

從後備軍人輔導組織 談全民國防

文 | 歐陽永銘 圖 | 編輯室



壹、前言

後備軍人輔導組織是國防部依據全民防衛動員準備法第 25 條訂定「後備軍人輔導組織設置辦法」，委任後備指揮部管理與設置，與平时的災害防救、動員準備時期的物力調查及動員實施階段的工作息息相關，本文藉由探討後備輔導組織的沿革、定位及與全民國防之關係，瞭解後備輔導組織在全民防衛動員體系中扮演的角色，擴及到未來的動員準備工作，能更緊密的結合。

貳、全民國防理念緣起與內涵

一、全民國防理念緣起

全民國防的緣起是隨著戰爭的演變而來；尤其現代戰爭的複雜，當國家安全受到威脅時，不是國防部門或者軍人所能全然擔當，受到損傷的也絕非軍事的執行者，於是現今的國防已經是集全國之力來鞏固國家安全。

東方全民國防的理念可以溯自中國周代的「井田制度」，這是早期寓兵於農的構想；其後宋朝的王安石訂立了「保甲制度」，應算是民兵制度之濫觴；秦朝

以後各朝代都曾花費巨資防禦外敵，動員龐大民力修補構築長城以抵禦外侮，明朝王陽明時勘定「宸濠之亂」、明朝鄭成功在臺灣時期的所立的「屯兵制」，以及清代由曾國藩等民間團練所組成的湘軍、淮軍，都可說是全民國防的實質運用。

西方「全民國防」思想，應起自 18 世紀末期的法國。當時，法國革命政府在 1793 年 8 月 23 日宣佈：「即日起，到敵軍完全被逐出共和國領土時為止，所有公民都有服兵役的義務」。並頒布「徵兵法」讓全國可服役者皆從事戰爭相關工作，全民皆兵的形態便逐步形成，這算是開人民戰爭之先河，全民國防的理念也逐步形成。

1935 年，德國前參謀總長魯登道夫（Eric Friedrich W. Ludendorff）將軍發表《總體戰》一書。魯登道夫認為德國之所以會在第一次世界大戰以戰敗收場，乃是未實行「總體戰爭」之故，因而提出「總體戰爭」的觀念。總體戰爭要求國家在平時各方面應為戰爭預作準備，因為現代戰爭中很難區分前線與後方，所以戰

爭準備不僅以軍隊為目標，人民同樣是戰爭中不可或缺的重要因素。人民的心理力量牽動著軍隊的戰力，影響軍隊能否團結一致以發揮戰力。所以總體戰的本質需要民族的總體力量，因為總體戰的目標是針對整個民族，全國國民應視為全民族的一種型態，如此才能實踐總體戰爭的真諦。

第二次世界大戰之後，隨著軍事科技的革命性發展，使得前線與後方皆可能直接遭受敵方火力的攻擊，戰爭中的前線與後方已經難以區隔，所以總體戰的理念經過半世紀的演變，逐漸轉變為「全民國防」的概念。原先動員全國國力從事戰爭的概念雖未曾改變，但是防衛的核心已逐漸轉移至強調人民自我防衛，而不再是軍事作戰的附屬品。全民化的防衛概念也透過不同的形式加以落實。

二、全民國防內涵

「全民國防」是政府近年來一直大力推廣的國防理念，自94年2月2日公布「全民國防教育法」以來，透過中央主管機關國防部的規劃，以及各部會的協力推動下，全民國防的觀念已深植人心，其內涵包含：

（一）全民參與的國防體系

現代的國防為全民國防，需要獲得全體國民的支持，才能發揮整體的力量，達到保障國家安全的目的。欲達到此目的最根本的方法就是溝通、瞭解，才能形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識，建構「全民參與」的國防。換言之，戰爭所影響的領域不只是軍事方面，也包括了每個人及社會上每個領域。因此，根除國防只與軍人有關的迷

思，進而促使全體國民主動支持參與國防事務，是為其重要內涵之一。

（二）平戰結合的國防體系

依據「國防法」與「全民防衛動員準備法」之規範，我國是平戰結合的國防體系，平時結合各級政府施政，完成人力、物力及戰力綜合準備，以積儲平時總體戰力，並支援地區緊急狀況應變；戰時統合民間力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需求。依據「國防法」第3條之規定，中華民國之國防，包含著「全民防衛」的國防體系。唯有平時強化全民的危機意識，並作有計畫的訓練與準備，使全民具有自救救人的能力，戰時才能避免或降低傷亡與損失。故「全民防衛」係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動之憑藉，綜合運用整體國力，全民共同遂行保家、保產、保鄉、保土之防衛作戰。足見「全民防衛」的國防體系與個人、家庭、社會、國家之利害息息相關，無法置身其外。

