

後備



撰稿／郭春龍



總統馬英九先生先在競選總統時即提出打造精銳新國軍、確保台灣無戰事之國防政策，希望在未來4-6年內完成「全募兵制」，國防部長陳肇敏先生亦於立法院表示國軍規劃2010年起推動全募兵制，這不僅對現行的國防組織與軍隊體制進行重大的改革，亦對「國防轉型」能否克服當前多元的挑戰產生重大影響？因此，本文的探討方向即在了解目前我國國防戰略的歷史發展過程、哪些因素牽動我國國防戰略的結構性發展，影響我國國防組織與兵力結構的各種因素，從而提出未來全募兵下對我國軍事組織與兵力結構規劃的建議與政策參考。

研究發現，未來台海作戰的主戰兵力，對高科技武器裝備與高素質人才依賴較深，故需朝向募兵長役期及專業專精發展。未來兵力結構組建以高司幕僚簡併朝專業、陸軍建立「數位化、立體化、機械化」、海軍建立「高效質精、快速部署、遠距打擊」、空軍建立「早期預警、遠距接戰」、聯勤建立「服務主動、作業資訊化」、後備建立「全民化、單一裝備體系」、憲兵以「執行衛戍及反恐任務、特種勤務、維護軍紀」為目標；而兵力結構的調整必須做遠程的規畫，並使其具有穩定性，以免形成政策的浪費，但是如果因循顧既有的窠臼，與「本位主義」和既得利益的心態，則難期有為。

關鍵字：全募兵制、國防轉型、軍事戰略、兵力結構

壹、前言

奈伊（Joseph Nye）曾言，國家以實力作為基礎，¹故從近年來，全球主要國家為因應國際局勢的變化與新型態的威脅，紛紛調整其國防戰略及國防改革即可看出端倪。現今兩岸形勢轉變，國軍必須確保一個相對安全、穩定的社會環境，使國家與人民獲得自由、安全與發展。²面對中共持續增加的武力威脅，除了展現自我防衛的決心外，我們必須以新的視野，調整建軍備戰的策略，並強化自我防衛能力。³當前國軍因應外敵壓力日迫、威脅型態轉變、軍事革新趨勢及內部改革要求，正推動「軍事轉型」，⁴希為國家創造出能夠適應戰略環境變遷、克服多元國防各類挑戰的軍隊。而「軍事轉型」的根本作為都必須落實在軍事組織與兵力結構之中，才能產生預期的效益。

總統馬英九先生先在競選總統時即提出打造精銳新國軍、確保台灣無戰事之國防政策，希望在未來4-6年內完成「全募兵制」，⁵國防部長陳肇敏先生亦於立法院表示國軍規劃2010年起推動全募兵制，⁶這不僅對現行的國防組織與軍隊體制進行重大的改革，亦對「國防轉型」能否克服當前多元的挑戰產生重大影響？因此，本文的探討方向即在了解目前我國國防戰略的歷史發展過程、哪些因素牽動我國國防戰略的結構性發展，影響我國國防組織與兵力結構的各種因素，從而提出未來全募兵下對我國軍事組織與兵力結構規劃的建議與政策參考。

貳、影響我國國防戰略與兵力結構的因素

兵力結構規劃必須對戰略與安全環境進行評估，因此要從許多不同的面向去考量，安全環境的評估涉及對戰略選擇的問題，故如何察覺出國際軍事安全環境的變化、敵情的威脅，如何認知本身的優缺點及其承受挑戰的能力，預設未來的作戰環境與作戰方式，作兵力結構設計的基準，就顯的非常重要。⁷

一、國際軍事安全環境的變化

在全球化趨勢之下，國際村已儼然成為國際社會進化表徵之運作實體，原屬區域性之單一、偶發事件，往往可引發全球性之連鎖效應。在領土、種族、宗教、文化、核武發展、大規模毀滅性武器等傳統安全議題之外，能源需求、地球暖化、自然災害、跨國性犯罪、重大疫情乃至恐怖主義活動等非傳統安全議題，亦已橫亙世人面前，成為影響及挑戰全球局勢之不確定因素。⁸

國家安全政策優先順序受到許多非軍事性因素浮現的影響而呈現出新面貌；國家安全不再是單純的軍事問題，非軍事安全已愈來愈受重視。⁹當前世界軍事安全形勢的基本特點是不確定性增多，傳統與非傳統安全威脅相互交織，各國軍隊都在為應對不確定的安全環境作超前佈局，力圖營造有利於自身的軍事安全環境。

近年來，全球主要國家為因應國際局勢的變化與新型態威脅，紛紛調整戰略部署及加速國防改革，台灣位處東亞第一島鏈的重要地緣戰略位置，無可避免且很大程度地要受到外在環境的牽動；再者，面對在全球化及區域安全形勢，特別是中共武力威脅，我們必須以新的視野重新檢視對安全防衛的概念，調整建軍備戰的策略，以強化自我防衛能力。

二、中共對台武力威脅

中共對台策略，從以往「文攻武嚇」、「文攻武備」到當前之「文統武壓」等，皆在強調解決台灣問題「不惜一戰」之強硬立場。加上自中共總書記胡錦濤上台提出「胡四點」¹⁰的指導方針，對台工作積極併用軟硬兼施的和戰兩手策略，¹¹可知中共已對我國家安全形成持續而嚴重的威脅。近年來，中共除通過「反分裂國家法」抑制法理台獨外，更積極運用對台非武力「三戰」，遂行輿論、心理、法律各層次之攻勢作為。¹²

