



中華民國 109 年 12 月 18 日

第 7 期

國防情勢特刊

強化後備戰力Ⅱ

美國國民兵制度對我國後備訓練的意涵	江忻杓	1
精進後備戰力—以新加坡、以色列為例	黃銘仁	14
法國國民衛隊強化軍民連結作為之分析	洪瑞閔	24
澳洲國防軍「常後融合」革新	蔡榮峰	38
以質取勝：日本「預備自衛官」制度之探討	王尊彥	51
建構台灣防衛後備多元教育訓練網絡指導	湯文淵	62
支持體系之研究		

Reinforcing the Reserve Forces II

The Meaning of the US National Guard System to Reserve Training in Taiwan	<i>Hsin-Biao Jiang</i>	1
Refining Reserve Combat Capability – the Case of Singapore and Israel	<i>Ming-Ren Huang</i>	14
Analysis of La Garde Nationale’s Actions to Enhance the Connection Between the Military and the People	<i>Jui-Min Hung</i>	24
The Australian Defence Force’s “Regular-Reserve Integration” Reform	<i>Oddis J. Tsai</i>	38
Winning Through Quality: Discussion of Japan’s Self-defense Force Reserve System Division of Non-traditional Security and Military Missions	<i>Tsun-Yen Wang</i>	51
Study on Building a Supervision and Support System for Taiwan’s Defense Reserve Diverse Education and Training System	<i>Wen-Yuan Tang</i>	62

編輯報告

歸納世界歷次重大戰爭經驗，顯示不論是大型國家還是中小型國家，在因應國家安全問題時，都離不開後備動員體系的支持。正當臺灣面對中國文攻武嚇施壓之際，《國防情勢特刊》第5期刊出〈強化後備戰力特輯〉，引起廣大迴響。因此，本期繼續針對後備動員的議題，推出〈各國後備體系特輯〉，收錄臺灣、美國、以色列和新加坡、法國、澳洲、日本等六篇後備體制的相關研究，期能參考他國之長，補我國之短。

本期第一篇〈美國國民兵制度對我國後備訓練的意涵〉揭櫫美國國民兵組織係奠基於法律、組織和訓練制度，頗值參考借鏡；同時，也對軍事訓練役目前存在可以精進的地方提出建議。第二篇〈精進後備戰力——以新加坡、以色列為例〉研究以色列和新加坡的後備政策，後備軍人依「原兵歸原位」原則動員，更能儘快熟悉狀況，有利與現役部隊融合；以色列和新加坡後備動員的作法，對精進我國後備制度亦具有參考意義。

後面三篇的研究目標雖然全是針對其他國家，但亦頗具借鑑的價值。第三篇〈法國國民衛隊強化軍民連結作為之分析〉介紹法國政府透過夥伴關係的建立、吸引力的增加以及名聲的擴展等作法，增加法國人民、私人企業與公部門參與後備動員訓練的意願，對我們也具有啟發性。第四篇〈澳洲國防軍「常後融合」革新〉，介紹了澳洲政府進行正規—預備役一體化改革，將職責和福利模組化，增加正規軍和預備役的靈活性，目的在建立一個軍民轉換的人才庫，培養永續的國防工業生態。第五篇〈以質取勝：日本「預備自衛官」制度之探討〉，日本自衛隊的預備自衛官制度屬於現役部隊，與我國的後備軍人動員制度不同；不過任務性質則差異不大，除了參與救災之外，平時也接受訓練，戰時則為支援作戰。

最後一篇〈建構台灣後備多元教育訓練網絡指導支持體系之研究〉係從後備教育訓練的政策指導、規劃和運作，系統分析建構後備教育訓練的支持體系，提供不同的觀察面向。本期〈各國後備體系特輯〉既延續了第五期後備議題的論述，為未來後備體制改革提出了思考的方向，也期待為精進國軍後備制度起到拋磚引玉的作用。

美國國民兵制度對我國後備訓練的意涵

江忻杓

國防戰略與資源研究所

壹、前言

健全戰爭動員體系始終是美國鞏固國家安全的主要項目，其國家安全的戰略目標是要具備對各種危機做出積極反應的完整能力。所以必須在法律、組織和制度層面，確保於平時儲備好動員的力量、做好因應戰爭的準備；並在戰時迅速動員，將動員潛力轉變為戰爭力量。因此，後備役部隊在美國國家安全環節當中占有非常重要的分量。從過去30年來的局部戰爭顯示，不論是美國這種超級大國，抑或是中小型國家，在國家安全問題上都脫離不了戰爭動員體系的支持，而動員體系的良窳也往往對戰爭的進展和結果產生深遠的影響。雖然，美國的軍事裝備和先進科技能夠為戰爭的勝利提供有力保障；但是，美國之所以能夠接連進行幾場大型戰爭，並且獲得預期的效果，實應歸功於其具備完善的戰爭動員體制。後備力量對於戰爭的進程和節奏，向來具有舉足輕重的地位，也一直受到重視，而美國國民警衛隊（United States National Guard, USNG）在應對戰爭的需要即起到了「支援前線、安定後方」的作用。美國的後備動員制度雖然龐雜，但在法律配套規範之下，後備動員作業的運作得以井然順暢，有效支持了美國的對外戰爭。美國國民警衛隊又稱為國民兵（citizen soldier），它是美國後備部隊體系的重要一環，基於習慣稱呼，本文統稱其為「國民兵」，並置重點於其體系之梳理，汲取有益於滋養我國後備動員體系的成分，提供我國後備訓練制度興革的參考。

