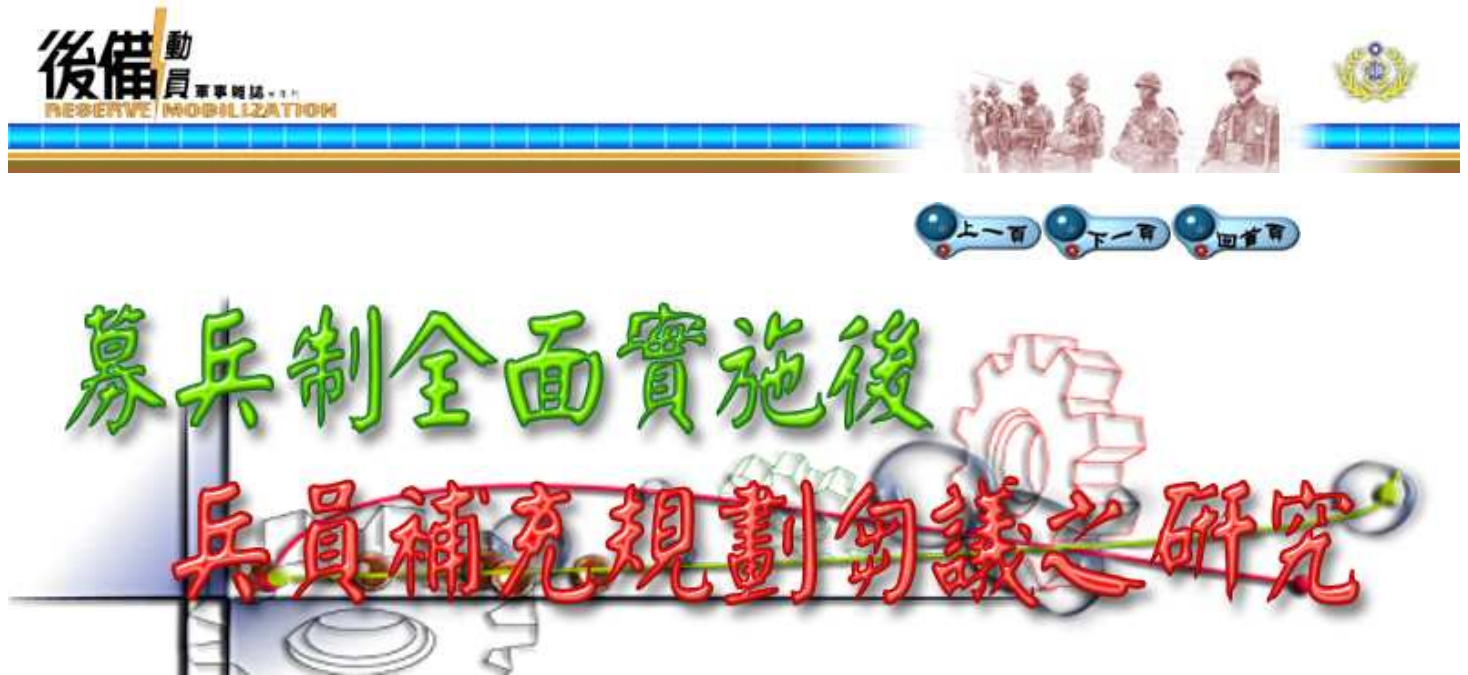




撰稿／張簡哲準上校、陳鍵誼少校

壹、前言

在我國五千年歷史中，從傳說時代的五帝、夏、商、周至清朝，各朝代總共發生了3806次戰爭，平均每年就高達0.8次¹。所以人類歷史就如同一場場戰爭連續劇般，何時結局令人難料，惟獨從戰爭簾幕中發現，戰爭一經發動，往往所需要的：第一是足夠的人，第二是優秀的人，第三是堅強的人。簡言之，戰爭，第一是人，第二是人，第三還是人；因為戰爭中所需的錢與武器，均需要人來籌備與使用²。而一個國家最重要的軍事制度與國防安全，當然是要解決「兵從哪裡來」的問題，也就是要解決所謂的兵源問題³。

自民國87年起，國軍接續實施「精實案」及「精進案」後，考量未來科技化、資訊化作戰型態，國防人力朝「募兵為主、徵兵為輔」的兵役制度⁴，落實以訓練為本務備戰為目的的國防武力。此一構想更預定於2014年起全面實施募兵之政策，整體國軍員額整編後將縮減約20萬人，而原本國軍所持有「退伍8年內90萬餘精壯之後備部隊」，將於募兵制全面施行後，每年自然消退，屆時臨戰兵員補充將形成戰力間隙。因此，在募兵制全面實施前對未來兵員補充與獲得應儘早完成規劃，期使建軍備戰在縮減兵力與國防預算支出下，持續固守國防整體戰力。

貳、我國歷代兵制與現行兵制緣起

一、我國歷代兵制

克勞塞維茨說：「戰爭就是為屈服敵人，貫徹我們意志的暴力行為。」所以，戰爭可以說是將一群人組織起來，運用諸般手段獲得戰爭勝利，以達到政治上的目的。故「人」為戰爭的中心，沒有人，再有錢和精良武器也無法發揮作戰效能，而要編組一群人，使其有各盡其能，各展所才，以收超乎預期之效，靠的就是兵役制度，古時稱為兵制。