美國國防部《2008年中共軍力報告書》即言中共以區域政經強權之姿態快速崛起，其日益增加之國際影響力在全球戰略佈局中擁有舉足輕重的份量，對區域與全球具有深遠之影響。人民解放軍正處於高度轉型的過程，使其具備擊敗高科技能力之敵人，即所謂「信息化條件下的局部戰爭」，而軍事現代化的重要動機之一，即在為台海突發狀況預做軍事準備，其中亦考量到美國介入的可能性。而中共軍事力量不斷擴大，已對東亞軍事平衡產生影響，其戰略兵力的提升，影響範圍更超越亞太地區。¹³

然在《2010年中共軍事與安全發展報告》提及自2008年3月馬英九先生當選總統

後，中共一直在促進增加兩岸交流。不過解放軍並未減少對台駐軍。而且，中共正在升級導彈部隊的殺傷力——他們引進了射程、精確度和有效載荷都得到提高的這些導彈的變型彈。報告指出，為因應可能的台海戰事，中共持續在面對台灣的廣州、南京及濟南軍區部署最精良的武器。¹⁴解放軍125萬地面部隊，40萬部署在台海地區，作戰半徑涵蓋台灣的空軍基地部署490架戰鬥機及轟炸機，而且隨時可以增加上百架。中國共有七個短程彈道飛彈旅，部署地點都靠近台灣。另在海對岸部署1050枚至1150枚的東風15型及東風11型短程彈道飛彈，及200-500枚巡弋飛彈。近年來共軍針對台灣的軍演亦未減少，僅是轉移至距台較遠之處舉行。

解放軍已經開發並部署了足以對我國進行逼迫或在必要情況下採取武力手段的軍事能力。其軍事能力的提高對我國安全帶來了新挑戰，過去由於投送能力欠缺，解放軍無法跨越100海裡寬的臺灣海峽，這也為我國的“海島防禦”帶來了自然的地理優勢。¹⁵然尤於中共正在快速崛起，經濟已超越日本成為世界第二大經濟體，軍事也日益現代化，特別是中共的「殺手鐮」的不對稱作戰能力，讓美國日漸不安。報告同時強調「台海」軍力日漸向中共傾斜，面對共軍軍力成長，國軍應針對共軍的弱點、及國軍的優勢，建構不對稱作戰能力，對中共產生威懾作用，使其不敢輕啟戰端，俾維國家安全。

三、社會因素與人口結構

社會因素通常會被戰略規劃或是兵力結構規劃者所忽略。事實上，社會對軍隊的支持，軍隊與社會之間是否形成良性互動，都會對軍隊造成影響。在社會因素中，最直接連結社會與軍事組織與兵力結構的就是兵役制度。採取徵兵制的國家，兵源徵集來自普遍與公平的徵兵制度，也最能反映軍隊與社會的互動。¹⁶但徵兵制也可能引起軍隊與社會的脫離，導致軍事武力的效用受到限制，並對專業化模式產生偏見。以公平性而論，徵兵制無疑是最公平的制度；唯現存的諸多亂象，常肇始於執行層面的技術問題。我國自古以來「好男不當兵」的觀念深植於社會各階層，相對影響國家人力投入軍中及以軍旅生涯為終生志業之意願，另因社會開放，國民所得提高，經濟狀況愈好，家長愈不想讓子女當兵，而一般家長及子弟亦多視「當兵」為畏途。¹⁷

除了社會環境之外，人口結構亦是影響國防政策與兵役制度的重要因素，台灣的人口發展近年來明顯呈現「高齡化」及「少子化」的趨勢，人口出生率於1984年降至「替代水準」，在少子化與高齡化的雙重影響下，如果維持目前的生育率及男、女年齡組別勞動參與率水準，台灣之勞動規模在未來十年間只能緩慢增加，並在2015至2020年達到最大量。¹⁸而台灣人口變遷的結構在2007-17年人口數持續攀升，然出生率降低，人口老化，2019年將正式步入高齡化國家，將於2122年出現人口負成長。（圖一）如此人力資源的絕對數量的減少，對於國家發展、兵役制度的發展將造成相當的衝擊。