貳、國民兵在美國兵役制度中的角色

一、美國國民兵組成的法律依據

美國軍隊的型態區分為現役部隊 (active duty services)、後備現役部隊 (reserve duty components) 和後備役部隊 (reserve service)。美國的現役部隊由陸軍、海軍、空軍、海軍陸戰隊和海岸防衛隊五大武裝部隊的現役軍人構成；各州和屬地的陸軍國民兵 (Army National Guard, ARNG) 和空中國民兵 (Air National Guard, ANG) 則屬於後備現役部隊，少數州亦兼有海上國民兵 (Naval Militia)；而現役和後備役退伍軍人透過動員召集的程序，即成為後備現役部隊兵力的主要來源。美國國民兵制度肇始於1636年，當初是為保衛殖民地的需要，首先在波士頓 (Boston) 建立的一支民兵 (militia) 力量。1824年，民兵的名稱改為國民兵沿用迄今。1903年的《民兵法案》(The Militia Act of 1903) 將各個民兵組織整合在國民兵體系，¹成為美國最重要的後備力量之一。

《美利堅合眾國法典》(United States Code, USC, 簡稱「美國法典」) 在第10卷和第32卷當中，對國民兵的組織運作和指揮體系做了具體的規範。《美國憲法》(Constitution) 授權各州和屬地政府組織國民兵執行「聯邦法律、鎮壓叛亂以及擊退入侵者」(第1章第8節第15條)，並將「民兵」與「軍隊」區隔，未經國會同意，州政府不得設置軍隊 (第1章第10節第3條)。但是根據現行法律規定，國會授權國民兵和州防衛武力等同於「軍隊」(《美國法典》第32卷第109節)。美國國家警衛局 (National Guard Bureau, NGB, 又稱「國民兵局」) 隸屬於國防部之下，局長由陸軍或空軍四星上將擔任，他同時也是聯席參謀首長會議 (Joint Chief of Staff, JCS) 的成員之一，主要工作是支持並協助陸軍和空軍部長主管陸軍和空中國民兵業務，扮演州政府和國防部之間溝通

¹ Full text of "The Militia Act of 1903," https://archive.org/stream/jstor-25119439/25119439_djvu.txt。本法案於1903年1月21日由俄亥俄州共和黨籍參議員兼民兵委員會主席迪克 (Charles W F Dick) 提案，因此又稱為《迪克法案》。

和聯絡橋樑，負責制定國民兵的訓練政策、分配預算、提供經費，以及依法協調其他行政部門密切配合（《美國法典》第10卷第10503條）。

二、美國國民兵的指揮隸屬關係

美國陸、海、空軍、陸戰隊和海防隊的指揮權都屬於聯邦政府，而國民兵則接受州及屬地政府的指揮，²國民兵的基本任務係以協助州長應對非傳統安全威脅的國土防衛為主。因此，美國各州的陸軍和空中國民兵部隊規模頗為龐大，雖然都是後備現役部隊，但國民兵和聘僱人員的數量多達453,000人，³其規模和戰力甚至超越絕大多數國家的正規部隊。至於海上國民兵，除了阿拉斯加、加利福尼亞、紐約、新澤西、南卡羅來納、德克薩斯和俄亥俄（位於伊利湖南部內陸）等少數幾個州之外，其他各州和屬地並未成立。⁴根據歷史經驗顯示，美國國民兵的任務主要在於「安內」；例如，參與國內天然災害救援、鎮壓暴力示威以及國土防衛（日本偷襲珍珠港，駐歐胡島緊急起飛迎戰日機的航空隊即屬於陸軍國民兵部隊）。正規軍則除了參與包括南北戰爭（Civil War）在內的15次大小內戰之外，其他45次對外戰爭都是屬於「攘外」的性質。不過後冷戰（Post-Cold War）以來，美國國民兵已多次被派往海外執行和平維持行動（Peace Keeping Operations, PKO，簡稱「維和行動」）及協助正規軍作戰，打破「安內」為主的原則和慣例；例如，伊拉克戰爭（Iraq War）發生凌虐伊拉克戰俘事件的主犯，即是來自西賓州監獄獄警所組成的陸軍國民兵。⁵

² 華盛頓·哥倫比亞特區的國民兵係接受總統（聯邦政府）指揮，並不接受特區政府行政官指揮，這在美國 54 個州、屬地和特區政府當中是唯一的例外。

³ “General Daniel R. Hokanson,” *National Guard*, <https://www.nationalguard.mil/Leadership/CNGB/>，有些資料顯示美國國民兵總數為 478,000 人。

⁴ 《美國法典》第 10 卷規定：州政府可以根據實際需要建立海上國民兵部隊（第 7851 條）；其人員組成授權海軍部長決定（第 7582 條）；惟州政府若要得到聯邦政府的經費支持，則海上國民兵的組成至少必須包括 95% 的海軍、陸戰隊和海岸防衛隊的後備軍人（第 7851 條）。

⁵ Kate Zernike, “Ringleader in Iraqi Prisoner Abuse Is Sentenced to 10 Years,” *The New York Times*, Jan. 16, 2005, <https://www.nytimes.com/2005/01/16/us/ringleader-in-iraqi-prisoner-abuse-is-sentenced-to-10-years.html>.

美國國民兵扮演獨特的雙重角色，其領導指揮權屬於各州或屬地政府業管國民兵事務的副州長或副行政官，執行州長或屬地政府首長的命令，維護國家和當地政府的安全和利益、鎮壓暴亂維持社會安定、執行各種天然災害救助等。同時，也必須執行聯邦政府賦予的任務；例如，參與科索沃戰爭、被派至西奈半島執行綏靖行動（Stabilization Operations）、部署到中東地區參與反恐作戰等，而指揮權也隨之轉移到戰區執行任務的戰鬥指揮官身上。⁶美國國民兵接獲參與海外作戰任務當天，即從後備役轉為現役，其人員編制、使用的武器裝備、採行的補保運衛等後勤體系、人事制度以及服役條例完全與現役部隊相同。有關國民兵的隸屬和指揮權責、履行任務和活動如表1：

