

國軍建立後備兵員制度之回顧與探討

撰稿人：秦大智、唐宇侃

摘 要

- 一、民國38年政府遷臺後，當時為何需要後備兵員？對於國家整體人力資源運用，又是如何進行規劃？殊值進一步探討。
- 二、鑑於國軍在臺建立後備兵員制度，迄今已有65年歷史，不僅成功解決當時軍隊兵員補充與汰弱留強的人事問題，亦具有確保臺灣之時代價值。
- 三、藉探討建立後備兵員制度源起、相關計畫作為概況，以及心得與體認，俾提供相關單位對於全民防衛動員之參酌精進。
- 四、心得與體認包含建構後備部隊不對稱戰力、兵役為人力動員之基礎、動員制度具不可取代性、持續學校軍訓教育等，以具體提升我國全民防衛動員能量。

關鍵詞：人力動員、兵役、白團

壹、前言

民國38年政府遷臺後，國軍為了確保臺、澎、金、馬復興基地安全，並伺機反攻大陸，在圓山軍官訓練團(白團)日本籍總教官白鴻亮，以及軍事教官易作仁、徐正昌、喬本等人協助下，¹於民國41年2月首次藉由計畫動員方式，舉辦「復興省軍事動員演習」。²並於同年5月間召開軍事動員演習檢討會，依據該次會議結論，國防部於8月1日正式成立「動員設計委員會」，並於同年6至11月間，依行政區域規劃分設4個師管區及20個團管區(不含澎

湖)。³隨後於民國42年首次頒布「軍隊動員計畫令」，並於民國43年間陸續舉行「春季陸軍動員演習」⁴、「軍需工業及地方醫事人員動員演習」⁵，以驗證動員計畫之可行性。然而截至目前為止，這些學術研究成果尚未說明當時為何需要後備兵員？對於國家整體人力資源運用，又是如何進行規劃？殊值進一步探討。

鑑於國軍在臺建立後備兵員制度，迄今已有65年歷史，不僅成功解決當時軍隊兵員補充與汰弱留強的人事問題，亦具有成功確保臺灣之時代價值與意涵。然而國史館目前對於《蔣中正總統檔案》尚未全部完成解密及開放閱

覽，故以國防部典藏之《國軍檔案》直接史料為主，以及相關單位官方出版品，與人力動員等相關文獻為輔。針對「建立後備兵員案」進行探討其源起、相關計畫作為概況，以及針對國軍近年軍事革新作為，藉由「以史為鑑」方式，提出心得與體認，俾提供相關單位對於全民防衛動員之參酌精進。

貳、源起

回顧民國38年政府遷臺後，先後爆發古寧頭、海南島、舟山群島、粵南群島、大膽島等東南沿海之作戰。⁶國軍當時除原駐臺灣部隊外，餘各部隊戰力均欠完整情況下，⁷為解決兵員補充與汰弱留強的人事狀況，於民國39年以陸軍為重點實施第一整編，以減少軍、師數量；後於民國41年正式接受美援武器，加強火力，進行第二次整編。⁸並於民國41年2月舉辦「復興省軍事動員演習」。同年5月間召開軍事動員演習檢討會，8月1日正式成立「動員設計委員會」，並於6至11月間，依行政區域規劃分設師管區及團管區。然而當時為何需要後備兵員？成為本節探討重點。

鑒於當時國軍在臺總兵力約60萬人，根據國防部人力司民國41年向美軍援顧問團⁹說明中，普遍存在以下問題亟待優先改善：¹⁰

一、改善國軍人員方面缺點

首先，當時國軍僅有第一線部隊的常備役官兵，沒有在鄉的後備役官兵，國防部曾於民國39~40年組成專案研究小組，研究如何建立兵役動員制度，¹¹均為國防財力所限，無法付諸實施。其次，當時軍隊普遍存在「官多兵少」現象，且年齡與階級過高，難以滿足戰爭

需要。尤其職業軍官培育費時、費錢，退役時政府須發退役金，又有二次就業困難之問題。最後，根據國防部第四廳於民國40年11及12月份驗放薪餉統計，國軍35歲以上的士兵約佔士兵總額五分之一，40歲以上的士兵約佔士兵總額十分之一。為謀求改善淘汰過剩軍官和老弱士兵的燃眉之急，第一須建立包含非職業性軍、士官的後備兵員，第二是讓在營的老弱官兵退休以補新壯官兵。當時考量老弱官兵絕大多數來自大陸各省籍，政府必須妥善安置及輔導就業，故民國41年規劃將軍中老弱機障約1萬4千名士兵退伍，安置到社會上各部門，待臺灣經濟建設發展後，就業機會增多，再將年紀較大官兵輔導就業。