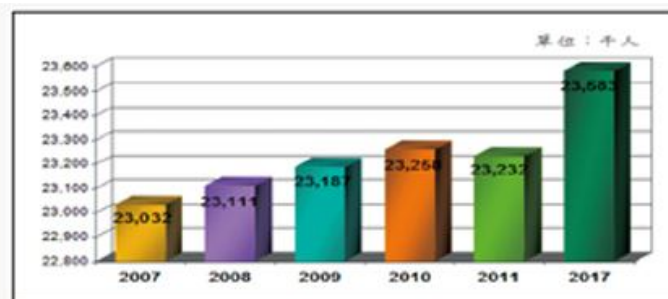


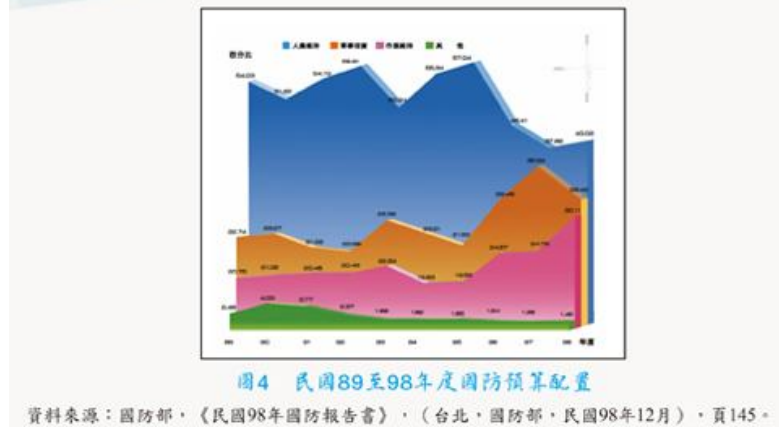
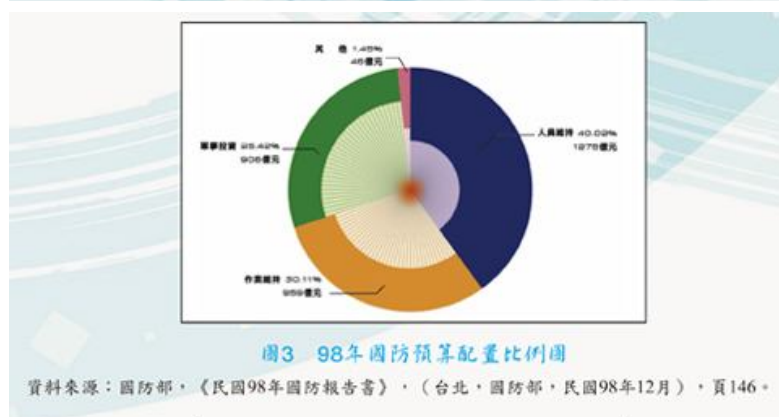
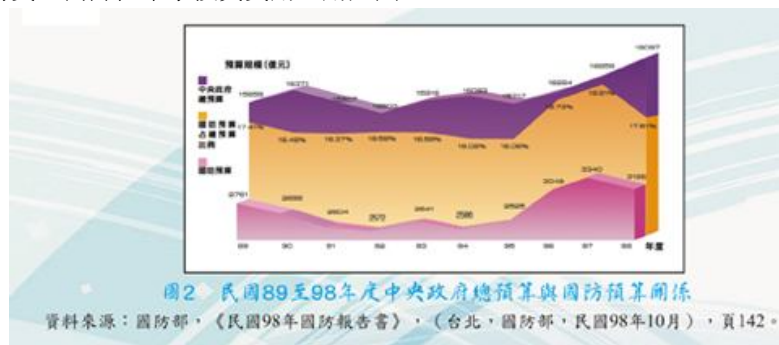
圖1 台灣人口結構變遷圖

資料來源：經建會（2006）中華民國台灣95年至104年人口推計

四、國防預算與財政

國防建設係國家整體建設的一環，國家資源的分配必須就國家整體政策規劃進行考量。國防預算可說對於軍事組織有絕對的影響，國防預算的長期短缺，勢必影響到軍事組織的規模，國防預算等於國軍建軍備戰計畫，為國防施政的具體表徵，舉凡武器裝備之採購、研發、製造、軍事設施整建、人員訓練等一切建軍備戰作為，均需預算的支持，以免論為空談。

我國88至98年度國防預算占國內生產毛額（GDP）趨勢，同期間國防預算占中央政府總預算之趨勢如圖二。顯示國防預算規模在政府政策引導下，96年法定預算達GDP2.69%，97年提升至GDP3%，顯示全民支持國軍捍衛台海安定之決心。事實上國防預算包括人員維持、作業維持及軍事投資等三部分（如圖三），比較97與98年可知，98年增加人員維持及作業維持費，而降低軍事投資費用，用如圖4。



國軍自民國92年開始辦理招募志願役士兵，而「募兵為主」之募徵併行兵役制度改革成功與否，須賴各種配套措施之配合，待遇適當與否是其重要因素，如以「人員平均成成攤提法」概算結果，志願役用人成本平均約為義務役的3倍，志願役士兵每萬人每年平均成本約為51億，義務役18億，未來更將隨志願役與義務役結構變化而加大其差距。如每年招募人數均達到預期規劃目標時，每人所需增加之人員維持費概算（如附表1）。且自98年度起，以後每年須增加151億，如此在人員維持費逐年增加，國防預算未改善下，將產生軍事投資與作業維持發生嚴重排擠效應。¹⁹另國防部98-102年五年兵力整建與施政計畫報告中提出的人員維持費分別是1295、1280、1380、1380、1390億，如配合馬總統基本工資2倍薪資需1530億，顯示費用框列不足，極可能造成推動募兵制之失敗，故需重新思考戰略構想、兵力結構與戰力組成結構。²⁰

附表1 志願役士兵招募預算需求

年度	94	95	96	97	98
所需預算	12	44	89	131	151
備考	自98年度起，以後每年須增加151億元				

資料來源：立法院公報，第94卷第35期，委員會記錄，頁271。

參、軍事戰略與兵力規劃之理論

一、軍事戰略的內涵與制定思維

一個國家自衛最重要的手段為國防，有了堅實的國防，才能抵禦外侮，確保領土與主權的完整，維護社會安定與人民福祉。有國防建設就有軍事戰略的策劃，它是建軍備戰的指導，旨以未來導向規劃武裝部隊的發展，建立一支能打未來戰爭，有效捍衛國家安全的勁旅。而軍事戰略的範圍，不只是籌獲武器裝備的問題，尚包括人員素質、部隊訓練和後勤能力等，這些都是影響戰力發揮與決定戰爭勝負的重要因素；同時軍事戰略若無適當的兵役制度相援應，供給軍隊平時所需要的各種兵員，俾利從事戰備整備事宜，則戰時才應急徵集兵員以禦敵，將是緩不濟急的高風險行為。²¹