古時我國曾經實行過的兵役制度大致區分為：商周時期所實行的「部族兵制」（兵役由某些部族的全體男子承擔）；戰國秦漢時期的「徵兵制」（又區分為全面和部分），輔之部分「職業兵制」；三國兩晉南朝的「世兵制」；16國及北朝的「部族兵制」，輔之「徵兵制」；北周及隋唐的部分「徵兵制」，輔之「職業兵制」；北宋的「募兵制」；遼、金、元均以實行「部族兵制」為主，輔之以「徵兵制」、「世兵制」；明朝初期的「世兵制」，中葉後改為「募兵制」；清朝的「部族兵制」及「募兵制」並行制度⁵。各個朝代兵役制度雖不致相同，但每一個國家都需要建構與維持一定兵力之武裝部隊，以及後續兵員補充，來確保國防安全的目的相同的，惟如何制定兵役制度？則著眼於國情、作戰環境、敵軍威脅、戰略構想與未來發展等要素。

二、我國現行兵制緣起

徵兵制的創始，遠於1793年法國大革命時代，但真正的成熟則在1807年以後的普國，當時普軍被拿破崙大敗於耶拿，而不得以和法國所締結的爾西特條約中，常備兵人數被限於4萬2千人以下，普國陸軍部長沙倫赫斯特為擺脫此種束縛，乃創立更番訓練辦法，使役男輪流入營訓練，以利長期儲蓄戰力⁶。我國則於1928年8月14日，就在北伐尚在進行之際，由軍政部長何應欽在國民黨第二屆中執會五全中會上提出了「徵兵制施行準備方案⁷」，也是我國現行徵兵制的肇始。

民國成立之初，因軍閥禍國，以致遲遲未能建立兵役制度，民國21年1月軍政部擬訂陸軍兵役法草案，立法院於第177

次會議議決，將其草案及「法治委員會、軍事委員會、自治法起草委員會」修訂之兵役法原則草案，併赴該三委員會舉行聯席會議，議決將修正兵役法則草案提交立法院大會公決，並轉送中央政治會議核定；翌年2月軍事委員會依據中央政治會議之兵役法原則，擬訂兵役法草案，立法院於第三屆第21次會議將該修正案提出討論，修正通過，於是「兵役法」全案成立⁸。

民國22年6月17日首次公布兵役法，全文僅12條，係採徵、募並行制，區分兵役為國民兵與常備兵兩種；常備兵役又分為現役、正役、續役等三個階段的役期，即平時徵集年滿22歲至25歲之男子，經鑑定合格，入營服現役，為期3年，但可提前於滿2年或半年歸休，是為現役役期；正役，以現役期滿退伍者充之，為期6年，平時在鄉，依規定參與演習，戰時動員，召集回營；續役，以正役期滿者充之，其役期須至年滿45歲止，任務與正役同。⁹直至民國35年12月25日我國兵役制度正式入憲，其中「中華民國憲法」—第二章第20條明確規定：「人民有依法律服兵役之義務與權利」。因此，我國兵制之設計仍以確保國家安全為前提，並將其所規劃之制度與作法，正式納入憲法，確立維持國防力量兵員之來源。

參、我國現行兵役制度下之兵員補充

一、平戰時兵員轉化與運用

我國現行兵員補充乃由列管之後備軍人290萬餘人充任，另就退伍8年內之90萬餘精壯者中，選充為後備部隊所用，剩餘之後備軍人則依「臨時召集」運用¹⁰。後備軍人，日本稱為在鄉軍人，美國稱為退伍軍人，我國因其具有軍事動員之實體，故稱為後備軍人。後備軍人制度為儲訓大量後備兵員，以完成動員準備之軍事人力政策¹¹。兵員動員體制的基本功能就是轉化，平時為國家積蓄後備兵員，將大量役齡青壯年加以編組和訓練，實現素質上由民到「兵」的轉化，並作為戰時動員的後備兵員儲備起來；戰時，有計畫地實施動員，向軍隊大量輸送兵員，將國家的兵員潛力轉化為軍事實力，滿足戰爭對兵員的需求；戰後，根據國家裁減軍隊的計畫，做好復員工作，將大量現役軍人轉為「民」，同時轉入和平時期兵員動員工作的軌道¹²。96年現員募徵比除已達到55%：45%外，97年更達到募兵為主之募、徵併行之60%：40%，爾後逐年提高比例，至2014年完成募兵制全面劃之目標，屆時常備部隊兵力員額，以及戰時動員所需之兵員補充來員與機制亦隨之改變（如表一）。

表一 現在與未來兵力（兵員補充）分析比較表

項次	區分	現在兵力（兵員補充）	未來兵力（兵員補充）
一	常備兵力員額	在募、徵比6：4下，三軍兵力約為27萬人。	逐年增減10%的募徵比，以及縮減總員額下，至2014年三軍兵力約為20萬人。
二	兵役制	徵、募並行制。	募兵制。
三	後備兵力來源	所有官士兵退伍後在除役年限前即納入後備軍人管理。	未參加募兵之精壯役男，在實施短期軍事訓練後，在除役前即納入後備軍人管理。
四	後備兵力員額	總員額約250萬人，其中退伍8年內精壯者約90萬人。	總員額仍可維持在200萬人以上。
五	兵員補充設施能量	每一作戰區補充兵群開設能量約8000—12000人。	依敵可能行動及戰損評估，增減各作戰區補充兵群能量。

資料來源：本研究整理

二、兵員補充內容

在現行兵員補充，屬軍隊動員下的人力動員，規範於「全民防衛動員準備體系」¹³，在全般考量中共犯台可能模式、國防建軍政策、防衛作戰構想、台灣本島地理形勢、國家資源與財經能力、國軍兵力結構等因素而訂定，其主要內容如下¹⁴：