二、適應預想戰況緊急需要

政府遷臺後，臺灣與大陸隔著海峽在「對陣」中，戰爭隨時有爆發的可能，戰事一起，軍隊需要進行缺員補實及兵員補充。國防部依據過去對中共作戰經驗，若是臨時徵集再進行訓練勢將緩不濟急，故應預先訓練好一批後備兵員儲備在民間，並需要成立軍事動員管區專責機構進行管理，定期實施複訓，一旦動員令發布，在很短的時間內就可以動員起來，充實編成一支可以作戰的部隊，或補充到原有的部隊，這樣的做法，才能適應預想戰況的緊急需要。

三、配合臺灣經濟發展狀態

當時臺灣經濟仍處於戰後重建狀態，仍需仰賴美國對臺經濟援助，¹²故建立後備兵員的做法，就只能先求其有，然後「分段升訓」，¹³並實施逐次複訓，以求其精。除在營之補充兵訓練花費較多外，餘均可達成節約國防經費



動員召集

支出之效果。

四、滿足反共抗俄戰爭要求

臺灣當時所面臨的反共抗俄戰爭，與以前歷次戰爭最大特殊之處就是思想戰。這種無形戰爭的勝敗，往往就可以決定有形戰爭的勝敗。因此對於國軍的每一位成員，必須設法保證其為忠於國家民族的份子，然後在思想戰中才能莫立不敗的基礎。

五、符合臺灣人力資源條件

依據當時各國動員一般標準，軍事人力約佔總人口十分之一。根據臺灣省政府民國40年12月戶籍統計，總人口數為781萬7,394人，理論上應該可以動員78萬多人。然而國防部實際上規劃在五年內所擬訓練的補充兵員額為61萬人，即使加上預備士官4萬人、預備軍官7千人，共計為65萬7千人，做為後備兵的骨幹。並且採取分年、分期訓練，每期3至4萬人，入營受訓4個月，期滿即行退伍歸鄉，對於臺灣經濟發展所需人力資源的影響不大。

參、建立後備兵員計畫

瞭解國軍建立後備兵員制度重要性後，進一步探討當時對於國家整體人力資源運用如何進行規劃？本文根據民國41年「國防部建立後備兵員計畫綱要」，以及「兵籍整理計畫」、「臺灣省乙種國民兵訓練計畫」、「補充兵訓練計畫」、「臺灣省高中以上學校普遍實施軍訓計畫」、「國防部軍事動員管區建立計畫」、「兵役及動員諸法令修訂預定表」等相關附屬計畫，首先說明本案目的：¹⁴

一、重建國民革命軍，以貫徹確保臺灣、光復大陸之目的。

二、在臺灣時期，精練現有常備軍，並盡諸般手段，訓練臺灣後備兵員。¹⁵

三、設立軍事動員機構，劃分管區，專責後備兵員之動員準備、督導、訓練、及留守業務。¹⁶

四、預期1年內，可以莫立軍事動員基礎，3年內訓完全臺灣10個年次役男，如戰事於本年爆發，或突然爆發，則一方面以常備兵和已訓之後備兵應戰，一方面陸續擴大訓練臺灣後備兵員，同時以純熟之役政業務，準備實施於大陸，配合戰地黨政業務，以擴充作戰力量。

五、確定由戶籍到兵籍，由兵籍選訓國民兵，由國民兵選訓補充兵，同時實施學校軍訓，以養成預備幹部，俾能構成一層緊靠一層、愈下層範圍愈大之寶塔式兵制，而以兵籍為基礎，以上述三種訓練為內容，訓練後完成動員準備。

其次，說明動員方式：¹⁷

一、反攻大陸開始時，臺灣之衛戍及初期人員之充實，由臺灣管區負責，同時動員後備兵員，以補充第一線兵團擴張戰果；臺灣保衛戰時，所有後備兵員，立即可以動員，以其大部參加作戰，以一部作補充之用。

二、戰爭如在民國41年內爆發，則在受訓中之補充兵，可改服常備兵役，並召集已受訓之國民兵入營，急需時，再直接徵集役男；戰爭如在民國42年爆發，則召集後備兵員，擴充並補充第一線部隊。

前述各情況，由國防部作成年度動員計畫令，由動員機構，確實訂定各種字號之動員計

畫，依狀況候令實施。

最後，針對根據國防部人員司於民國41年6月3日依據行政院命令修正本案附屬六項子計畫，分別摘要說明如下：

一、兵籍整理

「兵籍整理計畫」的主要內容係由戶籍加上身家調查和體格檢查，進而確立役男兵籍。¹⁸其目的在統一並簡化當時有關兵籍各種規定及籍式，歸併為入營前兵籍由鄉鎮編造、在營兵籍由部隊編造、在鄉兵籍由管區編造，並置重點於先行整理臺灣省入營前役男兵籍，根據民國40年12月修正通過公布「兵役法」，凡18歲至45歲應服國民兵役之男子，均須於受訓服役前編造入營前役男兵籍，定名為「國民兵兵籍」，並編造「國民兵名冊」。¹⁹當時規劃共計27個年次役男，依法鑑定體位軍種、兵種，編定兵籍，以奠定組訓及動員之基礎。先於民國41年辦理10個年次之兵籍(約60萬人)，民國42年度再辦理10個年次(約60萬人)，民國43年續辦理7個年次(約42萬人)，以後每年辦理除籍、入籍各1個年次，平均約為6萬餘人。²⁰

