



我國邁向募兵制後 人力動員機制之挑戰與因應

撰稿／陳泰民中校

提要

一、日前國防部長表示，將於4至6年內完成全志願役的目標。本研究旨在針對國軍實施募兵制後，在戰時人力動員之來源、程序及實施作法上實施探討。因本國尚未完全實施募兵，而美軍實施全募兵數十年且有動員人力支援多場戰爭之經驗，故以美軍為對照，希冀能從中啟發，作為爾後本軍在人力動員及相關作法之參考。

二、未來若採行募兵制度，戰時人力動員來源減少，且相關的兵役動員法規、準則尚未修訂加以配合，及現行召集訓練作法未臻完備，對人力動員工作的執行將有所危害，進而影響到作戰任務的達成。

三、本軍未來在募兵政策指導下，先期預擬配套措施，透過「持續配合推動全民國防教育」、「修訂相關法令」、「精進準則研究發展」及「精進教育召集訓練作法」等，維持一支可恃的後備戰力，以創造本軍動員後管地位與價值。

四、本軍專責後備動員管理工作，採行募兵制後對本軍之影響至鉅，無論後備部隊組建、法令準則研修、召集訓練工作上，都考驗本軍幹部未來執行工作能力。因此，惟有預先規劃、妥採因應作為，建構全新、全方位之後備動員管理體系，以達支援軍事作戰之目的。

壹、前言

人力資源為軍事動員資源區域之一，其範疇包含人員的管理、民間人力、人力動員方案及其它資源區域的影響。¹。「動員」傳統上為戰爭準備的代名詞，意指國防人力與物力資源之增加，其主要工作為軍事後備部隊之組建與民間後備力量之使用，尤其強調徵、召集民間之人、物力資源，以為戰爭之用。國軍軍事動員區分為軍隊動員與軍需工業動員，於戰時迅速集結作戰所需人力、物資，及時支援軍事作戰。人力動員則為軍隊動員之根本，著眼於「平時養兵少、戰時用兵多」之基本精神，平時以周密之後備軍人管理及役、戶、警政單位密切配合，戰時依動員令完成動員實施，充分運用後備人力，遂行作戰任務。²

日前國防部長表示，將以逐年減少徵兵需求，但增加募兵員額，以「募兵為主」、「全面募兵」兩個階段，推動兵役制度轉型，希望於4至6年內完成全志願役的目標。³兵役制度與動員原為一體之兩面，兵役為動員成功的基礎，而動員之達成則是兵役之最大目的。故本研究旨在針對國軍實施募兵制度後，在戰時人力動員之來源、程序及實施作法上有何窒礙之處，作一粗淺探討。因本國尚未完全實施募兵，而美軍實施募兵制度數十年且有動員人力支援多場戰爭之經驗，故以美軍為對照，希冀能從中啟發，作為爾後本軍在人力動員及相關作法之參考。

貳、國軍現行人力動員作法

我國現行之動員機制係結合「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想與指導，以公開動員為主之戰略守勢型態的國家總動員。人力動員則係指國家總動員人力方面各項準備與措施之總稱⁴，其動員成效直接影響戰時作戰任務的達成。國軍軍隊人力動員相關作法如次：

一、動員方式：

區分為「計畫動員」、「臨時編成」兩種。

(一)計畫動員：包括編實動員、擴編動員（有母體、無母體）、戰耗補充及輔助軍事勤務隊動員

(二)臨時編成：為適應軍事需要，臨時申請後備軍人編成新部隊，或充足三軍各部隊。

二、人員選充：

人員選充之目的在選擇適任之後備軍人充實動員部隊平戰編裝缺額之官、士、兵，以使動員部隊編成快、戰力恢復速。

(一)對象：

凡服現役期滿退伍之人員，至法定除役年齡前，⁵均屬後備役，亦為國軍人力動員選充之對象。

(二)區分：

可區分為指名申請與一般申請兩種。所謂指名申請係為充分運用後備軍人之專長，凡需求部隊之高級、特殊專長與軍（兵）工廠之專技人力，由需求部隊指名提出人員需求申請。一般申請則是由需求部隊依編裝缺額需求，向縣市後備指揮部提出所需後備軍人之專長、階級、人數，再依選充作業原則，運用資訊主檔遴選適員充足各部隊。