（三）全民防衛的國防體系

「國防法」第3條規定「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、執行災害防救等直接、間接有助於達成國防目的之事務」。由此可見，現代的戰爭與國防，已不是單純的軍事行為，而是牽動整個國力、軍力、民力的綜合行為，其範圍涵蓋政治、經濟、軍事、心理、社會等各種面向；全民防衛係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動之憑藉，綜合運用整體國力，全民共同遂行保家、保產、保鄉、保土之防衛作戰。

（四）無形與有形戰力結合的國防體系軍事作戰的力量，為綜合有形要素（物質力）與無形要素（精神力）而成，二者是相乘的關係。我國的全民國防不只重視科技武器的有形戰力，更重視無形戰力的培養，其目的是要禦敵，要嚇阻敵人，所以除有形的物資戰力外，亦必須展現國民整體的戰鬥意志與能力，這樣的國防體系，就是禦敵力量的最大化，缺一不可。

參、後備輔導組織沿革與任務

一、後備軍人輔導組織發展沿革

先總統蔣公首於民國 50 年軍事會議中指示，應強化後備軍人組訓工作，完成動員之準備，國防部後備指揮部於民國 53 年研擬「加強後備軍人組訓方案」，民國 54 年正式奉蔣公成立後備軍人輔導組織；翌（民 55）年國防部核頒「後備軍人政訓工作綱領」，於各鄉鎮市區設輔導組、村里設輔導員，負責推動後備軍人組織、宣傳、社調、服務四大工作。

民國 66 年，嗣因後備軍人激增，工作日益繁重，原有組織型態與幹部工作量，均感不勝負荷，特針對任務需要，將鄉鎮市區輔導組織擴為輔導中心，置主任、秘書各一人，並在村里設輔導組，置組長一人，轄輔導員若干，由輔導中心負責各項任務之推動；民國 81 年因應情勢發展，重新檢討調整輔導組織，每 2 至 5 個輔導組設督導員一人，隸屬後備軍人輔導中心，由縣市指揮部負責輔導運作。民國 91 年國防部依據「全民防衛動員準備法」授權頒布「後備軍人輔導組織設置辦法」，至此「後備軍人輔導組織」方完成法制化，明訂協助辦理國防、後

備等事務，並貫徹「軍隊國家化」，將「全民國防」紮根於基層，至此後備體系更形完備，組織內涵更趨精實，工作層面更為深遠。

二、後備軍人輔導組織任務及編組

後備軍人輔導組織設置辦法自 91 年 9 月 4 日發布施行後，迄 108 年 4 月 10 日，曾歷經六次修正，其中於 104 年 7 月 16 日第五次修正時，配合全民防衛動員準備法第 25 條第 3 項規定修正後備軍人輔導組織編組、訓練與服勤及其他相關規定，增列輔導組織之設置與編組及其成員任務之規定：

（一）輔導組織設置後備軍人研究發展委員及組訓顧問團（簡稱委員及顧問團）及後備軍人輔導中心（簡稱輔導中心），其任務如後：

1. 委員及顧問團之研究發展委員、組訓顧問之任務：

（1）提供輔導組織、宣傳、安全及服務工作興革意見。

（2）後備軍人動員、管理與服務工作之研究及發展。

（3）協請法人、團體或地方人士，支援推展後備軍人動員、管理及服務工作。

（4）協助地區後備指揮部、直轄市、縣（市）後備指揮部及後備服務中心推展後備軍人各項活動。

（5）協助辦理全民國防、災害防救、國軍人才招聘及其他相關工作。

2. 輔導中心之任務：

（1）辦理後備軍人組織、宣傳、安全及服務工作。

（2）協助後備部隊召集訓練及要員連絡查訪。



◀圖為時任國防部部長的蔣故總統經國先生與後幹班第一期結訓合影。

(3) 動員演習及動員實施階段，協助辦理物資、固定設施徵購及徵用書之送達。

(4) 協助辦理全民國防、災害防救、國軍人才招募及其他相關工作。

(5) 指(督)導所轄後備軍人輔導組(以下簡稱輔導組)工作。

(6) 執行後備軍人其他輔導工作。

(二) 輔導組織編組：

1. 地區後備指揮部、縣市後備指揮部，應編組若干人組成委員及顧問團。

2. 鄉(鎮、市、區)得設置輔導中心，下轄督導區及輔導組，以2至5個輔導組設置一個督導區；村(里)設置輔導組。輔導中心及輔導組冠以該行政區之名稱。

3. 輔導中心、督導區及輔導組之設置如下：

(1) 輔導中心置主任、副主任、秘書各一人。

(2) 督導區置督導員一人。

(3) 輔導組置組長一人，輔導員若干人。

肆、後備輔導組織與全民國防

綜觀上述全民國防的理念與內涵及後備軍人輔導組織的編組、任務，後備輔導組織在全民國防的架構下，無論平時、戰時，都扮演者不可或缺的橋樑角色，其在國防工作中的定位，從災害防救、戰力調查、全民國防教育、情報蒐集及後備軍人服務等面向，可探析其重要性。