建軍的目的在戰勝敵人，係以先勝的理念，建立優勢（或局部優勢）戰力為建軍目標。由於各國的環境與條件不同，軍隊的任務不同，因而引導建軍的思考方向不同，但總以如何打贏戰爭的作戰構想為依據。故軍事戰略為達成爭取軍事目標，支持國家戰略的任務，必須做好三件事，就是建軍、備戰和用兵。（如圖5）軍事戰略一切作為，都是以支持做好這三件事為主要的努力目標。所謂軍事戰略的所有一切作為，事實上，也就是軍事戰略的內涵，包括：制定戰爭原則和戰爭準則，建立各種軍事制度和指揮參謀作業準則，擬訂軍事戰略計劃、戰備規定、戰備整備計劃及戰爭計畫等，並督導實施以獲致預期的效果，圓滿達成爭取軍事目標，支持國家戰略的使命。²²

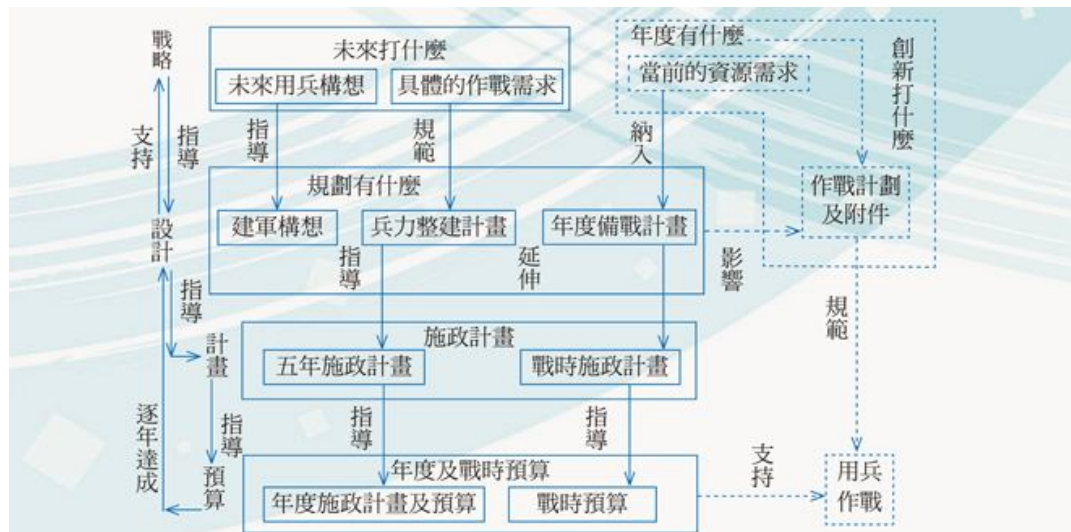
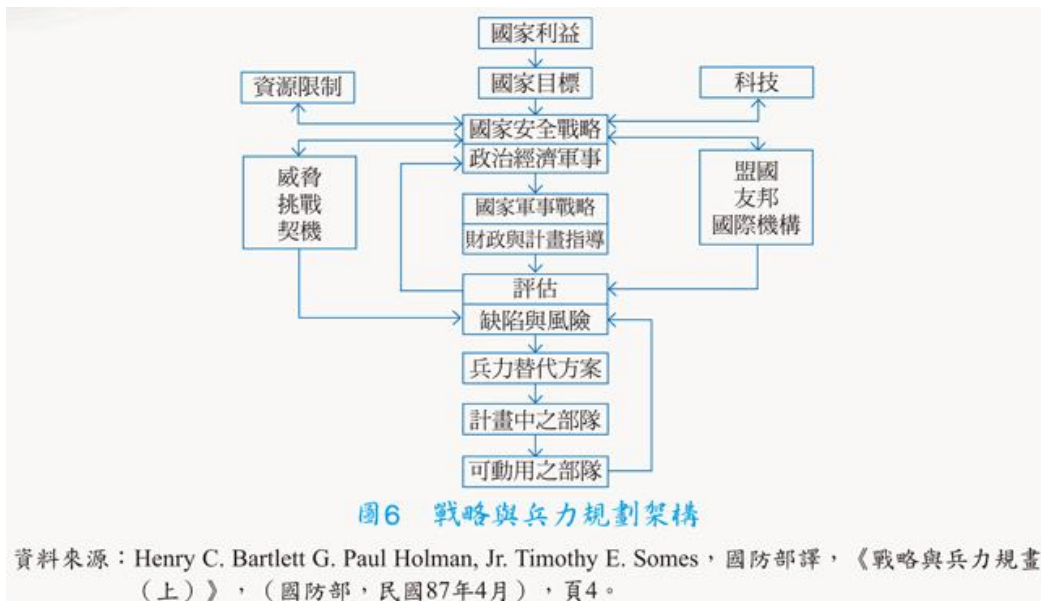