二、臺灣省乙種國民兵訓練

「臺灣省乙種國民兵訓練計畫」的主要內容係由兵籍選訓國民兵，完成後備兵員之初步訓練。²¹其目的係依據兵役法第9條，從20歲到45歲的男子，未服常備兵役、補充兵役、和甲種國民兵役者，概服乙種國民兵役，就所在地施以相當之軍事訓練。完成訓練後，再依兵役法第26條，選優召集服補充兵役，施以補充兵訓練，並於作戰需要時，舉行動員召集，於入營後，即可於短期內完成戰鬥訓練。因

此，乙種國民兵不必入營訓練，而是由地方政府就所在地施訓，²²亦即配合經濟發展，以不脫離生產為原則，當時規劃每年訓練4期，每期3個月，每日2小時，訓練總時數180小時，以各種戰鬥教練為主，政治教育為輔，以造成良兵基礎，並編入動員名冊。於民國41年7月以前，完成主要幹部訓練，8月開始訓練國民兵，預定民國41年分2期(民國20年及21年兩個年次)，訓練109,063人，以後每年訓練4期，約22萬人。²³

三、補充兵訓練

「補充兵訓練計畫」的主要內容係由國民兵選訓補充兵，以為後備兵員之骨幹。²⁴其目的為建立後備兵員制度，分期訓練補充兵，完成新兵教育後，退伍歸鄉，以為軍隊動員之準備。就已訓國民兵中，選擇甲、乙兩種體位者之一部，依法召集入營，與國民兵訓練銜接，受滿補充兵教育4個月，期滿退伍為補充兵預備役，編入動員名冊，完成動員準備，俾應動員召集時即能參加作戰。當時規劃民國41年舉辦1期(預定自9月份起至當年底止)訓練1萬人，自民國42年起至46年止，每年舉辦3期，每期訓練3萬至4萬人，於5年內訓練補充兵50萬人。²⁵在營期間，以完成步兵新兵教育，及步兵各種兵器之戰鬥技能為主。受訓期滿退伍歸鄉後，列為後備軍人，由管區按其轄區內之人數，依動員計劃予以編組，並實施點閱、演習、教育等召集；動員時，則依據動員計畫及動員令，實施動員召集，入營服役，以滿足兵員補充及擴編動員之需求。

四、臺灣省高中以上學校普遍實施軍訓

「臺灣省高中以上學校普遍實施軍訓計



動員召集

畫」及「專科以上學校畢業生養成預備軍官訓練計畫」的主要內容係由學生軍訓以養成預備幹部。²⁶其目的使專科以上學校畢業生，成為非職業性之預備軍官，以預備少、中尉為訓練目標；高中畢業生，成為非職業性之預備士官，故以預備士官為訓練目標。²⁷當時規劃專科以上學生，自民國41年8月開始，於畢業後前往軍事學校，實施集訓1年；高中師範及高職的學生，於第一及第二兩學年實施在校軍訓，每週約4小時，並利用暑假，男生每年集訓3至4週，女生派到聯勤各醫院，或勤務機關部隊實習。各級學生於訓練完成後，由國防部發給預備軍、士官適任證書，編入預備軍、士官籍，由動員管區依法管理，編造動員名冊，動員時可召集入伍。此外，為籌備學校軍

訓，於民國41年2月份，由國防部、教育部、內政部及臺灣省政府，組設「學校軍訓籌備委員會」專責機構，以國防部代表為主任委員，教育部代表為副主任委員，其他機關代表為委員，負責籌劃之，並甄選教官以滿足高中師範及高職之第一、第二兩學年在校軍訓之需求。

前述三項訓練計畫實施後，五年內可得訓練之各項後備兵員概算(如表1)，動員時之得員，則概為80%。各項訓練之後備兵員，應按鑑定之軍種、兵種，予以編組管理，實施定期點閱召集、教育召集、演習召集。一切軍事訓練方式、訓練方法和訓練程度，均依照美軍標準和軍事人員分類任職專長之要求，由陸軍總司令部編定各種統一之制式教範、教程、手冊等，頒布實施。

表1：五年內可得訓練之各項後備兵員概算表

區分 年度	納入兵籍者	由兵籍中選訓 之國民兵	由國民兵選訓 之補充兵	預備士官 (不含升學者)	預備軍官
41	60 萬	11 萬	1 萬	8,000	1,400
42	60 萬	22 萬	9-12 萬	8,000	1,400
43	42 萬	22 萬	9-12 萬	8,000	1,400
44	出籍入籍相等	22 萬	9-12 萬	8,000	1,400
45	同上	22 萬	9-12 萬	8,000	1,400
46	同上	22 萬	9-12 萬	8,000	1,400
合計	162 萬	121 萬	46-61 萬	4 萬	7,000