（一）準備理念

「平時寓兵於民、戰時充用於軍」，發揮「保鄉、保家、保產」之戰鬥意志。

（二）準備目標

就地動員、就地應戰；即時動員、即時作戰。

（三）準備方針

在全民防衛動員準備全般架構下，以軍隊動員為重點，全民國防為支柱，建立公開準備的防衛性動員機制，使戰時能有效支援防衛作戰需求，平時亦可協力災害救援。

（四）準備指導

The diagram illustrates the National Total Defense System (全民國防體系) centered around the **全民戰力綜合協調組** (National Total Defense Coordination Organization). This central body is supported by four main pillars:

- 行政動員** (Administrative Mobilization): Includes 行政院 (Executive Yuan), 內政部 (Ministry of the Interior), 經濟部 (Ministry of Economic Affairs), 財政部 (Ministry of Finance), 交通部 (Ministry of Transportation), 衛生署 (Ministry of Health), and 國科會 (National Science and Technology Council).
- 精神動員** (Spiritual Mobilization): Includes 教育部 (Ministry of Education).
- 人力動員** (Human Resources Mobilization): Includes 內政部 (Ministry of the Interior).
- 物資動員** (Material Mobilization): Includes 經濟部 (Ministry of Economic Affairs).

On the right side, the **軍事動員** (Military Mobilization) pillar is shown, including the 國防部 (Ministry of National Defense), 各軍司令部 (Joint Chiefs of Staff), 各作戰區 (Various Operational Regions), and 各作戰區動員部隊 (Mobilization Units of Various Operational Regions).

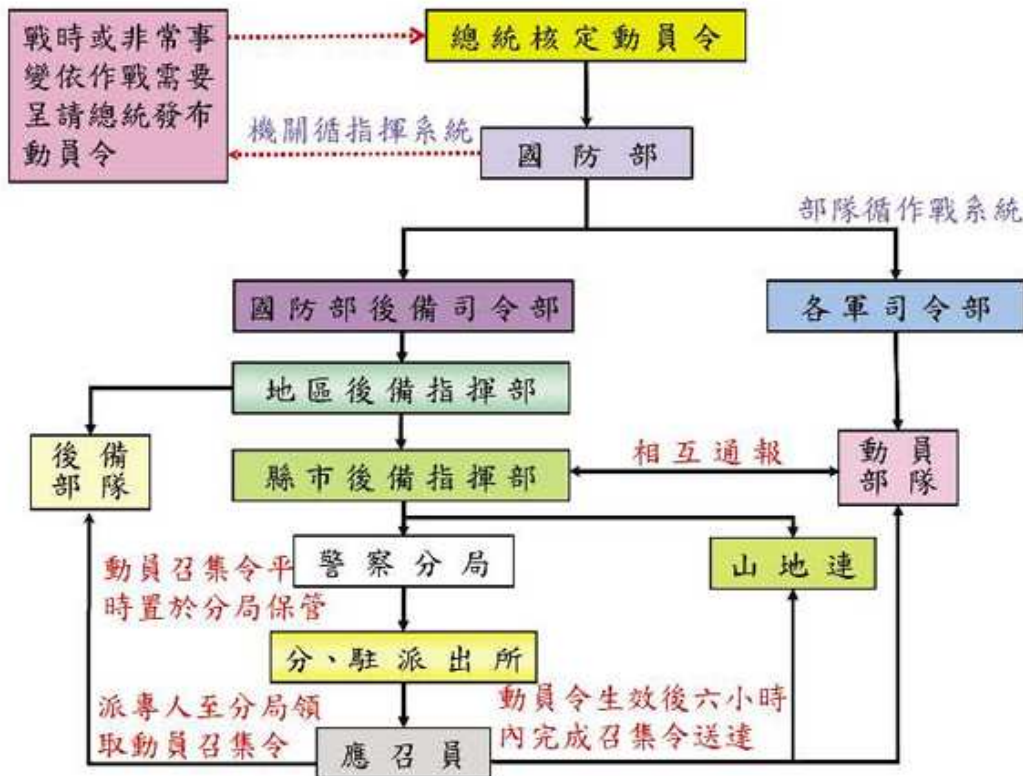
The central **全民戰力綜合協調組** is also supported by **全民國防** (National Total Defense) and **整合地區總力** (Integration of Regional Total Power). It facilitates **平時** (Peacetime) support for military operations and **戰時** (Wartime) assistance for disaster relief.

The bottom of the diagram features the slogan: **化民力為我力，融我力為戰力** (Transforming civilian power into our power, and integrating our power into combat power).