圖5 軍事戰略計畫的觀念流程與邏輯關係圖

資料來源：張鑄勳，〈中華民國軍事戰略研究—析論現階段台澎防衛作戰構想〉，《國防大學軍事學院》，（民國92年8月），87。

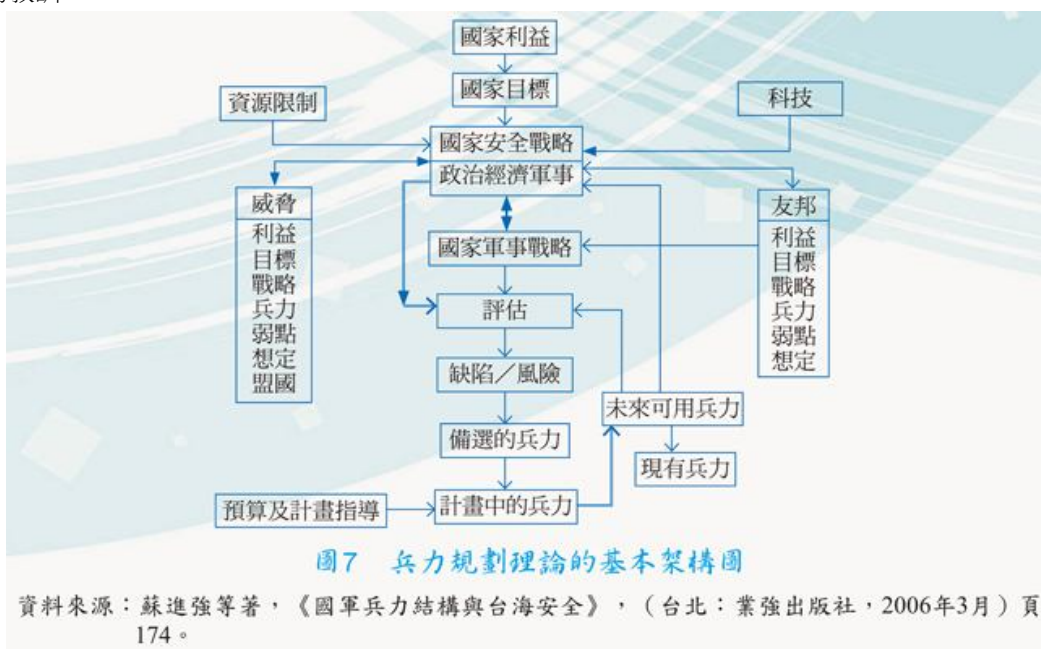
二、戰略與兵力規劃

戰略是兵力規劃最重要的準則，要從有限的國家資源（手段）獲致最豐碩的成果，就必須決定走向（目標），以及計畫與目的（戰略），因此，我們可能必須調整國家安全目標，以符合與國家經濟、政治與軍事力量的需求，如果戰略與兵力規劃配合失當，將會為我們的全盤利益帶來危險。Richmond M. Lloyd提出戰略與兵力規畫的過程中應該顧及的重要因素，對有限資源的配當，以及各種目的、手段與風險間的關係，因為資源無法滿足國家所有層面的需求；因此，必須出戰略性的選擇、建立需求、釐定優先順序、作出決定，然後將有限的資源配置在最重要的需求上。²³圖6戰略與兵力規劃架構）



此一分析架構，分為戰略制定與兵力規劃兩個主要部分。戰略制定係依據國家利益、國家目標、與資源限制各項因素擬訂。而兵力規劃，則依據軍事戰略、盟邦關係、威脅挑戰與契機、以及兵力替代方案計劃與可動用之部隊諸因素。²⁴此架構的功用為在複雜的現實與單純的思維間求取折衷的觀點，也企圖釐清戰略與兵力規劃中最關鍵的因素及其間關係，以研擬替代性戰略與未來兵力的準則，協助評估戰略家與兵力規劃人員的論點，做為研擬重大兵力規劃決策替代方案的出發點。

另戰略學者扶台興修訂巴特雷觀點，強調「戰略的選擇」與「兵力的選擇」兩大組成部分，並有其各自的回饋環路（如圖7雙線部分）。而「評估」則為兩部份的交集點，在兵力規劃中扮演關鍵角色，在不同時候都有不同的規劃小組針對各項因素加以考量，亦即在圖上各階層均有回饋的過程反覆。但最主要的仍是圖上所示雙線部份的回饋過程。在「兵力選擇」的部份，其相關考量的因素為：威脅、將來可用兵力、評估分析、短缺與風險、選選及計畫的兵力、預算及計畫之指導。整個規劃過程中，尚須考慮政府組織及軍（兵）種各自的本土利益、官僚體系的行為過程、政治因素、資訊時代的特質等等影響因素，以作出最合理的分析結論。²⁵以我國而言，威脅導向固然是建軍的主要考量因素，但必須考量如投入過多的資源，陷入相對性的軍備競賽，如冷戰時期的美蘇導致蘇聯的瓦解，是值得參考的教訓。



三、兵力設計的途徑

薄富爾（Andre Beaufre）認為最難解決的軍事問題就是如何能在平時以盡可能低廉的成本建軍，但卻能在戰時將之急遽擴編為一支足以滿足戰爭需求的武力。²⁶事實上，解決此項問題的過程即所謂兵力規畫，其間必須考慮的因素不外國家戰略、任務、敵情、地略、兵源、預算、動員、民防等。基本上，兵力設計可以分為八種不同的途徑（如表2），²⁷其各有優缺點，吾人可混合加以使用，取得合宜的兵力設計與規劃，從中找出適合國情，在有限財力下，針對敵情、依據任務，區分主從，來設計國軍兵力結構；且考量我們想要有何種作為（目標）、計畫如何進行（戰略）、面臨那些險阻（威脅與挑戰）、可利那些資源推展作為（部隊）、謬誤之處何在（風險），來達成馬