資料來源：整理自「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。

五、國防部軍事動員管區建立

「國防部軍事動員管區建立計畫」的主要內容係設立動員管區，管理和訓練後備兵員，並從事動員準備及實施等事宜。²⁸其目的在設立軍事動員機構，劃分管區，專責動員和組訓工作。當時規劃於民國41年12月底以前全臺設置4個師管區司令部(如圖1)，由幹部師司令部分別改編，師管區直屬國防部，並依據縣、市之行政區域劃分，設置22個團管區司令部，由幹部師所屬之團分別改編，並規劃自民

國42年起，由管區依兵役法令之規定，對民國41年(含)以前之後備兵員實施點閱召集、教育召集、演習召集。²⁹同時考量日後仿美軍制度設置軍區司令部，統一指揮各級管區。當年為了完成軍事動員準備，並配合民國41年國軍正式接受美援裝備所進行之整編案，利用現有機構幹部建立軍事動員管區，專責訓練後備兵員(不含補充兵)及掌理動員業務，使能充分發揮臺灣人力、物力，具體充實國防力量。

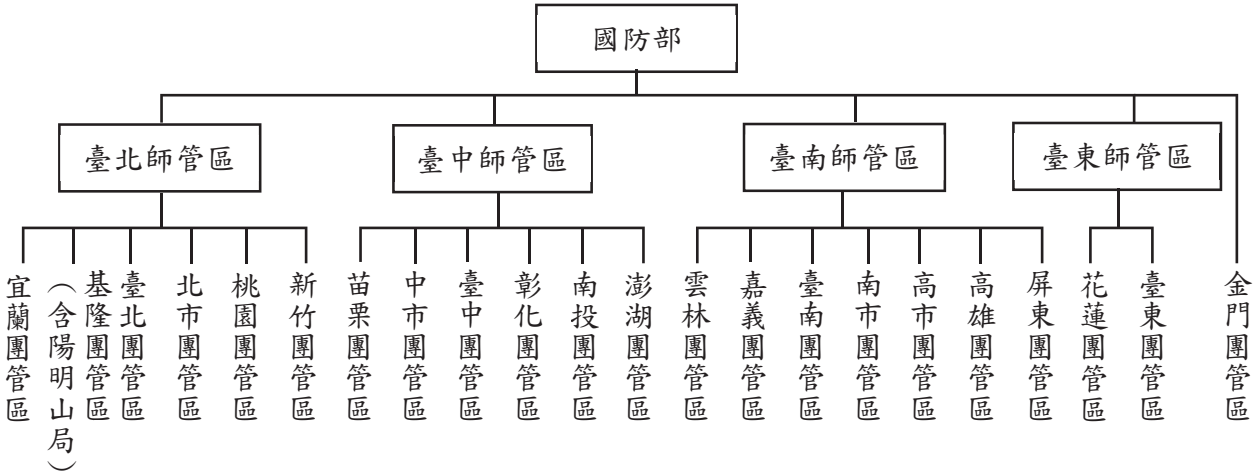


圖1：臺灣省軍事動員管區系統圖³⁰

資料來源：整理自「為檢送『建立後備兵員案』鉛印本以供參考由」(民國41年7月13日)，〈建立後備兵員計劃綱要〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：1631/1540，總檔案號：00050736。

六、兵役及動員諸法令修訂

「兵役及動員諸法令修訂預定表」的主要內容係修訂兵役和動員法令，以為執行的依據。³¹其目的為配合建立後備兵員制度需要，我國立法院於民國40年12月修正通過公佈「兵役法」，摘述相關要點如下：³²

- (一)全國男子依法皆有兵役之義務，年滿18歲起役，45歲除役。女子得依志願服軍事輔助勤務。
- (二)役種分為常備兵、補充兵、國民兵三種，常備兵現役為期2年(在營)補充兵現役為期3至6個月，期滿皆退為預備役。



動員召集

服現役時脫離生產，由國家供養，退為備役後，恢復生產，自食其力，國民兵均在所在地受1至3個月訓練，皆不脫離生產。

(三)國防部依軍事需要，得劃分區域配置管理機關，辦理管區之兵役動員及其有關事項。

(四)預備役及國民兵要受動員召集、教育召

集、演習召集、點閱召集、臨時召集，這些「召集」統歸管區掌理之。

當時根據兵役法修訂相關子法，並以復興省軍事動員演習各演習規定(臨時代替法令)為藍本，制頒有關兵役及軍事動員諸法令，使一切措施，均有所準據，進而於民國41年4月24日商訂修正所需之兵役及動員法規，如表2、3。

表2：修訂兵役動員諸法令預定表(兵役法令)