資料來源：本研究繪製

2010/6/14

人力動員為滿足防衛作戰戰時備戰部隊最大化員額需求，須於平時依各部隊戰時損耗預判先行規劃，並完成動員準備工作。就「全民防衛動員法」動員準備實施階段，戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發佈緊急命令，實施全國動員或局部動員（動員令傳達流程如圖二），人力動員方式如下¹⁸：



圖二 動員令傳達流程示意圖

資料來源：本研究繪製

(一)編實動員

將現有常備部隊，按戰時編制所缺人員及武器裝備，予以充足。

(二)擴編動員

基於戰時新增部隊遂行作戰任務，於平時完成計畫動員與準備，戰時依編裝擴編而成新部隊，動員令生效時起，24小時完成編組。

(三)戰耗補充

預判作戰期間人員損耗狀況，先期完成補充計畫，戰時依需要以梯隊補充之。

(四)輔助軍事勤務隊

由補充兵及後備軍人選充，平時結合重大災害救援機制，支援重大災害救援工作；戰時或非常事變時，輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要，以利軍事作戰任務之達成。

國軍現有之兵員補充，並不限定於補充戰鬥部隊或第一線守備部隊戰時損失之兵員，更擴充至輔助戰鬥所需的各項準備工作，以及同步進行選員的政戰與後勤各項任務，期能藉平時完善的規劃準備，落實時戰時所需。

五、兵員補充機構開設與作業能力

為使戰時人員供應不綴，適質、適量（兵科、專長、人數）、適時以滿足作戰部隊需求，必須在平時落實兵員補充整備工作，並於戰時進行合理分配與運用，方能發揮兵員補充之效能。作戰單位之編制人數，平時按年度員額運用計畫所律訂之補充目標實施補充；戰時則以編制缺員需求，納入年度動員計畫實施動員召集補充，如戰況緊急無法動員補充時，各部隊應以現有兵力參戰，爾後視狀況藉戰耗梯隊作為補充。動員後戰耗梯隊之兵員補充應盡量避免新兵倉促加入戰鬥，一般新進人員應停留72小時，完成正常臨戰訓練程序後，始可檢討分配¹⁹。

兵員補充機構開設平時以既有機構為主，遂行兵員補充；戰時地面部隊統由後備司令部檢討編成補充兵群、營、連等機構，並編配各作戰區，依令負責對地面部隊傷亡實施補充，各機構作業能力如下²⁰：

(一)補充兵群

由後備司令部所屬地區指揮部依戰時編制及戰損預判成立之，通常下轄二至五個營，戰時作業量為8000員至12000員。

(二)補充兵營

下轄營部(一)、營部連(一)、補充兵連(四)。一個營戰時作業量為1600至2400員。

(三)補充兵連

下轄連部(一)、補充兵排(三)。一個連戰時作業量為400至600員。

肆、未來募兵制下兵員補充規劃探討

一、全民國防教育的功能與運用

全民國防的功能不僅可以維護國家正常發展，嚇阻假想敵國的威脅與妄動，更可以凝聚國民意志，推動維護國家安全的國防政策與制度²¹。隨著戰爭歷史的演變而普獲共識，當國家安全受到威脅時，已不是國防部門或者軍人所能全然擔當，戰損也非全由軍事執行者概括承受，要維護國土安全就需要集全國之力來共同鞏固。如前國防部長湯曜明先生所認為，全民國防就是「全國百姓一起來捍衛我們的國土，維護國家安全，免受侵略；也就是運用國家整體資源，結合有形和無形的力量，作為維護國家安全的憑藉。」²²例如以色列可在24小時內動員徵召50餘萬人作戰，即使中立國瑞士也可以在48小時內總動員兵力可達62餘萬人參戰²³，就是全民國防的觀念已深植民心的最佳詮釋。

「全民國防」觀念的融入，一般國家的人民並不能夠在短時間內可以建立，它必須經由歷史經驗的洗禮或教育機制的長期宣導，致使思想行動化後，方能逐步產生效果。如同「會社化」兄的過程，需要經過長期的演化，才能趨於融合。全民國防的願景就是要使人民將國家觀念與國防安全相互融合，以期凝聚國防意識，讓個人行為與利益能夠配合國防政策的推動，為達此一目的，必須藉由教育與宣傳的方式來落實。近代幾個先進國家從全民國防中，已獲得作戰勝利的驗證，包括：以阿五次戰爭，以色列以寡擊眾，逐次擴張國力；英阿福島之役，英國自12,000多公里的境外，收復福克蘭群島，恢復主權完整；美伊一、二次波灣戰爭，美國既達成戰略目標，也獲得了國家利益。

二、依「打、裝、編、訓」之思維，動員需求人力

探究軍事發展演進過程，兵役制度即是歷史和社會發展的階段性產物。徵兵制乃是因為世界動盪，軍事科技低度發展，必須「全民皆兵」的時代產物，這種制度也延長為後來所謂的「大陸軍主義」。我國以前的徵兵制，同樣是在作戰環境下，為確保國防安全前提下之政策選擇。徵兵制在傳統作戰時期除了滿足全民皆兵的要求外，同時兼具了思想教化的動員功能。在戰爭型態改變後，軍隊已成為另一種專業化的領域，必須職業性的軍人始可能扮演好角色。因此，徵兵制的取消，募兵制的上場，已不容再以傳統的作戰環境為理由繼續拖延了，尤其是徵兵制的成本大於募兵制，這也是財政惡化中的台灣無法負擔的²⁴。

新軍事變革時代的戰爭已經來臨，具有精準打擊、火力強、速度快、縱深遠、四維空間、平民百姓傷亡少、成本高、戰場戰鬥時程短等特色的戰爭型態告訴我們，未來戰爭將是高度專業化武裝力量的時代²⁵。可見動員後兵員需求將面臨高科技現代化武器與作戰思維所影響，而國軍防衛作戰兵員補充之思維模式，則須遵照「打、裝、編、訓」之建軍思維，來建構足以捍衛國家安全之武裝部隊（如圖三）。