表1、美國國民兵隸屬關係和指揮權責與活動任務列舉

	州現役國民兵*	《美國法典》第32卷	《美國法典》第10卷
指揮隸屬關係	州長	州長	總統
軍事指揮權責	業管的副州長	業管的副州長	戰鬥指揮官
執行任務地區	根據州法規範的地區	美國	全世界
薪餉支付來源	州政府	聯邦政府	聯邦政府
國內執法權力	有	有	無**
履行任務列舉	人民支援、執法及其他州長決定事項	訓練、人民支援、執法、反毒及大規模毀滅性武器應處	海外訓練、遠征任務、人民支援和執法***
參與活動列舉	奧克拉荷馬市炸彈爆炸案、堪薩斯州龍捲風、加州野火、各種颶風風災	邊境安全維護、911事件後的機場安全、鹽湖城奧林匹克冬季運動會、卡崔娜風災	波士尼亞、阿富汗、古巴、加州暴亂****
*美國50州和波多黎各、關島、美屬維京群島以及華盛頓哥倫比亞特區等54個州和屬地都有國民兵，華盛頓哥倫比亞特區國民兵的指揮權屬於總統，由聯邦政府指揮。 **除非援引《叛亂法》。 ***《美國法典》第10卷鮮少規範國內的軍事行動。 ****援引《叛亂法》。			

資料來源：江焯杓援引網路公情繪製。

⁶ “About Us,” *National Guard*, <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/>.

三、美國國民兵的訓練與發展趨勢

跟常備部隊一樣，在成為一名合格的國民兵之前，同樣都需要先進入新兵訓練中心（Boot Camp，皮靴營）接受基礎戰鬥訓練（Basic Combat Training, BCT），又稱「基本入門訓練」（Initial Entry Training, IET）。國民兵的入伍訓練期程與要求標準和常備部隊的新兵一致，並無寬嚴不一的現象；陸軍的基礎訓練10週、空軍8.5週，主要是加強體能鍛鍊以及信心建立（心理和情緒管理教育）的課程，至於執行任務所需要的基本戰鬥技能訓練內容，雖依軍種特性而異，基本仍以通過體適能測驗（Physical Fitness Test, PFT），以及促使其成為一名「合格的步槍兵」（rifleman）為訓練目標。⁷為了便於理解，將各軍種基礎訓練的訓期及體能要求的合格標準，統整如表2，以利參考。表2顯示美國軍人的體能鑑測項目與合格標準係依照軍種的特性與需要而制定，除了同一軍種的國民兵和常備兵標準一致之外，不同軍種的體適能合格標準並不相同。

表2、美軍新兵訓練期程與體適能合格標準

軍種	陸軍	海軍	海軍陸戰隊	空軍	海岸防衛隊
訓期	10週	8-9週	13週	8.5週	8週
體能合格標準	1.時限內跑完2英哩 2.二分鐘扶耳屈膝 3.二分鐘伏地挺身	1.時限內跑完1.5英哩 2.二分鐘扶耳屈膝 3.二分鐘伏地挺身	1.時限內跑完3英哩 2.計算引體向上次數 3.二分鐘腹部捲曲	1.時限內跑完1.5英哩 2.二分鐘扶耳屈膝 3.二分鐘伏地挺身	1.時限內跑完1.5英哩 2.一分鐘扶耳屈膝 3.一分鐘伏地挺身 4.坐前伸柔軟度測試 5.五分鐘踩水漂浮 6.六英尺高台跳水游泳100公尺

資料來源：“Boot Camp,” *Today's Military*, <https://www.todaymilitary.com/joining-eligibility/boot-camp>.

完成基礎戰鬥訓練的國民兵，除非僅需實施「一站式單元訓練」（

⁷ “Welcome to Basic,” *Army National Guard*, <https://www.nationalguard.com/basic-combat-training>.

One Station Unit Training, OSUT) 的兵科。例如，步槍兵。2020年10月起，步槍兵的訓練時間從以往的14週延長為22週，⁸其他專長職類的士兵都會依照不同的專業，分別派到各個進階單兵訓練 (Advanced Individual Training, AIT) 學校接受不同的軍職專長 (Military Occupational Specialty, MOS) 訓練，並且至少經過二階段以上的銜接訓練，通過結訓測考後，即成為一名合格的軍職專業人員 (MOS Qualified, MOSQ)。值得注意的是，美國陸軍國民兵的進階訓練課程並不僅僅只有高專長的車輛駕駛、航空器飛行、先進武器系統操作訓練，還細緻到膳食服務、後勤維護和採購業務，凡是在大城市存在的工作職類，幾乎都包含在進階訓練的專業課程當中。

完成進階單兵訓練者即授予合格結業證書，該證書係國民兵完訓合格專業的唯一證明，倘若遺失不予補發。完訓人員攜帶證書回到報名參軍的招募持續計畫 (Recruit Sustainment Program, RSP) 點完成登錄後，⁹正式納管為國民兵成員，並按服役法規參加軍事訓練或執行軍事勤務。國民兵一年要入營服訓練役15天，每個月則須選擇一個週末實施訓練。由於國民兵服役的訓練時間相當有限，往往必須採取獨特創新的方式。例如，參與實兵訓練演習、到加州艾文堡 (Fort Irwin) 輪訓、運用模擬器訓練以及採取分散式學習等等，目的都是為了促進國民兵的高質量訓練。此期間國民兵不僅保留既有工作薪資，在營期間同時亦能支領服役津貼。此一制度既使國民兵在民間工作的薪資待遇得到保障，亦提高人民參加國民兵的意願。

美國國民兵雖隸屬於各州、特區和領地政府管轄，然而整體的兵力規模卻相當龐大，戰力非常可觀。陸軍國民兵總數多達337,000人；¹⁰

⁸ Bryan Gatchell, "22-week Infantry OSUT pilot program trainees graduate at forefront of Soldier Lethality," *U.S. Army*, Dec. 10, 2018, https://www.army.mil/article/214765/22_week_infantry_osut_pilot_program_trainees_graduate_at_forefront_of_soldier_lethality.

⁹ "Advanced Individual training," *Army National Guard*, <https://www.nationalguard.com/basic-combat-training/advanced-individual-training>.

¹⁰ "Army National Guard," *Today's Military*, <https://www.todayismilitary.com/ways-to-serve/service-branches/army-national-guard>.