三、人力動員程序：

後備軍人依兵役法第37條規定應接收之召集種類計有「動員召集」、「臨時召集」、「教育召集」、「勤務召集」及「點閱召集」。其中教育召集及點閱召集為平時訓練、演習、點驗或校閱時實施。戰時或非常事變時，由總統以緊急命令頒佈「動員令」，實施全國動員或局部動員。⁶在人力動員部分，平時除計畫整備、召集令、冊印製保管、要員異動換補等，在戰時動員令下達後，須依令接收（下達）動員令，並按召開動員會報等既定程序實施動員；依動員狀況適時處置狀況，繼續實施動員，並儘速完成再動員整備。現行作業程序與要領如下：

(一)動員令下達：

各級接受上級傳達之動員令後，應逐級下達至動員部隊，以傳達方式可區分為以下幾種作法：

- 1.以文書傳達時，應在受領封套上註明收到時刻，並簽名蓋章交付傳令軍官帶回。
- 2.受領電報、傳真時，依動員令電訊處理規程迅速回復或書面郵寄。
- 3.用電話傳達時，接聽者須筆記之，在接聽完畢後，應複誦其全文。並經受領單位主官（管），向上級求證，確無錯誤後，即展開動員作業（含召集令交付）。
- 4.用資訊網路（電子郵件）受領動員令時，經查證無誤後，即展開動員作業。

(二)動員戰備整備會議召開：

動員戰備整備會議召開目的在將平時動員準備轉化為動員實施。為各級接獲動員令後，首要召開之會議，置重點於如何達成動員任務及應完成事項。

(三)動員管制室開設與作業：

動員管制室為固定設施，平時即應完成設施準備，戰時接獲動員令後，均應於動員令生效之同時開設動員管制室。其內部設施除作業桌椅、時鐘、文具等，並需建立上、下及平行各級之專用線路，隨時保持暢通。作業時採24小時作業，掌握各單位動員狀況，直至復員為止。

(四)召集事務所開設與作業：

召集事務所為處理應召人員報到、分配之處所。動員部隊接獲動員令後，亦應立即展開召集事務所開設作業，待命接收應召人員。

(五)召集令交付：

依召集規則第2章規定，各警察分局於接受電話（傳真、資訊網路）動員令，獲悉應召員報到生效之同時，應迅速將召集令交由專差送達分駐、派出所，由勤區警員轉交應召員。

(六)臨戰訓練：

各動員部隊於完成部隊編成後，即應實施臨戰訓練，依可用時間、預劃之科目、場地、師資實施訓練，以迅速恢復戰力，投入戰場。

四、復員：

人力復員乃將已動員之人力，恢復為平時之態勢。其實施由總統決定，由國防部頒布計畫，以命令行之，此命令稱為復員令。復員令之傳達與受領，同動員令。各動員部接獲復員令後，立即繕造復員名冊，送交各相關單位，並以解除召集命令實施應召員歸鄉。

參、美軍人力動員機制

1973年美國全面撤出越南之後，尼克森總統宣布實施全募兵制，目前仍然實行募兵制。其兵役制度規定凡年滿17至35歲的年輕男女，經智力測驗和身體檢查合格者，均可志願入伍。志願服現役的年限根據個人與軍方簽訂的合約而定。美軍可分為正規軍與後備部隊兩大類：正規軍的成員即為職業軍人，而後備部隊則是所謂的平民軍人，一般可再區分為美國國民兵與各軍種預備役部隊兩類。後備部隊依其動員順序可再分為三大類⁷：第一級為「待命預備役」。第二級為「儲備預備役」、第三級為「退役預備役」。

一、人力資源來源：

美軍軍事動員人力來源包含「後備部隊成員」、「軍隊退役人員」、「志願提早服役人員」及「志願役或受徵召服役人員」。這些動員人力資源在美國係經由法律規範，以期在危機狀況發生時，提供支援與回應。表1為有關美軍軍事人力動員之來源與選項一覽表，用以開始召（徵）集程序。其中，有關各種不同人力來源的法律授權，亦被列入相對應的選項中。