項次	名稱	主辦單位	協辦單位	綜合單位	審查單位
1	兵役法施行法	人員司	第五廳	法規委員會	法規司
2	管區組織規程	人員司	第五廳		
3	兵籍規則	人員司	第五廳		
4	國民兵組織管理訓練服務規程	第五廳	人員司		
5	徵兵處理規則	人員司	第五廳		
6	學校軍訓實施辦法	人員司	總政治部第五廳		
7	預備幹部選訓服役條例	第一廳	人員司第五廳		
8	在鄉軍人管理規則	人員司	第五廳第一廳		
9	妨害兵役治罪條例	法規司	人員司第五廳		
10	女子服任軍事輔助勤務條例	總政治部	人員司第五廳		
11	陸海空軍士兵服役條例	第一廳	人員司第五廳	法規委員會	法規司
12	陸海空軍軍官服役條例	第一廳	人員司		
13	免禁役緩徵緩召審核辦法	第五廳	人員司		
14	有關國防工業專門技術員工緩召適用範圍	第五廳	人員司物資局		
15	動員時期軍人及其家屬優待條例	第五廳	人員司		
16	兵役獎懲規則	人員司	第五廳		
17	召集規則	人員司	第一廳～第五廳		
18	在鄉軍人會組織辦法	人員司	第五廳		
19	兵役協會組織規程	人員司	第五廳		
20	勞軍及兵役宣傳辦法	總政治部	人員司第五廳		

說明：1.1-10項為第一期法規修訂，於民國41年6月底前完成；11-20項為第二期法規修訂，於民國41年9月底前完成。

2.修訂程序：由主辦單位起草，會商協辦單位，完成初稿，送綜合單位，予以修正，俾與有關法令配合關連，完成二次稿，送審查單位予以法律之審查修訂，並完成法定手續。

資料來源：整理自「為檢送『建立後備兵員案』鉛印本以供參考由」(民國41年7月13日)，〈建立後備兵員計劃綱要〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：1631/1540，總檔案號：00050736。

表3：修訂兵役動員諸法令預定表(軍事動員法令)

項次	名稱	主辦單位	協辦單位	綜合單位	審查單位
1	陸軍動員計劃令	第五廳	人員司 第一三四廳	法規 委員會	法規司
2	陸軍年度動員計劃令	第五廳	人員司 第一三四廳		
3	軍事徵用法	法規司	人員司 物資司 第一四廳		
4	軍事動員令電訊處理規程	通信 指揮部	第五廳 第二廳		
5	徵用令及徵用規則	物資司	第四廳		
6	徵發令及徵發事務規則	第四廳	物資司		
7	徵發汽車事務細則	第四廳	物資司		
8	徵發汽車評價規則	第四廳	物資司		
9	軍用汽車檢查法	第四廳	物資司		
10	軍用汽車檢查法施行令	第四廳	物資司		
11	軍用汽車檢查法施行細則	第四廳	物資司		
12	軍用汽車補助法	第四廳	物資司		
13	軍用汽車補助法施行細則	第四廳	物資司		
14	保護汽車檢查規程	第四廳	物資司		
15	陸軍徵用規則	人員司 物資司	第四廳 第五廳		
16	陸軍補充令及施行細則	第五廳	人員司第一廳		
17	資源調查法	物資司	第四廳		
18	資源調查令	物資司	第四廳		
19	基於資源調查法對特種技術者調查之事項	物資司	第四廳		
20	依資源調查法工作機械等登錄規則	物資司	第四廳		
21	總動員物資使用收用規程	物資司	第四廳		
22	總動員物資使用收用施行規則	物資司	第四廳		
23	工場事業場管理令	物資司	第四廳		
24	陸海空軍工場事業場使用收用令施行細則	第四廳	物資司		
25	留守補充業務規程	人員司	第一四五廳		

說明：1.以民國41年底修訂完成立法手續為限，由各主辦單位擬定呈核。

2.動員法令項目，係根據復興省軍事動員演習所需法令而訂，是否適合我國國情，或重複遺漏者，由主辦單位，予以研討。

3.動員演習後，正研擬設置另一組織已研究設計動員有關諸法令，俟此事決定後，再盡量搜集資料，並諮詢外籍專家意見。

資料來源：整理自「為檢送『建立後備兵員案』鉛印本以供參考由」(民國41年7月13日)，〈建立後備兵員計劃綱要〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：1631/1540，總檔案號：00050736。



動員召集

肆、心得與體認

鑑於國防部近期頒布「防衛固守，重層嚇阻」軍事戰略，以及國軍近年軍事革新作為，可藉由「以史為鑑」方式，提出以下心得與體認：

一、建構後備部隊不對稱戰力

國防部於106年3月公布「四年期國防總檢討」(QDR)，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，發揮聯合戰力，使敵陷入多重困境，嚇阻其不致輕啟戰端。回顧政府遷臺後，為了反攻大陸及保衛臺灣，曾以最經濟有效的方法—建立後備兵員制度，³³有效解決國軍兵員補充與汰弱留強的人事問題，同時兼顧臺灣經濟建設發展。當時規劃使用5年時間(如表1)，就可以有162萬人納入兵籍的役男，再由兵籍中選訓國民兵121萬人，最後由國民兵選訓補充兵46—61萬人，此外尚有學校軍訓儲備預備士官4萬人、預備軍官7千人，形成快而量多可供徵集與召集的兵員，故能造成強大的後勁，使國軍具有持續的戰力。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，其精神與政府遷臺後之兵役與動員制度有相似之處，歷史已證明建立後備兵員制度成功「確保臺灣」歷經65年，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。