空中國民兵有107,359人。¹¹儘管都是屬於後備役部隊，但其最大特色是所使用的武器裝備皆與常備部隊一致，即便是後備現役退伍的人經徵召動員後，使用的武器裝備亦與正規部隊相同。例如，陸軍國民兵戰車兵科操作M1A1/2戰車；空中國民兵飛行員駕駛F-16C、F-15C/D、F-22A、F-35、B-1/2等戰機。這些都是美國陸、空軍的一線武器，特別能夠凸顯美國國民兵的戰鬥力。為了配合美國太空軍（United States Space Force, USSF）的成立，美國國民兵局還將相應成立18個執行太空作戰任務的太空國民兵部隊（Space National Guard）；¹²陸軍國民兵亦將從目前的10個師擴編為18個師，以應對中國和俄羅斯與日俱增的威脅，儘管這些基幹師平時編制僅300人，¹³但18個師全部動員的兵力數量比國軍所有部隊加起來還要多。從成立太空軍以及擴編國民兵的舉措觀察，美國的軍事組織係因應任務需要而隨時增減調整，相當講求彈性，並不會刻板地墨守軍制編裝的成規。

參、我國軍事訓練役的訓練內容探討

一、基礎訓練時間與其他國家差距不大

國防部及內政部於民國100年12月30日會銜公告：「83年次以後出生之役男，自102年起改接受四個月軍事訓練（以堂課為主，實彈打靶一次為輔的全民國防教育軍訓課程可折減15天）。82年次以前出生之役男，自102年起未經徵集者，應服一年之替代役（軍訓課程最高折抵30天）。」¹⁴四個月的軍事訓練役區分為兩個階段：第一階段是以軍人倫

¹¹ “Air National Guard,” *Today's Military*, <https://www.todaysmilitary.com/ways-to-serve/service-branches/air-national-guard>.

¹² Steve Beynon, “Army Lt. Gen. Daniel Hokanson is confirmed as new National Guard chief, and he wants a Space Guard,” *Stars and Stripes*, July 21, 2020, <https://www.stripes.com/news/us/army-lt-gen-daniel-hokanson-is-confirmed-as-new-national-guard-chief-and-he-wants-a-space-guard-1.638303>.

¹³ Corey Dickstein, “Army Guard begins to reorganize force into eight divisions to prepare for possible fights with Russia and China,” *Stars and Stripes*, August 1, 2020, <https://www.stripes.com/news/army/army-guard-begins-to-reorganize-force-into-eight-divisions-to-prepare-for-possible-fights-with-russia-and-china-1.639671>.

¹⁴ 洪錦城、施奕暉，〈我國兵役制度的演進、變革與展望〉，《檔案季刊》（第12卷第2期，2013年6月），頁41-42。

理、儀態、體能和內務為要求重點的五週入伍訓練，目的是把一個平民老百姓轉化為一名軍人；第二階段則為11週的專長訓練，理論上除了步槍兵和少數低階專長的兵科之外，皆應分派至各兵科學校進行專長訓練。應服軍事訓練的役男，可一次服完四個月的軍事訓練役，亦可申請在連續二年的暑假，分兩次服完軍事訓練役，後者稱為「分階段軍事訓練」。¹⁵

從軍事訓練役16週的時間來看，訓期比美國任何一支武裝部隊的新兵訓練時間都還要長。但若單純以基礎訓練的期程做比較，五週的入伍訓練若扣掉折抵天數（以二週計），與美國各軍種「皮靴營」基礎訓練時間相比則短少5.5~10週。對照我國與韓國、越南、新加坡以及芬蘭義務役新兵入伍訓練的時間如表3。與表3其他國家相較，國軍軍事訓練役除了11週的部隊訓練時間低於表列國家外，五週的基礎訓練時間雖非最短，仍應在新兵訓練內容給予精進，以保證新兵在四個月完訓之後都是「合格的步槍兵」。但是目前以戰車、砲兵、化學、工兵和通信兵科為主的中級專長訓練，11週的時間是否足以完成專長合格訓練，從而滿足常備部隊動員補實和戰耗補充的需求，或者肆應類似於未來戰車撥發後備動員部隊使用的需要？應予評估分析，改進不足，才能得到實質的訓練效果。

表3、我國與相關國家義務役士兵訓練與服役時間與內容對照

國家	役期	新兵（基礎）訓練		部隊（進階）訓練	
		時間	主要內容	時間	主要內容
中華民國	4月	5週	單兵教練、輕武器使用、體能和內務要求	11週	兵科專長訓練
韓國	18-23月	4週	軍人儀態、體能等基本訓練	剩餘役期	進階訓練與服役
越南	1.5-2年	12週	軍人儀態、正步、體能、射擊等基本訓練	剩餘役期	持續訓練與服役
新加坡	2年	9週	軍人必要的基礎訓練	95週*	履行基本職責以及接受戰鬥訓練

¹⁵ 〈分階段軍事訓練〉，《新北市政府軍訓室》，<https://soldier.ntpc.gov.tw/soldier/faq.aspx?type=1-1>。

芬蘭	約1年	3-8 週**	新兵訓練	165-347天***	進階訓練
<p>*95週為二年義務役扣除新兵訓練的時間後剩餘的役期。 **一般兵和軍官八週；特殊技術兵三～八週。 ***一般兵165天；特殊技術兵255天；軍官347天。</p>					

資料來源：江忻杓根據網路公情繪製。

二、軍事訓練役訓練內容的觀察與探討

國軍軍事訓練役的訓練內容大抵包括三個部分：首先是要透過入伍訓練把一般民眾轉化為軍人，這一部分的訓練內容以軍人儀態、基本教練、內務整理、法律與營規宣教、軍事倫理為主。其次是單兵教練的部分，訓練內容主要是刺槍術、防毒面具配戴、步槍分解結合保養與射擊、手榴彈投擲等。最後進入專長訓練，一般都是以抽籤方式決定士兵在往後11週的軍事專長職類，此一職類將成為爾後動員召集的依據；當然，由於軍事訓練役只是以訓練新兵成為「合格的步槍兵」為目標，主要內容還是以步槍兵為主的訓練。以機槍兵為例，會以部隊現用幾款機槍的分解結合、故障排除、保養維護和實彈射擊為專長訓練的重點。此外，國軍加強模擬器的應用，的確大幅節約了訓練成本，同時也提高了訓練成效，特別是射擊科目，訓練模擬器經常扮演著重要的角色。而行軍和宿營訓練，包括基礎訓練階段的手榴彈投擲，基本都是屬於一種體驗性質的訓練。體能訓練和以莒光日電視教學為主的愛國教育則貫穿全程，目的是維持軍人的基本體能，加強軍人保家衛國的愛國意識。