人力動員來源除了上述幾種方式，在動員時尚可採取三項作為來確保最佳及可運用之人力。這三項作為分別是「停止流失」、「停止運動」及「人員的再分配」行動。停止流失係指允許軍事部門在服役人員的服役期限超過時，繼續保有他們；停止運動是指軍事部門有權執行的政策、程序及行動，以穩定現役部隊人員，並確保有可供執行任務的最大數，這些行動可能包括了取消暫時性及固定的調動、變更任期制及縮短軍校受訓時程等。人員重分配行動亦即軍事部門在危機情況時所採取的作為，以確保高優先權的單位可以維持在最高等級的備戰狀態。

二、人力動員程序

美軍人力動員程序主要有5個程序：「計畫作為」、「決策」、「執行」、「監督與報告」及「復員」等5項。

(一)計畫作為：

美軍認為良好的動員計畫作為，可早期分配後備部隊作戰需求、提升後備部隊戰力及增進後備部隊效率。其計畫過程包括：開始計畫、概念發展（假定及可行性）、計畫發展（部隊需求）、計畫檢核（需求是否符合作戰所需）及發展支援計畫。另外，除了周密的主計畫外，美軍為因應危機狀況的發生，如召集部隊無法及時動員完畢，動員參謀官應另計畫備用計畫，如召集其他部隊，以滿足作戰所需。

(二)後備部隊召集決策形成：

美軍在這個程序中，係依照國家危機發生的狀況（如表1），由參謀首長聯席會議主席認同動員是必需的，再由聯參動員參謀官研擬所需動員人力、數量後，越過國防部長向總統建議相關動員行動方案，由總統依職權發佈動員命令。

(三)執行：

這項程序簡而言之，其實就是動員過程的管理，包括動員令的傳達、後備部隊的召集作業等。在執行期間各層級必須密切協調以防止訊息誤傳和情況混亂。

(四)監控與報告：

監控與報告是人力動員組成的一部分。資訊之及時與精確的蒐集、分析及傳輸，對動員行動的實際運作及提高效率是很重要的。精確與及時的報告也是必需的，因為民眾及社會對於國民兵及後備部隊的非自願性服役有著高度的關切。監控的範圍包括部隊需求、資源、動員的執行、資訊及報告需求、復員期程表等。而報告則包含從各項監控活動中所獲得的資訊，提供給涉及動員和復員的權責機關，例如向國會、聯參或軍種的報告，另外關於後備部隊方面的問題、不再需要後備部時、作戰部門所需之動員資訊及復員期程表亦是需要報告之範圍。

(五)復員：

復員過程區分為三個階段：第一個階段為初步行動，為確定復員部隊及待命編成的部隊，並且確定復員政策。第二個階段為計畫階段，包括決定作業支援需求、確認需復員的部隊及支援復員作業所需，這裡所指的支援復員作業所需，係指人力復員時所需之醫療、運輸、後勤、休假政策及離營手續等。第三個階段為執行階段，即開始執行復員工作，各部隊並建立復員名冊呈報。

肆、問題與挑戰

國軍目前在「精簡常備、廣儲後備」的政策指導下，已漸建立一支可恃的後備戰力。未來在實施募兵制後，對目前

軍隊人力動員的影響為何？的確需要探討。

一、兵役制度：

兵役制度係泛指國防建軍之制度，亦稱為兵役制度，簡稱兵制，世界各國兵役制度概區分為二種⁸，如圖一所示。

(一)義務兵制：

係指國家根據其建軍需求員額，依法強制徵召國民服兵役的權力，而國民亦相對有依法服兵役的義務。平時，在不影響民生的前提下，維持適度質、量的常備部隊（包括軍官、士官、士兵）；役期屆滿後循序退伍，可廣儲大量後備兵員於民間，從事生產；戰時，即依需要實施全面或部分動員，擴張國防軍事兵力，以適應戰爭所需，捍衛國家安全，因其具備戰時實施之制度基礎，有「平時養兵少，戰時用兵多」之優點。義務役兵役制度依所需兵力來源，又可區分為徵兵制與民兵制：