一、協力災害防救，提升國軍地位

107年9月1日，嘉義縣東石鄉重要道路懸掛起10面「感謝國軍官兵暨各界善心人士對東石823災害協助」紅色布條，是嘉義縣東石鄉民感念國軍在「0823熱帶性低壓」淹水期間協助鄉里救災工作而製作，目的在謝謝國軍英雄並祝93軍人節快樂。

在這背後，還有一群同是受災戶，卻無私地投入救災工作，那就是後備輔導組織幹部；後備輔導中心幹部運用其「在地化」、「廣佈村里、深入基層」的特性，在各縣市後備指揮部鄉鎮災防連絡官到達鄉鎮時，即會同向鄉鎮首長勘查潛勢地區，在國軍救災部隊到達災區時，更擔負起嚮導的身分，引導救災兵力投注

最需要的地方，協力災害情蒐、災區慰問、物資發放、死亡禽畜清運及重要道路等災後復原工作，提升了社會對國軍的肯定，強化了作戰地區戰爭面的經營，使老百姓信任國軍。

二、協助戰力訪查，達成動員任務

依全民防衛動員準備法規範，國軍「基本戰力」物力需求，須針對重要物資（10）大類、固定設施（5 大類）、車輛（11 種）、工程重機械（13 種）完成調查後，與縣市政府、公民營事業單位及各級公私立學校完成支援協定簽證，惟各作戰區需求品項細繁，甚或超過列管範疇，故平時動員整備工作，後備指揮部運用輔導組織幹部分布各鄉、鎮、村、里之特性，循地緣關係，協助實施調查；另在人力動員方面，每年針對「三軍年度教育召集訓練人員」、「年度選用高級專長要員」、「後備部隊要員」、「特勤官兵」、「教召事故人員」運用輔導幹部訪查，以掌握其動向，落實編管政策，使各動員部隊「令出有人」。

三、運用組訓文宣，建立國防共識

國防部後備指揮部依據國防部訂頒之文宣主題，每季運用輔導幹部會報及定期發行刊物（忠愛報、青溪通訊、青溪月刊），專文刊載宣導資料，強化輔導組織幹部愛國愛鄉意識；並運用各級輔導組織講習、會報訓練時機，訂定中心議題、文宣重點、宣達工作要求及強化動員教育，以建立「全民關注、全民支持、全民參與」之全民國防共識。

四、協力戰區情蒐，維護軍中安全

情報為決策之重要依據，一切計畫與行動均應以情報為優先，而情報作業更為

其他參謀之基礎及指揮官下達決心，指導作戰之依據；尤其臺澎防衛作戰特注重戰場經營及戰爭面掌握，故全民情報及反情報之運用，更須於平時經營。後備指揮部每年遴選具情蒐素養之輔導幹部施以專業訓練，以其散佈在各鄉里，從事各種行業之特性，賦予協力反映影響軍中安全情資及反情報，建構完善之「全民情報網絡」。

五、服務後備袍澤，爭取後備認同

後備指揮部所屬各地區、縣（市）後備指揮部及轄內後備輔導中心透過後備軍人輔導組織體系推展後備軍人服務工作，藉維護權益、化解糾紛、解決疑難等作為，服務後備軍人，達到凝聚向心，擴大社會影響，爭取認同，強固動員戰備基石。其範圍包括「疑難協處」、「醫療服務」、「急難慰助」、「獎助學業」、「喜喪祝慰」、「退除濟助」等服務工作。

伍、結語

孫子兵法有云：「不用鄉導，不能得地不」，後備軍人輔導組織自民國 54 年成立迄今逾 50 個年頭，成員都是地方熱愛國家的能人志士，具有「在地化」、「廣佈村里、深入基層」的特性；從「全民國防」視角看國家與人民的關係，有如「唇齒」，互為「依存」，缺一不可。換言之，國家需要人民才得以成立，人民需要國家才得以保護，才能免受各種恐懼威脅。後備輔導組織在國家與人民之間，扮演著橋梁的腳色，透過參與國防事務、服務後備軍人等時機，除協助國軍完成防衛動員準備工作之外，更帶給人民信任國軍的力量，增加作戰地區戰爭面經營的成功公算。●