總統所言「固若盤石」的國防戰略及相應的兵力結構。

肆、我國軍事戰略、兵力結構演進與檢討

自民國38年國軍隨國民政府播遷來台，國軍的軍事戰略即隨時代的脈動而進行「攻勢作戰」、「攻守一體」、「守勢防衛」及「積極防衛」四個時期的調整，相關調整概述如下：

一、攻勢戰略時期（民國39年~57年）

政府播遷台灣初期，軍事戰略以反攻大陸為主，以建立兩棲登陸作戰及海、空軍攻勢能力，²⁸民國39年以後國軍最重要的構想是「海空軍控制海峽，台澎為主陣地，金馬為第一線陣地，從而加大防衛縱深。」當時國防部長俞大為解釋為「穩定前線，控制海峽，加強戰備，待機反攻。」而穩定前線是防衛性質，待機反攻是攻勢作戰，防是為了攻。控制海峽、加強戰備是攻守兼備。俞部長進一步提出「制敵彼方；擊敵半渡；摧敵灘頭；殲敵陣內」。²⁹而此構想具有旺盛的攻擊精神，成為爾後國軍防衛台澎最重要的指導，影響延續至今。

此期間的具體作為乃結合徵兵制的兵役制度，建立為數達七十萬人以上的總兵力，在三軍兵力結構上，陸軍部隊高達30個師，並編成2個陸戰隊凸顯攻勢特性，積極建立動員制度，廣儲後備兵員，並且不定時對中共發動小規模登陸突擊作戰，以測試部隊之登陸作戰能力。但因受到「中美防禦條約」的限制，實質上台灣已不可能對中共採取任何軍事反攻行動。³⁰

附表2 兵力設計各替代性方法之概要說明

方 法	驅 動 原 因	優 點	缺 點
由上而下	利益/目標/戰略	1.以目的為重心 2.有系統(宏觀)地整合力量的工具	1.過於忽視限制 2.惟恐挑戰較高層級 3.民眾對戰略的認知
由下而上	當前的軍事戰力	1.強調現實世局 2.有助於改善當前的作戰計畫	1.忽視未來 2.缺乏全盤性的視野
想定	情勢/環境	1.具有特定的焦點 2.鼓吹釐定優先順序 3.動態的一時宜掌握得當	1.世局是無可預測的 2.囿於自身的經驗3.傾向沉緬於過去
威脅	競爭對手	1.以未來無焦點 2.宏觀與微觀的均勢 3.強調軍事戰力	1.過於簡化 2.窮於因應突然的變局 3.具有沉緬於過去的特性4.迷信量化數據不公
任務	職掌	1.對戰力作務實的評估 2.釐定優先順序	1.有局部合理化的傾向 2.可能忽略較高層的目標
做好萬全準備	將風險降至最低	1.正視不確定性 2.保有均衡與彈性	1.低估友軍的實力 2.誇大敵人的戰力 3.作出最惡劣情況的想定/經費所費不貲
科技	優異的系統	1.強調知識與原創性 2.節省人力並減少人力傷亡 3.為兵力之乘數	1.往往以巨資換取小成就 2.高風險3.有違兵力平衡的運作
財政	預算	1.支持民主程序2.要求訂定優先順序	1.可能無法反映安全環境 2.造成經費循環支出惡化 3.造成經費均攤

資料來源：Henry C. Bartlett G. Paul Holman, Jr. Timothy E. Somes，國防部譯，《戰略與兵力規畫（上）》，（國防部，民國87年4月），頁37。

二、攻守一體時期（民國57年至68年）

由於國際安全環境改變，民國61年美國與中共簽署「上海公報」，雙方從此關係正常化。為了因應美國戰略轉向，台灣的軍事思想與戰略也由「以攻為主」轉向「以防為主」，從「台美合作協防」到「自主防禦」為考量，而建軍備戰的重點在於加強防禦作戰，也逐步停止對大陸的武裝襲擾和空中偵察活動。本時期，國軍積極發展國防科技，加強攻守戰備措施，充實台澎與外島諸般軍事設施，鞏固前線防務，以確保台灣的安全與繁榮。國防政策放棄以往「兵多即強」觀念，轉而強調重質不重量的「精兵政策」。但陸軍仍維持龐大的兵力，而兵役制度仍沿用徵兵制。³¹

三、守勢防衛時期（民國68-89年）

民國68年1月美與我斷交並與中共建交，因應國家情勢及國際環境等轉變，國軍再調整為「守勢防衛」，並依建軍期程，以整體發展陸、海、空三軍之均衡戰力為目標，依序以制空、制海、反登陸作戰戰力之整建為要項，俾能有效遂行戰略持久、戰術速決，達成建軍備戰的目標。

自民國84年起，國軍戰略構想調整為「防衛固守，有效嚇阻」，以「精、小、強」為整建方針，制空以戰管自動化、防空整體化為目標；制海以艦艇武器飛彈化、指揮管制自動化、反潛作戰立體化為目標；反登陸則以裝甲、立體、電子、自動化為目標。³²

本階段中，兵力因警備總部的裁撤，而由原警備總部的基幹與抽調之陸軍部隊，於民國81年8月編成海岸巡防部隊，故陸軍員額雖由原來之31萬2千餘人減至26萬8千餘人，但就整體而言，地面部隊之員額並無改變，海、空軍兵力亦仍各維持原有之6萬8千餘人，而兵役制度仍採徵兵制。³³