四個月的軍事訓練役並非因為決策官員一時腦子發熱而輕率做出的決定，絕對是整合許多參謀研究，並且廣泛諮詢專家意見，綜合評估得出的結果，相關法律經立法院審議通過才正式施行。按前述「合格步槍兵」的要求標準，四個月的訓練期程應已足夠。若在新訓旅即可完成「合格步槍兵」訓練，在原本役期已經相當局限之下，再縮短專長訓練的時間讓新兵下部隊體驗，除了聊備一格的象徵性作用之外

，並無實質意義。這應是在軍事訓練役實施初期，「新兵忽而必須下部隊，忽而又毋須下部隊」的政策轉折原因。但社會仍存若干訾議，多認為「四個月」役期太短，將導致後備動員部隊的戰力堪慮。實則從動員部隊的組成特性來看，一個經由動員編成的步兵旅，其組成分子如果真的都是「合格的步槍兵」，自然不會是毫無戰力可言。國防部近期針對後備制度改革，陸續提出精進作法，其中四個月軍事訓練役人員退伍後教召14天：第一週以恢復實彈射擊和戰鬥教練等單兵基本戰技為主；第二週以戰術基本單位（含）以下層級遂行城鎮戰的訓練為主，目的是使其任務與訓練相結合。這些改革作法將在民國111年開始，相對於現行作法，必然可以促使後備戰力得到更好的提升，但仍應不斷評估，滾動修訂實施辦法，以求持恆精進。

三、從法律途徑促進軍事訓練成效

我國《兵役法》第16條各項，除了增訂第一項第二款軍事訓練役的規定之外，其餘各項仍然保留以往折抵兵役的規定。折抵役期的作法最早起源於海、空軍以及陸軍第一特種兵三年制義務役兵役的時代，為了使大專兵於服完兵役能夠盡快投身於國家經濟建設的行列，故而設計凡是曾經接受軍訓課程的大專兵得以折抵役期的規定，後來擴大到高中生。隨著義務役役期縮短為不分軍兵種一律二年，再縮減為一年，最後變成四個月的軍事訓練役。按理，服兵役的時間已經大幅縮短到幾近於聊備一格的程度，已失去再折抵役期的必要性。保留折抵役期規定的另一項考慮因素，應該是為了鼓勵學生參加全民國防教育。但嚴格而論，坐在教室內上上國防通識教育、打打靶，就可以折抵最多15天兵役，相對短少了12.5%的實際訓練時間，也可能會因為訓練過程的不夠完整，而無法成為真正合格的步槍兵。因此，保留折抵役期的設計對於四個月軍事訓練役應該不是一個好的安排，有必要循法律途徑調整因應。

國軍自106年開始實施後備軍人短期入營服役的作法，稱為「後備戰士」，根據後備指揮部《國軍109年「後備戰士」實施作法問答集》的資訊顯示，後備戰士每期簽訂一到三年的合約，必須在每個月第二週的週六、日入營服役兩日，因事請假則延至第三週實施，並參加一次七日的演習訓練，一年累計服役29日。¹⁶其服役設計近似於美國國民兵的性質。後備戰士以志願役退伍官兵做為徵召對象，徵召單位的時間都安排在週六和週日實施，即須特別安排訓練課程，或係「以用代訓、邊用邊訓」的模式，然因週末一般並不特別實施訓練，若為後備戰士專門安排施訓，是否會因此增加基層部隊負荷？應予客觀評估。

國軍在109年計畫招募240名後備戰士，包括陸、海、空、後備、憲兵與資通電軍，共154種軍事專長，其中除增加救災專長職類外，資通電軍亦招募「網路戰士」。¹⁷相較於試行初期，已經有很大的進展，亦須每年評估招募及執行成效，並據以改革提升，促進合理有序發展。另因四個月的軍事訓練役被認為服役時間太短，是否可能不排除義務役退伍軍人志願擔任後備戰士的可能性，從而使其更加熟悉軍隊環境與任務特性，亦可納入評估和考量。如果後備戰士試行成效良好，國防部宜結合相關配套措施修訂《兵役法》以及《兵役法施行法》，或者制定專項法律，以為落實「後備軍人志願短期入營服役」的依據。同時，也可以製作電子海報，租用電視牆加強宣傳，吸引更多人投入後備戰士行列。

肆、結論

面對隨時想要吞噬我們的強敵，進一步周全我國後備部隊體制，確實有其必要性和急迫性。儘管早在民國31年3月即已開始施行《國家

¹⁶ 〈國軍 109 年「後備戰士」實施作法問答集〉，《後備指揮部》，<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Content.aspx?MenuID=702>。

¹⁷ 〈國軍 109 年「後備戰士」實施作法問答集〉，《後備指揮部》，<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Content.aspx?MenuID=702>。

總動員法》，¹⁸奠定了後備動員制度的基礎。然而，舉凡法律名稱、內容和組織架構，為了肆應不同時期威脅環境和安全形勢的需要，歷經多次的修訂、遞嬗和更迭，民國81年功成身退，改由《全民防衛動員準備法》以及《全民防衛動員準備法施行細則》取代。不可諱言，從實務面觀察，我國的後備動員體系仍然存在諸多可以強化的空間。國軍為此曾多方考察外國的後備動員制度，並在組織架構、訓練方式和裝備設施上研擬精進作為，以利後備力量發揮「支前安後」的功能。