二、兵役為入力動員之基礎

根據民國105年頒布之兵役法，³⁴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。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，彼此之間並非層層堆疊之關係，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，過去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，由省市縣政府、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。

依據國防部民國41年頒布之「建立後備兵員計劃綱要」，充實後備兵員之基礎在於「由戶籍到兵籍，由兵籍選訓國民兵，由國民兵選

訓補充兵，同時實施學校軍訓，以養成預備幹部，俾能構成一層緊靠一層、愈下層範圍愈大之寶塔式兵制，而以兵籍為基礎，以上述三種訓練為內容，訓練後完成動員準備。」³⁵由此可知，國民兵、補充兵、常備兵等，是一層緊靠一層，進而堆疊出的關係。平心而論，過去之寶塔式兵制無論就選員、訓練方面，均較今日更能滿足作戰需求，亦具備彈性以適應未來複雜之戰爭型態。

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(民國105至150年)」，我國總人口數將於民國112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104至150年間預計減少19.3萬人(40.2%)。顯示我國在未來10年內將出現青壯人口負成長趨勢，然而兵役為人力動員之基礎，今日補充兵及替代役兵員，若再不施予適當的軍職專長訓練，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。

三、動員制度具不可取代性

因應時空環境的變遷，今日國防部後備指揮部所轄各級單位所負責之任務，相較於政府遷臺時所建立之軍、師、團管區已有差異。³⁶但就軍隊動員而言，和以往並沒有不同，但對於三軍常備部隊，後備指揮部所扮演的角色更是國軍和中央各部會及各縣(市)地方政府之間的橋樑，亦即行政動員與軍事動員間之關鍵性

地位，將這樣的單位從三軍中獨立出來，實有其必要性。

當年在「建立後備兵員制度」的附屬計畫「軍事動員管區建立計畫」中，彰顯國軍來臺後重要的軍事革新一設置軍事動員專責機構。根據「管區」之本來旨趣，係對配置於管區之團隊，有能力完成獨立的機能之人口密度、地域等，通常循一般行政區域規劃區分。³⁷然而「兵役行政，為軍事行政與內務行政之複合行政，佔人力動員準備之大部，為國防建軍之基礎…為執行兵役行政，國防部依軍事需要，分區設置軍管區、師管區、團管區各級司令部，內政部依行政體系，分級設置兵役業務機構，各就主管事項，分別辦理各該管區之兵役行政及其有關事務。」³⁸所謂「設機關、辦事務、以專責成」，假如機構組織不健全，責任不專，業務不熟悉，即使有良好制度設計也是虛設。未來國軍仍可能實施組織精簡，建議主管機關應於既有之良好基礎上，尋求強化後備指揮部與各軍種後備戰力，以滿足聯合作戰之需求。

四、持續學校軍訓教育

依現行兵役法之規範，今日之預備軍、士官，均必須完成軍事院校或軍、士官訓練班結業，始可擔任。換言之，退伍之軍、士官成為預備軍、士官唯一來源。在目前推行募兵制下，最顯而易見的問題是過去義務役之預備軍、士官已不復見；因此後備部隊包含少尉、中尉、下士等過去以義務役為主之初階幹部，已面臨無後備兵員可供選員之窘境。

然而檢視政府遷臺後所規劃之學校軍訓教育實施方式，無論大專、高中學生，除了在校



動員召集

軍訓外，分別需於畢業後及寒、暑假實施集訓，大專學生之訓練目標為培養預備軍官，高中(職)學生之訓練目標則為預備士官，以符合戰時動員需求，其目的在使壯丁服兵役，知識青年服官役，平均分擔保衛國家之義務。以史為鑑，完善兵員制度應以支持作戰需求為依歸，如何讓動員之軍、士官戰力無虞，殊值進行系統性檢討，尤其軍訓教官退出校園後，戰時學校青年動員服勤將對全民防衛動員體系產生深遠影響。

伍、結語

西方著名軍事學家約米尼在其「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。」³⁹而徵兵制及預備兵制度部分內涵，便是我國政府遷臺後所建立後備兵員制度。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。

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，於民國40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施動員和徵兵的基礎。」⁴⁰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。

目前我國同樣面臨來自中共武力犯臺的威脅，國軍從徵兵制轉變為募兵制，再一次實施大規模的兵員制度改革，但必須克服經濟發展及人口老化等問題，為了達成「精簡常備、廣儲後備」的目標，建立一套具體可行的後備兵員制度益形重要。研究建議相關政策單位應參酌本文，對於我國平、戰時整體人力資源運用進行全般規劃，以因應未來的挑戰與威脅，並凝聚全民防衛動員的力量。