1.徵兵制：

所謂「徵兵制」，基於國民皆兵之思想為宗旨，政府以國家的絕對自主權向所轄人民以特定對象強制徵集，並且服以一定期限之兵役，即一國的公民，在一定年齡都必須承擔一定期限軍事任務的制度，公民履行兵役義務的形式，通常包括定期在軍隊中服現役和預備役，役滿退伍後為後備役，儲備列管。一旦遭遇戰事或緊急事變時，動員後備役人員投入。

2.民兵制：

所謂「民兵制」，係以多兵主義為兵員訓練著眼，達成國民皆兵之經濟軍備政策。平時僅設必要的人員和軍事訓練機關，不設常備現役部隊，國民皆受短期軍事訓練，一旦國家有事，立即動員成軍，以高效率動員因應國防的需要。

(二)志願兵制度：

志願兵制度，乃依國家與國民之約定而服行兵役，亦即招募國民當中，志願投身軍旅服行兵役者；其國民服役並未受國家強制性約束。此種兵制又因從軍者待遇的不同，可分為「義勇兵制」及「募（傭）兵制」，兩類。

1.義勇兵制：

所謂「義勇兵制」，係基於國家民族之情感大義，具獻身報國之決心，置個人死生於度外，不計物質待遇，為保家衛國而投效軍旅。通常在局部軍事行動或特定任務中，遴選志願人員組成軍隊。

2.募（傭）兵制：

係指由政府招募所需要的員額或兵種，依其需要募集自願者加入軍隊體系即招募一般條件適於從事軍旅之國民或外國人士，成為志願軍人，以契約方式規定其一定待遇與服役年限，即所謂「職業兵式」的兵役制度。

以上所述兵制，各國視國情不同，採單一兵制或兼採多種兵制，因應各種因素而權宜運用。我國目前所採兵制係以義務兵為主，志願兵為輔之雙軌兵役制度，其優、缺點臚列如下：

(三)各兵制的優、缺點：

1.義務兵制：

義務兵制其優點為動員能力強、徵集兵員廣且具一定素質的軍事訓練程度、節省國防人事成本、平等及激發國民愛國情操等。但其缺點則為兵員專業性薄弱、人員組成複雜、未尊重國民自由意願、役男在學時所習專長無法立即投入市場等。

2.志願兵制：

志願兵制之優點為部隊專業性強、可獲較長役期兵源、訓練成果易保持、軍事投資效益大、社會青年可自由選擇服役及節省社會經濟人力成本等。但亦有國防人事成本大、無足夠後備兵員、兵員素質及年齡差距加大等缺點。

未來若要採行全志願兵役，勢必對爾後戰時人力動員來源造成影響。此外，相關的兵役動員法規、準則若未加以配合，相信亦會對人力動員工作的執行有所危害，進而影響到作戰任務的達成。

二、戰時動員人力資源：

因我國係採義務、志願雙軌兵制，服役期滿者，即納入後備役至除役為止，故平時即已積蓄廣大兵源，因此，可滿足戰時所需人力資源。但全面募兵後，因服役役期增長，退役兵源勢必銳減，在國軍「常備打擊、後備守土」的政策指導下，此種制度對於後備部隊的組建將會造成相當深遠的影響。

三、動員法令、準則：

我國目前動員機制係全民防衛動員，在此體系下，已建構一套完備的法令。如今實施全志願兵制，服兵役已不再是國民的義務，亦即服兵役是選項，可依個人意願決定是否服兵役，後備役也是如此。故諸如許多法令，例如：兵役法及兵役法施行法中所列役別及執行方式，後備軍人管理規則中所列管之後備軍人、召集規則規定後備軍人應受之召集及因應這些法律所訂定之行政規則、辦法…等，乃至於憲法第20條「人民有依法律服兵役之義務」，都無法適應募兵政策之作法。