四、積極防衛時期（民國91年迄今）

民國91年調整戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」之「積極防衛」。「本階段以策定「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」建軍指導，以「戰略持久、戰術速決」用兵指導，規劃三軍聯合作戰之戰力整建。³⁴同時為加速國防改革，配合募兵制推動，貫徹精兵政策及落實國防二法，執行精實案組織再造，共區分二個階段，第一階段於民國93年1月1日施行至94年6月底完成；第2階段於94年7月實施計畫作業，於95年1月1日執行第二階段，預劃至97年底前達到組織重整與兵力結構轉型目標。將總員額由29萬6千員，調降為27萬5千員，精簡2萬1千員（幅度約為7.6%），在不影響戰力前提下，調整兵力結構，合理調整軍種兵力及官兵士兵配比（1:2:2為目標），以為各軍種後續規劃及編裝作業的依循。³⁵

在政府政策規劃下，現階段兵役制度正朝向募兵為主的募、徵兵併行的方向前進，自民國94年起逐年增加募兵人數，甄選高素質、長役期的人力投入需要高專長、高科技人才的主戰部隊，同時配合政府重大施政政策，同步修正兵役相關法令，以滿足國防的需要，符合民意的期待，適應國內政經環境的變化，遂行國軍維護國家安全的重任。³⁶

伍、前瞻「固若盤石」之高司兵力建構

國軍戰略構想歷經數次的演進，兵力結構亦隨之變革。而台澎防衛作戰的作戰構想，係國家軍事戰略的核心，主導軍事戰略的規劃方向。依97年國防報告書中記述國軍的防衛作戰的戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」，「有效嚇阻」主要是憑藉建立具嚇阻能力的國防武力，使敵人主動放棄發起軍事侵略行動的妄念。「防衛固守」則是當「有效嚇阻」策略未能改變敵軍謬誤判斷，仍悍然發起入侵行動時，我軍在全民抗敵意志與力量的支持下，以三軍聯合作戰方式，由空中、海上、陸上，全面對敵人發起致命性的反擊，展現國軍守護國土的堅定決心。³⁷

就戰略構想言，而發展嚇阻性武力與採取防衛性武力兩者所相應發展出的兵力結構和武器裝備並不完全相同。換言之，國軍整體的作戰構想與兵力整建計劃，應隨軍事戰略的調整而改變，而國防資源則必須因應新的戰略選擇，作出適當的分配，以支持戰略構想，確保國防目標的達成。但反制能力並不等於報復能力，在有效的嚇阻武力尚未籌建完成時，目前的兵力結構仍偏重防衛功能，對中共所能產生嚇阻的效果也將相對受到影響。

況且如果嚇阻能力的建構仍被動侷限於美國軍售或對外武器採購上，由於武器汰換的期程日益縮短，將因不斷追求武器的更新，使戰略戰術的發展和人員訓練緩不濟急，影響整體戰力的發揮，如此與原欲建構嚇阻能力的旨意相違背。而防衛固守，基本上是近於純防禦的思維，然而在戰略上很難同時兼顧嚇阻與防衛。由於兩者的手段與目標不同，在希望兩者兼顧的情況下，有限的資源在分配時極易導致嚇阻能力不足與防衛固守不易的兩難與衝突。

國軍「固若盤石」戰略兵力的建構，不應只是將原「有效嚇阻、防衛固守」戰略順序上的改變，某種意義上是採積極的戰略回應中共的武力威脅，但此戰略構想對於先嚇阻後防衛的邏輯存有矛盾不足之處，一是尚未建立足以嚇阻的兵力結構；其二是在有限的國防資源下同時運用嚇阻與防衛，將不利此戰略構想之達成，故採的「守勢防衛」戰略，來建構兵力，配合全民國防的政策實踐，是較務實可行的作法。

一、掌握敵情嚇阻威脅

中共在經濟快速發展，有效挹注其軍力擴張工程，其中二砲、海、空軍戰力已逐漸取得台海兩岸軍力優勢；並由地面傳統作戰擴向水下、海上、空中、太空、電磁和網路的空間，爭取「六維」戰力優勢，現階段對台採取「以武阻獨、以武促統」策略，律定「爭取談、準備打、不怕拖」對台工作原則，且手法日趨靈活與多元，此項發展可由美國與日本所公布的「中共軍力報告」及「防衛白皮書」證實「兩岸軍力優勢已漸向中共傾斜」。³⁸而國軍要確保台澎金馬之領土，中華民國之主權，2千3百萬人之生命財產，但中共以數倍於我之軍事不放棄對台用武，我們必須以小博大。

雖然各國戰略學者大都認為中共對我國不會有直接的威脅，但台灣卻不能低估中共犯台的意圖，也不可將台海安全寄望於美國或其他國際勢力的支持，是以唯有契合台海防衛作戰需求，具合理兵力結構的精壯國軍，方為屏障台海安全的主要力量。威脅與嚇阻之間，並非量化的均勢平衡，我國當然不必追求與中共等量的兵力結構，但基於國力所能，建立足以防衛台澎金馬的國防戰力，以「備戰而不避戰，能戰而不求戰」的嚇阻性兵力結構，相應於中共的不放棄以武力解決台灣問題的威脅。³⁹

二、高司幕僚組織簡併朝專業化、多能化為發展

我國在國防及軍事上是一個國家一個戰區的型態，參謀本部兼三軍聯合作戰指揮部，應兼具軍事戰略及野戰戰略兩個層級合一的編組功能。國防部的本部與參謀本部的職掌劃分，宜由參謀本部規劃軍事戰略，三軍的軍種戰略亦由參謀本部實施聯戰整合（聯合作戰指揮中心），參謀本部以野戰戰略的作戰構想，引導軍事戰略與軍種戰略的一體發展，將三軍的建軍、備戰及用兵緊密結為一體，有效運用國家資源建立完整的聯合作戰部隊。故宜全面檢討國防部本部、參謀本部、各軍種司令部高司幕僚功能與權責，朝專業、多能發展，整合功能相同、性質相近單位，以統一事權，提升行政效率，建立功能完整，權責相符及專業分工。

