2.1 萬人，110 年以後每年減為 1 萬人〉，**自由時報**，2018 年 10 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2587521>。

## 英文部份

### 專書

Hans J. Morgenthau & Kenneth W. Thompson, “*Politics Among Nations*,” Six Edition  
(NY: Alfred A. Knopf, 1985).

### 期刊論文

Ian Easton, Mark Stokes, Cortez A. Cooper, Arthur Chan, *Transformation of Taiwan's Reserve Force*, (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2017)

National Reserch Council, *Attitudes, And Aspirations of American Youth – Implications for Military Recruitment*. (Washington, D. C. The National Academies Press, 2003)

Philip M. Taylor, “Propaganda and Information Operation,” *Taiwan Defense Affairs* (Guofang Zhengce Pinglun), Vol.2, No.1, 2001, p.95.

官方文件

DOD, "2010 Quadrennial Defense Review Report," [http://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](http://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf)