四、動員編成速度：

後備部隊戰時要能迅速動員、迅速成軍，除仰賴平時人力動員整備落實外，戰時的臨戰訓練也扮演了一重要角色。縱使全面募兵後，有相當好的配套措施，吸引足夠人員（含足夠專長人員），或以施訓三個月的國民兵納入後備軍人管理，倘若未有良好的基礎軍事教育，亦會影響動員戰力恢復速度。因此，平時後備軍人的訓練是否還是沿襲目前的教育召集作法？其成效是否能滿足後備部隊戰時迅速恢復戰力、投入戰場的目的？新兵訓練的課目及內容是否應予調整？以強化訓練品質及成效。

伍、調整與因應

未來實施募兵制度後，因有較長役期，兵員穩定且訓練成果易維持，且可增加部隊之專業能力，對目前國軍整體兵力結構或常備部隊的戰備訓練、任務執行上應有所助益。惟就目前後備動員體制而言，實施全面募兵，在相關法令未修訂前，加上後備兵員數量的減少，勢必有所衝擊。本軍如何在募兵政策指導下，先期預擬配套措施，維持一支可恃的後備戰力，創造本軍動員後管地位與價值。在此提出幾點淺見，提供未來共同努力的方向：

一、持續配合推動全民國防教育：

全民國防教育法自94年2月公布，95年2月1日正式施行後，國軍各單位無不戮力配合執行，然仍未具有顯著成效。其原因除了國人普遍憂患意識薄弱外，另外原因係本軍所推展全民防衛工作，對人民部份權利與自由有所限制，如教育召集、萬安演習、同心演習所造成工作及生活的不便。對於此種現象，本軍應更積極參與全民國防教育事務，除運用現有青溪組織、營區開放時機，更應主動協調地方機關、學校單位，派遣合格師資實施宣教，並將教育重點置於全民防衛動員工作執行概況、未來募兵後兵役動員法令修訂方向及後備動員工作所能提供地方的協助…等。一方面讓民眾對全民防衛動員工作執行降低排斥感，另一方面，針對學生宣教，亦可擴大人員招募成效。

二、修訂相關法令：

動員後管相關法令為本軍工作執行之基礎與依據。國防部規劃於4至6年內逐步完成募兵制度之目標，本軍主管相關法令人員，應主動掌握國防部相關政策指導方向，提供修法建議，並以兵役、動員法令同步實施修訂，避免造成相互牽制及未來後備兵員不足現象。

三、精進準則發展：

軍事準則為國軍指導建軍、備戰與用兵理論及實務的準據。依照國軍準則發展組織，各軍司令部負責軍種準則編撰，並由司令部內各處及軍種院校協助相關專業準則編撰工作。9然本軍現行準則發展專責單位、人員，司令部督察長室僅1至2員，後備動員管理學校教學暨研究發展組（編制6員）。若因應實施募兵制後，法令大幅修訂，相關動員後管專業準則亦須全面檢討重編。故建議除應定位後備動員管理學校為本軍兵監學校，並擴編所屬研究發展組，納編具專長碩、博士人才，專責本軍相關專業準則發展；另外，在準則研發方面，首要建構動員後管理論基礎，並考量三軍各部隊作戰需求，以符動員支持作戰之精神。

四、精進後備軍人教育召集作法：

世界各國為提升後備部隊素質，均不斷研究精進其後備部隊訓練，無論在訓練標準、內容與方法上，均力求與現役部隊同步發展，如美國國民兵每年至少進行39天的訓練，後備部隊則進行45天～60天的訓練。且就「沙漠之盾」及「沙漠風暴」作戰經驗顯示，60天的後備部隊訓練投入戰場，仍無法滿足作戰需求，而延長至90天。10反觀國軍現行教育召集，因國情及義務兵制影響，後備部隊採3年2訓方式且每次僅施以3.5至5.5天，輔助軍事勤務隊則為1天6小時的召集訓練，故訓練成效難以彰顯。未來若採募兵制後，後備部隊的教育召集訓練應採年施訓，訓練課目、時數及內容亦應有所調整與強化，並應置重點於士兵單兵戰鬥與射擊技能、多人操作武器的組合訓練，進而排定流路配合常備部隊進入基地實施鑑測，以落實及提升整體後備部隊戰力，達成動員迅速恢復戰力之目的。