作者簡介

秦大智

學歷：陸軍官校83年班、陸軍指揮參謀學院97年班、國立臺北大學商學院企業管理碩士，目前於國立臺北大學商學院企業管理學系博士班進修

經歷：連長、營長、人事、情報、作戰、動員參謀等職，現職為國防大學陸軍指揮參謀學院軍事理論組上校教官

唐宇侃

學歷：中正理工學院94年班、陸軍通資電正規班99年班

經歷：排長、副連長、連長、電資官、侍從官等職，現職為國防大學陸軍指揮參謀學院少校學員

註譯

- 1 國內學界稱日本軍事顧問團為「白團」，係取自總教官白鴻亮(富田直亮)之中文姓名，然而在官方文件記載有革命實踐研究院軍官訓練團(圓山軍官訓練團)、軍學研究會(實踐學社)、實踐小組、實踐專案等不同時期之銜稱。有關動員之日本軍事顧問(教官)簡介：總教官白鴻亮(富田直亮)陸軍少將，民國38年11月1日來華，民國54年7月後擔任實踐小組總顧問；易作仁(山下耕)陸軍步兵中佐，擔任動員教官；徐正昌(富田正一郎)陸軍動員大佐，擔任動員戰略戰術教官；喬本(大橋策郎)日本陸軍軍需中佐，於民國39年1月來臺，擔任技術、軍事工業及動員教官，民國54年7月後擔任實踐小組顧問。有關譯名(原名)對照，參閱黃慶秋，《日本軍事顧問(教官)在華工作紀要》(臺北：國防部史政局，民國57年12月)，頁10-20。
- 2 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，民國101年2月，頁150-151。
- 3 秦大智、程韋銘，〈初探臺灣師、團管區之源起〉，《後備半年刊》，第86期，民國101年10月，頁82-89。
- 4 秦大智，〈「春季陸軍動員演習」六十周年回顧〉，《陸軍學術雙月刊》，第50卷第536期，民國103年8月，頁96-122。
- 5 秦大智，〈「臺灣地區首次舉辦軍需工業及地方醫事人員動員演習」六十週年回顧〉，《後備半年刊》，第89期，民國103年5月，頁87-104。
- 6 中華民國年鑑社，《中華民國年鑑：民國四十年》(臺北：中華民國年鑑社，民國40年8月)，頁401-402。
- 7 同註3，頁85。
- 8 劉鳳翰，〈國軍(陸軍)在臺澎金馬整編經過(民國39年至70年)〉，《中華軍史學會會刊》，第7期，民國91年4月，頁286-288。
- 9 民國39年6月25日韓戰爆發後，美援恢復，民國40年5月1日美國在臺灣成立美軍援華軍事顧問團。秦大智，〈政府遷臺後軍需工業動員重建之研究〉，《中華軍史學會會刊》，第19期，民國103年11月，頁239。
- 10 「為檢送『建立後備兵員案』鉛印本以供參考由」(民國41年7月13日)，〈建立後備兵員計劃綱要〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：1631/1540，總檔案號：00050736。
- 11 秦修好，《中外兵役制度》(臺北：中央文物供應社，民國72年10月)，頁557。
- 12 美國自1951年為加強與各國共同安全及集體防衛，制定「共同安全法案」(Mutual Security Act)，將美國經濟援助、技術合作計畫及軍事援助三者合為一體，俾受援國不但能擁有堅強的軍事力量，而且能繼續不斷改進其國家的經濟能力，以及提高其人民的生活水準。按美國軍援計畫撥款給我國者：美金部分，自民國39年度至民國51年度約為22億美元，為美國對各國軍援計畫撥款總額(292億美元)的7.5%，居當時受援國所獲撥款的第三位，僅次於法國和義大利；至於美援物資出售所產生新臺幣部分，自民國41年度至民國50年度，十年間計達新臺幣68億8,000萬元。其直接對我國軍事力量的加強，間接對我經濟成長、社會安定的貢獻，自不容忽視。李國鼎、陳木在，《我國經濟發展策略總論(上冊)》(臺北：聯經，民國76年11月)，頁23-25。
- 13 所謂「分段升訓」，係先採用不脫離生產的國民兵訓練辦法，再採取短期在營之補充兵訓練，訓練後仍舊退伍歸鄉從事生產工作，然後再定期施以在鄉之複訓，有如美制之國民兵，每月可召訓1日，每年演習15日。同註10。
- 14 「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。
- 15 本計畫所稱後備兵員，包括在鄉軍官軍士(士官)、預備幹部、常備預備兵、補充預備兵及國民兵。