三、各層面總體力量之運用

曾有學者建言，國軍在實施「精實案」、「精進案」等組織再造之後，民間正閒置著一大批精壯的將校，何不借重他們的專業、雄心及時間，為國家「生機所恃」，構建幾個旅的新型國民兵²⁶，初期可規劃於北、中、南各一個實驗營，在逐步擴編成一個旅，另在東部花蓮、台東各一個營；平時可比照美國國民兵「秩序維持」、「災害救援」及「地區計畫」等三類任務²⁷，同時接受各縣（市）管轄，戰時再納入作戰序列或軍事輔勤隊等相關任務執行，這是總體戰力積極運用的考量之一。

現行徵兵制所實行之動員制度，強調我國擁有列管之後備軍人，尤其是退伍八年內之精壯者，直接選充為後備部隊所用，執行戰鬥或支援戰鬥人員之動員為主；雖然在總動員令下達之後，看似將我國人口結構中最尖峰狀態的役男投入戰鬥，但未考量台澎防衛作戰，需統合「政治、經濟、軍事、心理、科技」等各層面的總體力量，並兼具平時備援與戰時應援²⁸，雖將精銳的人力投入戰鬥，但未考量其他方面實有精進空間。例如戰時官兵與百姓的心靈撫慰、宗教於戰場之運用與社會活動效能等等，均不需要後備精壯者始可勝任；況且軍事事務革新下之資訊、科技、武器迅速發展，除考量人數的多寡外，人才的素質，將成為未來戰爭的關鍵。強調不戰而屈人之兵的資訊（信息）戰，取代傳統作戰已獲得軍事家們普遍的認同，國軍若能將動員的層面，推及專業資訊科技人才予以編管，並運用於戰場資訊作戰部隊或網路作戰部隊，選員不用受限於精壯者，即可破除非上第一線才能致勝的迷失。

四、專長賦予與編組訓練

全募兵制度實施後，未參與募兵之役男，平時實施動員編組，接受定期的軍事訓練，結訓後再納入後備軍人管理，必須朝這方面規劃，方能維持兵員補充的基本戰力。因此，在訓練階段，應賦予役男施以固定專長及固定編組，以建立作需。以後備地面戰鬥部隊為例，其組成除由單純的步兵所組建外，仍須由其他的兵科聯合組織一個有戰鬥力的部隊，訓練期程則參考現行各軍（兵）種高級專長訓之最長訓期而訂定。以現行各軍（兵）種高級專長訓之訓期，加上新兵的基礎訓練期程（例如，所有各軍【兵】種高級專長訓，以砲校的測量士兵班訓期五個月為最長，加上新兵的基礎訓練一個月，那訓期就應規劃為六個月），以滿足動員後即須戰力。此等配套措施，應先期賦予被動員者固定編組，才能在教召時，施以專長相符的訓練。

五、選員作業規劃

兵員補充為按照補充兵員居住地點的不同實施作業，可區分為「就地補充」及「外地補充」兩種方式²⁹：

（一）就地補充

從部隊駐地附近徵召兵員補充隊伍，這種方式有利提高動員速度，避免兵員因長途輸送而造成傷亡，還可減輕戰時交通的負荷。

(二)外地補充

為依靠部隊駐防地區以外的兵員對部隊進行補充，此種選員作業係由於地廣人稀、兵員或專長限制等因素，使部隊無法進行就地補充時，所採用的選員方式。

綜觀台灣幅員狹小，交通便利，人口大多集中於西部濱海主要城鎮，看似「就地補充」為理想之選員作業方式，惟中共作戰強調首戰即決戰，一旦戰爭開始，交通勢必紊亂，或為敵所破壞，城鄉差距更牽動了大多數後備軍人工作地與戶籍地相異的情形，戰時應召員能否接得到教召令或按時完成報到，對國防安全都將形成一項不確定因素。若能結合作戰環境之人文背景、交通狀況與敵軍威脅等因素，將現行「戶籍地選員作業」調整為「戶籍地或通訊聯絡地擇一選員作業」，交由應召員擇一選擇，便可達到動員準備之「就地動員、就地應戰；及時動員、及時作戰」的目標³⁰。

伍、精進未來兵員補充思考方向

現代戰爭雖然講求的是兵員的素質需求應高於數量需求，但是數量如同戰場預備隊，何時投入都有機會成為主宰勝負的關鍵，戰場上的指揮官仍然渴望擁有源源不絕的兵員補充。而對彈丸之地的台灣來說，如何擴充我戰時作戰能量於最大化，「兵員的來源」可朝以下幾點不同面向思考：

一、藉落實全民國防教育，提升總體動員能量

台灣與以色列同樣為彈丸之地，有著強敵環伺的問題；但以色列與瑞士這兩個國家動員的速度與能力，基於國人強烈的全民國防觀念意識，當國家面臨威脅時，全國人民皆能主動配合國家動員機制，迅速投入戰場備戰，這種機制與精神都是國家安全的最佳防線。

以色列為例，除常備役外，凡預備役的全國男女，一律編入綿密的動員計畫，並且經常演練，而在動員計畫中，幾乎全民動員全民皆兵，此一制度的確彌補了平時精簡常備部隊的問題，合乎平時養兵少，戰時儲備兵員多的要求。其中兵役法規定：「應服後備役並隸屬於以色列國防軍後備部隊之役齡人民，得由所屬單位中尉級或中尉級以上部隊長以適當之方式，規定地點與地方，召集至原單位報到服役後備役」，大大縮短了動員流程與時間。其中動員方式，除了賦予徵兵官緊急權力外，其實施方式並不拘泥於行政機構之程序要件；固然也可使用召集令通知書，最令人印象深刻的就是用廣播召集的方式，迅速而且確實。