陸、結語

在上級明白宣示採行募兵政策方向後，國軍各單位均應配合執行。本軍專責後備動員管理工作，實施募兵制後對本軍之影響至鉅，無論後備部隊組建、法令準則研修、召集訓練工作上，都考驗本軍幹部未來執行工作能力。因此，惟有預先規劃、妥採因應作為，建構全新、全方位之後備動員管理體系，以達支援軍事作戰



表一：美軍軍事人力動員來源及選項一覽表（作者自行整理）

狀 況	人 力 來 源	人 力 動 員 選 項	行 動 項 目
國內突發事故（例：天然災害、社會動亂）	- 陸軍國民兵 - 空軍國民兵	聯邦政府國民兵部隊 美國法典第10章12406及331-333	- 總統發佈 - 聲明及行政命令
各種層級的突發事故	國民兵及後備部隊中之志願者	招募志願者 美國法典第10章12301(d)	各軍事部門依其所需專長對志願者發佈召集命令
	正規部隊及後備部隊服役滿20年	重新招募退役者 美國法典第10章688(a)	各軍事部門發佈召集命令
	志願入伍	招募符合資格之志願者	各軍事部門依據國防部及服役標準、政策同意志願者。
	選擇後備部隊 - 單位 - 擴大個人動員	召集選擇現役之20萬後備軍人(由總統選擇後備部隊召集) 美國法典第10章12304	總統發佈行政命令。各軍事部門依國防部長指示發佈召集命令。總統應在24小時內向國會報告所預想使用之武力。
	徵集	開始徵兵	國家指揮當局請求甄選服役法令修正，授權徵兵。
戰爭或全國性的突發事故	待命後備部隊 - 單位 - 個人待命後備役 - 擴大個人動員	召集現役1百萬待命後備役人員(局部動員) 美國法典第10章12302(a)	總統聲明國內遭受突發事故並發佈行政命令(或突發事故的國會宣言)。各軍事部門依國防部長指示發佈召集命令。
	- 待命後備役 - 退役後備役 - 儲備後備役	召集現役後備役人員(全面動員) 美國法典第10章12301	立法通過或國會有關戰爭或全國性突發事故的聯合決議。各軍事部門發佈召集命令
	新單位與個人	增加新的軍隊及個人以達國家安全目的所需。	立法授權通過增加軍隊及人員。

註 腳

1 國防部聯合作戰演訓中心譯，美軍聯戰準則4-05「動員規劃教則」，頁4。

2 國防部後備司令部頒，人力動員教範，95年10月20日，頁1-1。

3 蘋果日報，擴大募兵，97年6月4日，<http://1-apple.com.tw/>。

4 林錦清，從美軍後備部隊之動員功能論我國人力動員機制之策進，聯合後勤季刊，第9期，頁110。

5 依陸海空軍軍官士官服役條例（91年6月5日修正）第5條「軍官、士官除役年齡」：下士、中士、下士為50歲；士官長58歲；尉官50歲；校官58歲；少將60歲；中將65歲；上將70歲。另兵役法（96年3月21日修正）第3條規定義務役士兵除役年齡為36歲。

6 國防法（92年1月8日修正）第五章第24條：總統為因應國防需要，得依憲法發佈緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員。

- 7 林錦清，從美軍後備部隊之動員功能論我國人力動員機制之策進，聯合後勤季刊，第9期，頁111。
- 8 國防部後備司令部頒，國軍軍隊動員要綱，95年11月2日，頁1-14。
- 9 劉龍生、莊耀成，從美軍聯合準則發系統探討國軍聯合準則發展方向，聯合後勤季刊，第10期，頁90。
- 10 謝台喜，後備軍人教育召集及訓練方式之研究，http://past_journal.mnd.gov.tw/。

作者簡介

陳泰民

國防管理學院83年班、國防大學陸軍學部94年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士生，現任職後備動員管理學校總務處副處長。