蔡英文總統在520就職演說強調「要提高後備部隊的人員素質和武器裝備；後備戰力提高才能有效地跟常備軍隊協同作戰。平常就要建立跨部會的常設後備動員體制，協調人力物力，平戰轉換時，動員才會順利。」最近，國防部提出成立防衛後備動員署的規劃，負責軍事動員業務以及行政動員的跨部會協調；並規劃將後備軍人的訓練時間調整為一年14天。這些規劃的目的都是為了提升後備軍人的戰力。然而，防衛後備動員署的位階屬於行政院三級機關，是否能夠得到其他部會充分配合，協調的效果恐怕還需要經過實踐才能得到檢驗；宜透過法律途徑賦予防衛後備動員署足夠的權責，始可避免未來可能面臨協調窒礙的困境。

現階段後備兵力是以志願役和義務役退伍軍人為主要來源，應可借鑑美國國民兵的訓練及參與救災行動，讓後備軍人的訓練時間得到適度的延長，增加教召訓練頻率，精進訓練模式和方式，以提升訓練效果，並使其有機會體現後備軍人的價值。

本文作者江灼杓現為財團法人國防戰略與資源研究所政策分析員。

¹⁸ 《防衛動員》，國防部總政治作戰局，2011年12月，頁19。

The Meaning of the US National Guard System to Reserve Training in Taiwan

Hsin-Biao Jiang

Policy Analyst

Abstract

The US has been able to fight major wars in succession and achieve the expected results due to its complete war mobilization system. Reserve forces have always had an important influence on the progress and rhythm of war and have always been regarded as important. The United States National Guard (USNG) has the effect of “supporting the frontline and stabilizing the rear” in war.

The members of the National Guard are also called “citizen soldiers” and it is an important link in the US reserve force structure. The main source of reserves of the ROC military at present is retired former service personnel who were volunteers or conscripted. We can learn from the training and participation in disaster rescue of the US National Guard so that the training time of reserve service personnel is suitably extended and combat capability is increased, allowing them to express the value of reserve service personnel.

精進後備戰力—以新加坡、以色列為例

黃銘仁

壹、前言

我國後備動員制度行之有年，民國90年公布《全民防衛動員準備法》（簡稱《全動法》），後備動員制度法制化，民國108年修訂後雖已完備，唯各界對後備動員戰力時有存疑。募兵制實施後，義務役修訂為4個月的軍事訓練役，對於短期軍事訓練役人員能否形成戰力，民間始終抱持存疑態度。近期中美關係緊張，台海情勢隨之升溫，美國學界及政府呼籲我國應強化不對稱作戰能力，尤其是提升後備部隊戰力。對於國際及國內對後備戰力的疑慮，蔡英文總統在6月29日出席「國防部後備指揮部支援口罩增產有功人員表揚期典禮」表示：政府將在「常後一體」、「後備動員合一」、「跨部會合作」三項原則下，推動後備動員制度改革。¹

以色列、新加坡戰略安全環境與臺灣類似，但以色列、新加坡後備動員制度完備，其中以色列建國後歷經五次戰爭均能險中取勝，1973年贖罪日戰爭同時遭敘利亞、埃及東西夾擊，初期形勢危急，但透過後備動員迅速形成戰力，取得勝利。新加坡同為華人文化社會，其後備動員制度亦具特色。本文將分析以色列、新加坡後備動員制度，並與我國後備動員制度比較，同時對現行後備動員制度提出具體建議，希能提升我國後備戰力。

¹ 歐陽夢萍，〈總統：3原則改革後備動員制度 讓後備軍人成最強後盾〉，《中央廣播電台》，2020年6月29日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2070012>。

貳、以色列動員制度與我國之比較

以色列《兵役法》規定，凡18至29歲的男性公民、18至26歲的女性公民，都要應徵服現役。男性服役32個月，女性服役24個月，退伍後轉入預備役，納編預備役人員男性45歲除役，女性36歲除役。

以色列全國劃分為14個動員區，並採行「原兵歸原位」政策，由原服役單位負責召集訓練，保持建制，動員編成後可以以完整戰力遂行任務。以色列的動員制度採取「同步建設、同步發展、同步動員」的制度，²後備旅編制1-2個常備營，負責後備營之人員召集、裝備保養、動員執行工作。

預備役人員在連續三年的週期內，軍官需回部隊實施84天的訓練，士官則為70天，其餘為50天。以色列其適齡青年應徵入伍的比例遠遠高於世界其他國家，通常男子高達85%至90%，女子也高達50%以上，³使以色列得以建立堅實的戰力。

2019年以色列常備兵力約為17.6萬人（地面部隊13.3萬人、海軍9000人、空軍3.4萬人），後備軍人有44.5萬人，後備兵力為常備兵力的2.5倍，構成了以色列戰爭時期的主要戰力。

² 國防部全動室《2016年考察以色列動員制度返國報告》。

³ 胡金妮，《我國與以色列國防教育之比較》，師範大學政治研究所國家事務與管理碩士學位班職專班論文，2013年6月，頁76。

表1、以色列與我國後備動員制度比較表

區分	以色列	中華民國
後備管理	<p>力行「原兵歸原位」作法，預備役人員由原服役部隊負責管理及召集訓練。</p>	<p>我國訂有《後備軍人管理規則》，國防部全動室為主管機關，後備指揮部為監督機關，各縣市後備指揮部為執行機關。</p>
部隊類型	<p>考量敵情之緊迫性，將部隊區分優先召集順序，俾能動員最急迫的兵力迅速於邊境集結應戰，同時兼顧後勤補保之支援能量。</p>	<p>我國後備部隊以地面部隊為主，依守備位置區分海岸、縱深、城鎮及要隘守備部隊，依部隊母體單位區分甲、乙、丙、丁種後備旅；另包含少部分之海軍艦岸部隊。</p>
訓練基地	<p>建置有預備部隊訓練中心，採全營進訓方式實施，以保持建置編組，另全國共劃分為14個動員區，採就地徵召、就地儲備、就地動員方式，編組固定，人員穩定。</p>	<p>進訓方式區分後備部隊訓練中心及運用部隊自有駐地2種方式，甲種旅、乙種旅非步兵類型及戰鬥支援、勤務支援部隊運用駐地自訓為主，其他部隊統一至後訓中心召訓。</p>
訓練天數	<p>依預備役動員法規定，連續3年的週期內，軍官召集86天以內，士兵70天，其餘54天，實際召訓為後備部隊每兩年召訓30天，空軍飛行員1週1天。</p>	<p>1.役男接受4個月（16週）軍事訓練期滿結訓，納入後備軍人管理，退伍（結訓）後8年內選用納編後備部隊者，依「兩年一訓」每次5至7天實施教育召集訓練。</p>