由於以色列擁有迅速且有效率的動員制度，使他在歷次的以阿戰爭中，在面對強敵威脅下，大都能以寡擊眾，立於不敗之地，每一次作戰均能獲得戰果，這全皆是藉由全民國防力量的實現，也為世界各國在兵役動員制度方面，提供了最佳的典範（如表一）。

表一 以、阿五次戰爭概況分析表

區分	作時	戰間	作原	戰因	雙兵	方力	阿參	戰	盟國	結	果
第一次	1948.05.15 1949.01.03		英國結束對「巴勒斯坦阿猶分治計畫」，引發阿盟不滿。		以：3萬人 阿：4萬2千人		埃及、敘利亞、黎巴嫩、約旦、伊拉克、阿拉伯。			70萬巴勒斯坦人流離失所，以國領土從5500平方哩擴增至8050平方哩。	
第二次	1956.10.19 1956.11.05		巴勒斯坦難民對以國仇恨與埃及收回蘇彝士運河，威脅英法兩國在中東地區的利益。		以：22萬人 阿：17萬人		埃及、巴勒斯坦難民。			以國削弱埃及軍事力量，佔領阿卡巴灣出口，控制蒂朗海峽，出海口不再受阻。	
第三次	1967.06.05 1967.06.10		埃及封鎖阿卡巴灣，約旦攔阻約旦河上游，影響以國經濟。		以：28萬人 阿：63萬人		阿聯、敘利亞、黎巴嫩、約旦、伊拉克、阿拉伯。			以國佔領迦薩地區、西奈半島及戈蘭高地等地區，比原來土地大三倍。	
第四次	1973.10.06 1973.10.24		邊界及非軍事區難使以阿各國接受，阿盟三次戰敗，心存雪恥。		以：10萬人 阿：53萬人		埃及、敘利亞、約旦、伊拉克、。			以國經濟遭沉重打擊，但聲明不撤離佔領區。阿拉伯人恢復尊嚴。	
第五次	1982.06.06 1982.09.15		巴解不時對以國採取暴力手段，實施突擊或滲入以境從事破壞活動。		以：4萬人 阿：6萬人		敘利亞、巴勒斯坦解放軍事組織。			巴解組織被迫撤出黎巴嫩，分別送往8個阿拉伯國家收容，巴游失去基地，復國運動受阻。	

資料來源：本研究綜整

二、依據敵最大可能行動，彈性調整補充兵機構作業能量

在防衛國土安全不變的軍事任務下，經研判敵最大可能行動後，所有戰鬥支援與勤務支援必須配合主計畫，實施縝密的規劃與作業，其中也包含兵員補充計畫。

戰時人力動員優先編實動員之常備部隊，其次為擴編動員部隊，以及戰耗補充。前兩者動員之兵員直接至所屬部隊戰術位置，或其附近指定地點實施報報，藉以補充戰時部隊編制之缺員。戰耗補充之人員則由地區後備指揮部所開設之補充兵機構建立梯隊，納入管制，以補充作戰期間各部隊人員之損耗。

由於現行各地區兵員補充機構所開設之作業能力均相同，在未考量敵最大可能行動之下，何地兵員補充需求最多？何地需要集中或節約？在未經全盤考量下，採均等方式實施部署，則容易影響作戰全般效能。例如，南部作戰區補充兵群作

業能為8000至12000人，營為1600至2400人，惟進犯南部地區之敵，絕不可能放棄重點，而採均等兵力方式同時登陸進犯。況且兩岸一旦開戰，高雄屬經濟要域，自然為共軍攻擊重心所在，兵力戰損相當龐大，至少需要動員三萬五千人³¹。若以損耗參數計算，南部地區戰時作戰兵力損耗，作戰五天所需兵員補充概約12852人³²。故無論經由研判或參數計算，補充兵群之作業能量均無法滿足需求，尤其台北地區位屬政經要域，更勝南部地區。因此，對兵員補充機構所建立之能量，應優先考量敵人之企圖與行動重點，「因地置量」，於不同守備要域，開設不同作業能量，並且預期規劃橫向調撥措施，以因應戰場的變化。

三、優先採用退伍之志願役士兵投入戰場，滿足瞬間戰力所需

現行後備動員的機制，為發揮軍事動員的效能以充實國家總體戰力，然而未來的戰爭與未知的戰局，有可能在國軍尚未完成動員整備前，已結束戰爭；況且在募兵制普遍實施後，是否還能夠擁有如此龐大的動員能量與維持機制運作，再耗費大量資源後，若無法作為國家安全可以依賴的後盾，那無法預期的保障，將使國家安全出現變數。中共2006年國防報告書提及：「人民解放軍著眼有效履行新世紀新階段歷史使命，加快推進中國特色軍事變革，全面提高資訊化條件下的防衛作戰能力，於1985年、1997年和2003年，分別宣佈裁減軍隊員額100萬、50萬和20萬。2005年底完成裁軍20萬任務，軍隊規模現保持230萬人」。但為了確保有源源不斷的兵員投入戰鬥，又於「國防動員和後備力量」中強調：「加快民兵、預備役體制編制調整改革，加大地方相關高技術人員和諸軍（兵）種後備兵員的儲備，國防後備力量建設與整體質量水平的提高」。使得在裁減常備兵力員額後，仍能藉由民兵、預備役及動員後備力量來確保國防整體力量。