三、陸軍建立「數位化、立體化、機械化」為目標

朝「數位化、立體化、機械化」的建軍指導，若實施募兵制，陸軍部隊可就其專業、科技需求，訂定不同年限之役期與待遇。以募兵制下的常備士兵，在接受專業及戰備訓練後，擔任經常戰備時期及作戰部隊的主力，同時以接受志願役軍士官為各級部隊領導幹部，建立以專業化、科技化的「快速反應、機動打擊、有效殲滅」之地面戰力，仍為未來陸軍兵力結構中最理想的人力組合。如此可強化地面部隊聯合作戰與特種作戰的能力，以建立能執行聯合地面防衛、反恐應援、救災支援等廣泛的作戰兵力，達成平時能救災、戰時能作戰的目標，戰力可大幅提升，

更可精減大量人力需求。

四、海軍建立「高效質精、快速部署、遠距打擊」為目標

依據「指揮管制自動化、作戰能力立體化、武器系統飛彈化」的指導，藉強化情報偵蒐、增長打擊縱深、擴大作戰範圍，提升快速反應及應變防護等作為，組建具有有效嚇阻、三度空間機動打擊力的作戰兵力，達成「質精、效高、快速部署、遠距打擊」的兵力整建目標。主戰部隊以艦隊型態編成，而陸戰隊的職能與任務須重新思考如何與戰略構想之用兵結合。

五、空軍建立「早期預警、遠距接戰」為目標

依據「預警情報精確、指揮管制靈活、全區域防護、全天候作戰」的指導，以自動化作戰指揮系統為核心，整合各型戰機、無人載具與地面防空武器系統，強化基、陣地防護及整體後勤支援能力，並配合遠距偵蒐與遙攻武器系統的籌建，確實完成早期預警、防敵奇襲、遠距精準接戰的任務。故其兵力結構上編成作戰聯隊、戰鬥支援聯隊、及其他直屬聯隊，另因應愛國者三型飛彈系統及其他新武器系統，宜精簡防空砲兵指揮部員額。

六、聯動建立「服務主動、作業資訊化」為目標

依據「服務主動化、作業資訊化、管理企業化」的指導，藉聯合後勤組織整併、修護與補給工作併同作業、主動提供運補支援、作戰物資統一購買與分配，以及資訊、物流自動化等措施，有效提升整體後勤支援效能，全力達成「適時、適質、適量」有效支援三軍部隊的使命。故針對現役武器裝備的非核心能量、物料籌補運輸，檢討釋放民間承接，故兵力結構上將可大幅減少所需兵力。

七、後備建立「全民化、單一裝備體系」為目標

依據「提升動員效能、充實總體戰力」的指導，藉提升動員資訊系統性能、補充動員武器裝備、落實新兵訓練任務、強化訓練基地功能及精進後備服務效能，建立全民總體防衛的後備戰力，擔負災害應變支援與國土安全守備等任務，達成「及時動員、及時作戰、就地動員、就地應戰」的目標。其兵力結構以地區後備指揮部及縣市後備指揮部的編組型態，並依作戰需求調整守備旅編組。

八、憲兵以「執行衛戍及反恐任務、特種勤務、維護軍紀」為目標

依據特種警衛、衛戍任務、軍紀維護，以及支援三軍作戰等任務的特殊需要，建立反劫持、反破壞與反恐制變的作戰能力、情報偵蒐、刑技鑑識特殊專長的現代化憲兵部隊，圓滿達成協助社會治安、支援重大災害防救、確保社會安定與國家安全的任務。其兵力結構編成地區指揮部、地區憲兵隊及憲兵營，然故就其任務言，現行兵力結構宜可再精減，使其任務單純化。

陸、結論

孫子曰：「兵者，國之大事」，經緯萬端，指涉寬廣，欲求面面俱到，推析因果，實非易事。而從事國防政策與兵力目標設計之研究，事關國防發展與軍事建設重大意義之論題，乃為一項神聖且艱鉅之工作。就建軍備戰言，戰略環境、兵力結構設計與兵役制度三者形成了「三位一體」的緊密結合。戰略環境是兵役制度的指引，兵力結構設計為戰略環境與兵役制度的橋樑，三者緊密結合在一起。軍事戰略附屬於國家戰略，它是在國家戰略指導下分項資源並協調軍事領域內各項活動，用以支持國家戰略的達成。因而武器的選擇與兵力的規劃必須接受戰略目標與因素的約制，戰略必須有各種不同的武器與兵力供其運用，同時武器與兵力作了最佳的組合適足以適用該情境。未來台海作戰的主戰兵力，對高科技武器裝備與高素質人才依賴較深，故需朝向募兵長役期及專業專精發展，而兵力結構的調整必須做遠程的規畫，並使其具有穩定性，以免形成政策的浪費，並建構保國、保鄉、保土及民防為訓練重點，將使國民能夠理解國防安全的內涵形成「全民關注、全民支持、全民參與」的全民國防共識。

作者簡介

郭春龍

陸官校76年班，陸院86年班，陸院戰研班87年班，國防管理學院決策科學研究所碩士。

國防大學陸軍學院軍事理論組。

中壢市內壢成功路79巷20弄14-2號1F

電話：軍303665，手機：0922497174