動員召集

- 16 留守業務，包括官兵異動之登錄、轉報、卹賞、優待、授田、安置等。
- 17 通常動員，係由平時轉變至戰時，當時臺灣已處於戰時狀態中，故照一般動員方式進行修正。同註14。
- 18 同註10。
- 19 同註14。
- 20 民國41年辦理10個年次之兵籍，經臺灣省政府調查為665,045人，已由省政府分別列入各級地方預算，故區分兩期：第一期5個年次，編造20歲至24歲者(民國17至21年生)，其中有4個年次已經過身家調查，及體格檢查，但仍應再行校正一次；第二期5個年次，編造25歲至29歲者(民國12至16年生)。同註14。
- 21 同註10。
- 22 以臺灣省1,269個國民學校為主要訓練場所。同註14。
- 23 在不妨礙其生產職業原則下，均利用每日早晨、午後(黃昏前)或假期行之；亦可在農隙時間，進行半日或數日連續訓練。此外，乙種國民兵在受訓3個月期間，不參加其他民眾組訓及集會，結訓後仍納入民眾組訓各種任務隊，但應接受兵役法所訂之各種召集。同註14。
- 24 以新兵1萬人為1個訓練大單位，每1大單位之訓練地點在臺北、嘉義、(臺南)、鳳山、三或(四)處，分別設立訓練基地，編成3個或4個補充兵訓練處，由3個或4個幹部師擔任之，隸屬陸軍總司令部，採集中訓練。同註10。
- 25 民國41年第一期因國民兵訓練尚未完成，以及補充兵入營訓練，需要考量國軍總員額問題，故補充兵開始訓練時間及人數，須視老弱機障士兵計14,400人，專案辦理退除役士兵安置之進度而定，亦即安置並空出員額後，方能進行徵(召)訓，能夠多退或多籌經費，則多訓補充兵。同註14。
- 26 專科以上畢業生，在陸軍軍官學校預備軍官訓練班受入伍訓練期滿，發給入伍證書，兵(業)科養成教育期滿，經考試合格，由各軍事學校發給畢業證書，(註明曾受預備軍官訓練1年)列為各該軍事學校學籍，並由國防部列為各兵(業)科中少尉預備軍官，授給預備軍官適任證書(教育部於國防部授給預備軍官適任證書之同時發給原學校之畢業文憑)。同註10。
- 27 軍訓目標係針對大學學院及專校的男生，受兵科養成教育者，以修得營以下之指揮技能為主，受業科養成教育者，以修得能服任尉級人員之勤務為主；高中師範及高職的男生，以修得士官在戰鬥間的軍職技能，或後勤的軍職技能為主；女生則以受護士及軍中輔助勤務訓練為主。同註14。
- 28 配合在校學生軍訓，依學校所在地，劃由各師管區管理。此外，有關退除役士兵之安置，及退役部分之動員管理，依其所在地，分別劃由各師、團管區負責。同註10。
- 29 各師、團管區之職掌：1.軍事動員準備和動員實施；2.地方行政機關的兵役業務和動員業務的協助和督導；3.國民兵的訓練；4.在鄉軍人預備幹部和已訓國民兵的編組、管訓、召集、點閱等事宜；5.軍用技術人員和軍事資材的調查和征用；6.掌握復員、歸休、授田、退除役、安置和留守等業務。同註14。
- 30 本圖為建立後備兵員案之最初規劃，與最後實際編成及隸屬關係並不相符。同註3，頁89。
- 31 同註10。
- 32 根據我國立法院40年12月11日關於實施兵役法的一個決議案咨請行政院查照辦理：1.人民服兵役須依法先行徵集而後召集，凡未經徵集而經過訓練者不得召集；2.為減輕軍費廣儲兵源，應速依法建立補充兵、國民兵及預備役兵以為動員之憑據；3.完成國民兵及預備兵之動員諸準備，以期不失戰機。同註10。
- 33 建立後備兵員制度係以訓練補充兵作為儲備後備兵員的骨幹，其目的在於節約國防預算。當時常備兵役期2年，而補充兵在營訓期3至6個月，同樣時間，訓練補充兵較常備兵可減輕國防預算3至7倍，並且可建立3至7倍的後備兵員，不失為符合當時經濟有效之政策。同註10。

- 34 有關《兵役法(民國105年5月18日修正)》，請參閱全國法規資料庫。<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%85%B5%E5%BD%B9%E6%B3%95> (檢索日期2017年4月1日)。
- 35 同註10。
- 36 管區的主要工作，就是複訓後備兵，並定期召集他們演習作戰，在人事分類教育分段的新制度下，分類愈細，則訓練愈易，分段愈多，積時愈久，則訓練愈精。同註10。
- 37 管區係指現今後備指揮部(軍管區)、地區後備指揮部(師管區)、縣市後備指揮部(團管區)。實踐學社，《管區制度》(臺北：實踐學社，民國51年5月)，頁9。
- 38 兵役行政機關設置的體系，由中央至地方軍政雙軌式的管理制度，省政府為省徵兵監督機關，直轄市政府為徵兵機關，受國防部及內政部之指揮監督，辦理各該省市內所管兵役行政及其有關事務。縣政府及省轄市市政府為縣(市)徵兵機關，受省政府之指揮監督，辦理各該縣市內所管兵役行政及其有關事務。同註11，頁553。
- 39 Antoine Henri Jomini著，鈕先鍾譯，《戰爭藝術(The Art of War)》(臺北：麥田，民國85年8月)，頁25。
- 40 野島岡著，蘆荻譯，《最後的帝國軍人：蔣介石與白團》(臺北：聯經，民國104年1月)，頁238。