國軍推動募兵制係期望未來能夠維持一支熟悉軍事事務的軍人，在結合現代科技與專業素養下，使總體戰力能夠達到「防衛固守，有效嚇阻」的戰略目標。惟募兵制全面實施後，接受過軍事訓練的退伍人力將大幅減少，這將影響可資動員的後備能量，這使我們不得不多加思考，現行的動員體制，將於募兵制全面推動後，是否仍擁有如同現在具備可用的後備動員兵力。因此，未來防衛作戰動員體制可參照波灣戰爭時期，美軍就全面徵召過去的志願役士兵回役投入戰鬥，因為募兵制的役期長，較義務役士兵適應軍中環境，且專長熟練，即使退伍多年，一旦回役，經過短時間調整，便能符合作戰需求。

四、定期動員編組訓練，納入後備戰力

國軍自94年起逐年增加募兵人數，為發揮新一代武器裝備效能，持續招募素質高、役期長的人力投入需要高專長、高科技人才的主戰部隊，以滿足國防的需要，並適應國內政經環境的變化，遂行維護國家安全之重任；目前募兵與徵兵的比例約為6：4，在每一年逐次增加10%募兵員額的原則下，於2014年起將使募兵制全面實施，屆時國軍三軍總員額戰力約為20萬人，來執行國防安全的任務。

在募兵制全面實施後，國軍所掌握原有90萬餘精壯得後備部隊將逐年面臨除役，必然於2014年所推動的募兵制，在人力上出現執行政策時的後遺症，也就是8年後的2022年，屆時海峽兩岸若發生戰端，將面臨無兵員可以補充的窘境，形成日後建軍備戰上的一大隱憂；雖然國軍目前規劃在推動募兵制期間，義務役期仍維持一年，並於全面實施募兵後，規劃役男在一定週期的軍事訓練，以及大專學生完成暑訓後，即納入後備軍人管理，再藉由平時的動員編組訓練，逢戰時仍可倚恃動員的機制來執行國土防衛的作戰任務。惟試想短期的軍事訓練，就將後備兵員送上戰場，這無疑是以卵擊石，就連國力強大，平時素有「週末戰士」之稱的美軍國民兵部隊，都要完成三個月的臨戰訓練才有以最基礎的戰力馳赴戰場作戰，更何況是一般的後備軍人。因此，在募兵制全面實施後，對未參與募兵行列之社會精壯役男，平時應實施定期動員編組訓練，並納入後備軍人管理，使其儘早瞭解軍事事務，熟悉戰時所賦予的專長與技能，逢戰時即能迅速投入戰場，為作戰部隊逐步增長戰力。

五、藉動員機制將外勞（籍）人士納入兵員補充序列，以提升整體防衛力量

依據行政院勞工委員會統計資料，98年1月底外籍勞工人數為35萬5,743人，外國專業人員為2萬6,879人，合計約40萬餘人³³。中共一旦冒進製造兩岸戰端，在其首戰即決戰狀況下，妄想敵人會釋放機會讓任何人離開戰區，凡居住在這片土地上所有人都將遭受生命威脅，當然也包括在台工作的外籍勞工與外國專業人員。這龐大的人力資產，與其在戰時每天躲避戰爭，影響部隊作戰士氣與消耗國家資源，不如藉動員機制，將其編組納入戰耗梯隊或軍事輔助勤務隊等類似一般性勤務工作，以有效提升兵員補充之效率。

一般來說外籍勞工乃原屬國家薪資所得無法滿足生活所需開銷，而需要跨海來台打工，他們在國內的基本工資與我國人所得仍相對低廉，如我國有意組建適合的國民兵旅，不妨提供外籍勞工另一個提升工資的機會，與國家簽訂協助防衛契約條款，仿效法國的「外籍兵團」、英國的「喀爾喀兵團」，或是美國的「綠卡士兵」，來組建我國的外籍傭兵協防國家安全。因此，就長遠（期）的國防安全戰略思考下，可適時透過修法，來台工作的外勞（籍）人士必須配合我國全民國防的防衛理念，一旦台海發生戰爭，即依動員機制納入軍事管理，依令協助防衛我國的安全。

六、藉法規修訂，將替代役納入動員編組

兵役法第二條：「本法所稱兵役，為軍官役、士官役、士兵役、替代役」。故替代役應視為兵役的一種，只是目前政府將替代役役男投入國家建設及社會服務工作領域。替代役制度的規劃在強調「不影響兵員補充、不降低兵員素質及不違背兵役公平」原則的前提下，將國軍需求所溢的出兵員，以及不適服常備兵役而未達免役標準者，做公平、合理的分配，以提升政府公共服務能力。惟檢討國軍戰備整備現況，由於役男逐年縮減，常備部隊編現比偏低，更明顯的降低我國軍總體效能。替代役既是一種社會服務役，當被視為兵役的一種，但卻不受陸海空軍刑法的約束，在不具備後備軍人的身份下，也就不必應受各項動員召集訓練，這和國土防衛結合「全民國防」與「全民防衛動員」的國防戰略構想，完全無法交織產生效能。由於目前擔任替代役役男就有萬餘人，顯示平時除了佔據兵員補充員額的問題外，尤其對戰時最需要精壯役男投入戰鬥，若仍在擔任一般公共服務的工作，豈不浪費人力，戰時戰耗梯隊所需兵員補充的隱憂將隱藏其中。因此，國軍應適時透過法規的修訂，將替代役人員納入戰時動員編組，以充實兵員補充的能量。