		2.推動「後備軍人志願短期入營服役」制度，採「每月2天、每年1週」訓練模式，全年入營29天，反覆熟練裝備操作與保養，必要時得增加至53天
薪資待遇	1.徵召期間，應召人員薪資由僱主支付，約為3年平均薪資的8成，再由政府運用社會保險的經費支付給僱主。 2.國有單位或私營企業，均支持其員工服兵役，並優先錄用退伍軍人。	1.志願役應召人員：依應召員退伍時階級、召集天數，按召集時之國軍現行給與標準計算發給薪給津貼。 2.義務役應召人員：依軍官每日900元、士官每日800元、士兵每日700元發給薪俸津貼，擔任主官（管）實職者，按每日100元發給主管職務津貼
裝備籌補	後備部隊平時無基本編組，裝備為全裝補充，委由現役部隊代管，重型武器、裝備、車輛予以封存。應召官兵可徵用民間車輛動員報到。	後備部隊武器籌補以常備轉列為主，其次為徵購徵用，再其次為建案籌獲，另武器裝備統一囤儲於動員庫房，並力求結合戰術位置設置。

資料來源：國防部全動室2016年考察以色列動員制度返國報告。

參、新加坡動員制度與我國之比較

新加坡兵役採徵兵制，男性年滿18歲服役，依法完成2年義務役，退伍後則納入戰備部隊編管。動員方式採「平時積蓄與戰時擴張

併用式」，平時僅保持常備部隊約7.2萬餘人，根據2019年統計戰備軍人約為60萬人、後備軍人約為31萬餘人。

新加坡後備役按其戰備程度及召集週期，區分為戰備軍人階段及後備軍人。⁴重點在戰備軍人，戰備軍人完成10年之戰備訓練週期後即轉為後備軍人，後備軍人雖無需接受年度召集訓練，但於國家遭受緊急危難時，仍有義務接受國家動員。

一、戰備軍人：

(一) 常備部隊服役期滿退伍後即轉為戰備軍人，並進入為期10年之戰備訓練週期。原則上在往後10年內之管理、召集、訓練等，均由同一單位負責。

(二) 戰備軍人每年接受召集時間累計不得超過40天，如需超過40天，應經戰備軍人本身及雇主同意，方能實施。

(三) 10年戰備訓練週期區分三階段：

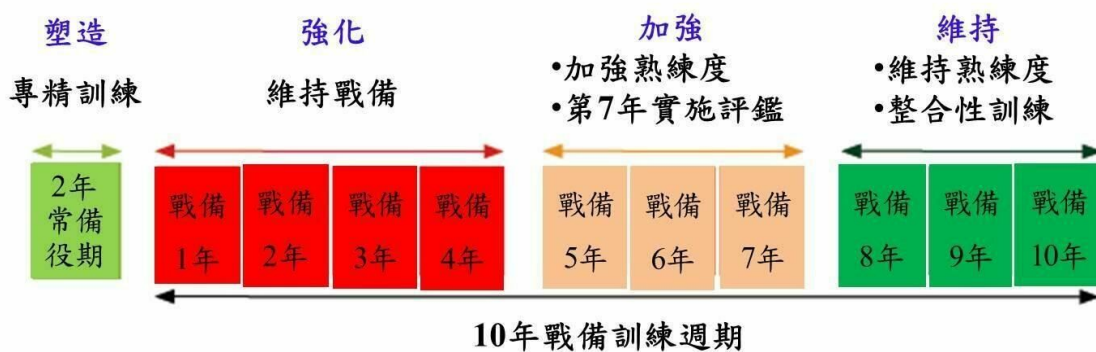


圖1、10年戰績準備週期

資料來源：國防部全動室《2015年考察新加坡動員概述》。

⁴ 國防部全動室《2015年考察新加坡動員概述》。

表2、新加坡與我國後備動員比較表

區分	新加坡	我國
管理	服役期滿退伍時整體納入戰備單位，人員、資料同時一併轉入，爾後10年間之管理、召集、訓練均由同一單位負責。	後備軍人主管機關為國防部，後備指揮部為主管執行機關，退伍人員均納入後備管理，建立後備資料主檔，平時透過役、戶、警政單位掌握並實施異動管理。並訂定相關管理規則。
訓練	<ol style="list-style-type: none"> 常備部隊服役期滿退伍後即轉為戰備軍人，然後進入為期10年之戰備訓練週期。 戰備軍人每年接受召集時間累計不得超過40天，如需超過40天，應經戰備軍人本身及雇主同意，方能實施。 	<ol style="list-style-type: none"> 由國防部按年度計畫實施，於退伍後8年內，以4次為限，每次不超過20日。 區分領導幹部及食勤兵實施7天及一般士官兵6天之訓練。
召集動員	動員令下達，由國防部聯合行動局策劃，經國防部長核准後採公開與非公開（秘密）兩種方式以傳訊系統實施，包括電話、傳真等。	動員召集實施之時機為「戰時或非常事變時，依作戰需要實施之」，動員召集開始之時日及編成部隊，由總統依法頒布之動員命令定之。
待遇	戰備軍人在回營訓練期間，給予其等同於在民間服務時所任職薪資待遇或或比照退伍時軍階給付。	<ol style="list-style-type: none"> 志願役應召人員：依應召員退伍時階級、召集天數，按召集時之國軍現行給與標準計算發給薪給津貼。 義務役應召人員：依軍官每日900元、士官每日800元、士兵每日700元發給薪俸津貼，擔任主管（管）實職者，按每日100元發給主管職務津貼。
救災	<ol style="list-style-type: none"> 災害防救主管機關為內政部（民防部隊，類似我國消防署）。 民防部隊編有「民防戰備軍人」，可依動員令協同應變救災。 新加坡受自然災害影響較小，且亦編設民防戰備軍人支援災救任務，故未考量運用武裝部隊戰備軍人。 	<ol style="list-style-type: none"> 災害防救主管機關為內政部。 依災害防救法及國軍協助災害防救辦法，可動員後備軍人災害防救。 目前未動員後備軍人支援災救實例。