七、參酌美國國民兵經驗，兼具後備戰力與社會就業機會

美國國民兵的戰鬥力不亞於常備兵，但國家平時只要付出一個正規職業軍人的三分之一薪水，卻可以獲得另一支同樣質量的軍隊，就連號稱對軍事思想及國防體制最有建樹的德國，也在仿效美國國民兵的體制。因此，國軍在長期人力規劃運用下，仍可找回在精簡人力機制期間所退役人員，納編為國民兵組織，平時由常備部隊軍官代為持續基本訓練，參與各項演訓，以保持本質學能，臨戰時透過立即動員，來執行各種軍事任務。

由於美國國民兵得兵源，有許多來自未曾服役的男女國民，故法國國防部「國防人力招募中心」就曾運用以國防事務就業機會規劃，特別針對失業或較無一技之長的年輕人，除給予生涯規劃諮詢外，並提供相關國防領域的就業機會，此一計畫若能結合上述的國民兵旅，除可增加我國動員總體戰力外，更可提升社會就業機會，穩定就業率。當提供國防就業機會後，部隊一般性差勤工作，如衛哨、伙房、文書、行政運輸、一般通信勤務等工作就可以全部交由國民兵負責，志願役士兵便可全部投入專業化正規訓練，避免再受差勤節制而影響任務訓練，這是後備戰力與社會就業機會相互接軌一項思維，可作為人力規劃。

陸、結 論

台海何時掀起戰端，主動權在於從不放棄武力犯台的中共，至於戰爭勝負也無法從一廂情願的思考中去研判，或是藉由紙張作業與兵棋推演中獲得實際的檢驗，戰場上的場景經驗也只能藉平時的演訓與模擬訓練來累積經驗，惟獨不能一日不備戰。我們必須正視的面對未來作戰需求與人力的困境，在募兵制全面實施後的兵員補充如何接續現行流暢的作業模式，當應提早規劃與準備，畢竟沒有人力素質與高科技武器裝備就如同放棄國家安全一樣，面對未來快節奏的戰爭型態與科技戰，必須修訂一套完整符合國情動員機制，在落實兵員補充需求下，完成備戰準備工作，才能立於不敗之地。

註 腳

- 1 田昭林，《中國歷代戰爭年表上冊》（北京：解放軍出版社，2003年7月），頁1。
- 2 劉恆垣，《兵役學》（桃園：宏泰出版社，2004年7月），頁167。
- 3 郭建，《金戈鐵馬-中國古代軍事發展史》（臺北：知兵堂出版社，2007年6月），頁6。
- 4 國防部，《中華民國九十七年國防報告書》（臺北：國防部，2008年5月），頁13。
- 5 同註3。
- 6 顧儀文，《國防兵役論叢選集》（臺北：黎明文化事業股份有限公司，1990年9月），頁20。
- 7 何寄澎，《以軍令興內政》（臺北：國立台灣大學出版委員會，1990年9月），頁29。
- 8 江新元，《兵役行政與法規》（臺北：五南圖書出版社，1985年5月），頁12—13。
- 9 秦修好，《中外兵役制度》（臺北：中央文物供應社，1983年10月），頁509—510。
- 10 同註4，頁179。
- 11 同註8，頁5。
- 12 陳駿銘，《中共兵役制度之研究》（臺北：龍翔印刷有限公司，1991年6月），頁16—17。
- 13 唐惠民，《防衛動員：大學暨在職教育授課參考資料》（臺北：國防部總政治作戰局，2007年5月），頁17。
- 14 同註4，頁178。
- 15 同註2，頁442。
- 16 依據「兵役法」第8章召集—第37條召集規定訂之。
- 17 同註2，頁444。
- 18 同註13，頁78。
- 19 《國軍人事戰備教則》（臺北：國防部編印，2003年12月），頁3-27。
- 20 同註19，頁3—30—3-31。
- 21 吳傳國，〈國軍政治作戰在全民國防中的意義與角色〉《軍事社會科學專刊》（桃園：國防大學，2008年10月），頁53-55。
- 22 <http://news.gpwb.gov.tw/Prosубpage.asp?DPP=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=236>

- 23 同註2，頁362－366。
- 24 南方朔，〈全民皆兵是一種危險制度，立即停止徵兵制〉《新新聞第937期》，頁1-3。
<http://n.yam.com/view/mkmnews.php/170668/1>。
- 25 賴岳謙，〈全募兵制與國防轉型〉發言書（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2008年12月5日），頁1。
- 26 戴政龍，〈寓兵於民〉（台北：永然文化出版社，1999年4月），頁5。
- 27 同註26，頁137。
- 28 同註4，頁288。
- 29 陳駿銘，〈中共兵役制度之研究〉（臺北：龍翔印刷有限公司，1991年6月），頁61。
- 30 同註4，頁178。
- 31 引自〈國防部完成台海開戰傷亡評估－抗中首周我軍民恐死24萬〉《蘋果日報》（2005年8月22日）第六版。
- 32 張簡哲準，〈動員後應急備戰軍墓勤務作業精進作法之研究〉《聯合後勤季刊》第13期（桃園：後勤學校，2008年5月），頁41。
- 33 行政院勞工委員會職業訓練局〈統計速報〉，http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=60。

作者簡介

張簡哲準

學歷：陸官校77年班、陸院86年班、戰研班87年班、國立政治大學社科院行政管理研究所碩士。

經歷：連長、人事參謀、教官、營長、兼任講師等職，現職為國防大學陸軍指參學院軍事理論組上校教官

陳鍵誼

學歷：陸官校86年班、陸院98年班

經歷：連長、作戰官、軍研官，現職為陸軍司令部人事軍務處少校人參官