資料來源：國防部全動室《2015年考察新加坡動員概述》。

肆、提升後備動員戰力之建議

綜合前述分析，以色列與新加坡動員制度具有以下三個特色：首先是役男在轉列後備役前均已完成24-32個月的義務役訓練，甚至實施海外訓練，基本戰力堅實。其次是原兵歸原位政策，得以保持戰力完整。最後是後備部隊武器裝備由常備部隊協助儲存保管，以維妥善。此三特色值得我國參考。以下僅就精進我國後備戰力提出建議。

一、調整義務役兵役制度

以色列、新加坡後備役人員，均完成24個月以上義務役訓練始納入後備部隊，並採「原兵歸原位」政策動員編成，始能維持戰力。反觀我國義務役僅實施4個月「軍事訓練役」，與以色列與新加坡相較，訓練強度明顯不足。另就我國長期人口結構發展無法支撐兵力需求，⁵同時面對中國威脅，戰時兵力需求龐大，故應採「徵募並行」之兵役制度，常備部隊以募兵為主，義務役恢復1-2年役期，並仿效新加坡採整退整補、原兵回原位政策，如此始可提升後備戰力。

二、提高國防預算

110年國防預算雖有增加，但仍未能解決人維費過高，排擠投資門及維持門經費結構性問題。近期軍售案均採特別預算方式編列，顯見國防預算無法滿足建軍需求。另新裝備獲得後全壽期所需經費亦相對提升，將嚴重排擠常備部隊維持門預算。若依蔡英文總統「常、後一體」改革原則，後備部隊將配備和常備部隊同型式武器裝備，以現有之國防預算顯然無法支應，需提高國防預算始能滿足需求。

⁵ 國發會公布「2020年-2070年人口推估」，臺灣於2020年人口正式轉呈負成長，2025年進入「超高齡社會」。另據聯合國推測2100年臺灣人口將降到1098萬人，降幅高達50%。

三、整合常、後備流路提升訓練強度

我國後備部隊戰力建立以教育召集訓練為主，教召流路則視單位年工作或配合重大演訓排訂，且各後備部隊僅實施輕兵器實彈射擊，多人操作均未實施實彈射擊，無法驗證部隊戰力。未來後備部隊流路應結合常備部隊訓練流路，實施多人操作武器實彈射擊，例如後備砲兵營使用之M105榴砲與常備部隊進訓砲兵基地使用火砲型式相同，應逐年檢討1-3個後備砲兵營配合常備部隊基訓流路實施實彈射擊，強化其戰力。

另假日戰士每年僅百餘人參與，常備部隊所消耗行政成本遠高於實施成效，應予調整。⁶

四、擴大動員規模驗證編成能力

現行後備部隊教育召集多以營級為單位辦理，偶而配合年度漢光演習實施旅級及車機動員，無法驗證戰時全面動員能力。應擴大規模，從營級—旅級—作戰分區—作戰區，逐年輪流實施全作戰區後備部隊同時動員，從召集事務所開設、裝備、槍彈提領、車機動員、啟動「聯合運輸」公、調、交管到進入戰術位置、陣地火網編成等，逐項檢驗，始能落實戰力整備。

五、強化城鎮戰攻、防訓練

臺灣本島城鎮林立且為RC結構建築，對攻、防雙方均形成障礙。我國應於防衛作戰中運用城鎮優勢，藉RC或鋼骨結構建築，構建堅固據點，甚至結合常備部隊構成聯合火力據點，藉城鎮阻滯登陸之敵，予以分割擊滅。故後備部隊應強化反裝甲能力，落實城鎮攻、防戰術、戰鬥訓練，藉地形之利強化戰力。

六、整合常、後備部隊聯合情監偵

⁶ 依據 108 年國防白皮書統計該年度假日戰士僅 108 員報名。

聯合情監偵為現代戰爭關鍵，國軍常備部隊經多年努力已初具規模，唯後備部隊通信裝備由常備部隊轉列，⁷未能與常備部隊整合，戰時恐無法發揮統合戰力，故應整合常、後備部隊聯合情監偵指管能力，戰時始能發揮統合戰力。

伍、結語

「兵可百年不戰，不可一日不備」。隨著戰爭工具的改變，從二次大戰的機械化戰爭，1991年波斯灣的資訊戰爭，到未來的AI戰爭，戰爭工具日益精進，戰爭的成本亦隨之日益增高。我國後備動員制度在法制面雖已完備，但囿於政治考量將義務役兵役調整為4個月之「軍事訓練役」，僅完成單兵基礎訓練即納編後備部隊，加上訓練以短天期之教、點召為主，且未實施多人操作武器實彈射擊，無法驗證武器裝備效能，亦未落實城鎮作戰訓練，先天不足加上後天失調，導致後備戰力屢遭質疑。應利用後備制度改革契機，務實檢討精進，以提升後備部隊戰力。

本文作者黃銘仁為財團法人國防安全研究院特約研究員，海軍陸戰隊備役少將，曾經擔任國防部後備動員管理處處長。

⁷ 108 年國防政策白皮書。

Refining Reserve Combat Capability – the Case of Singapore and Israel

Ming-Ren Huang

Non-resident Research Fellow

Abstract

In response to the increase in tension across the Taiwan Strait recently, as well as selling armaments to Taiwan, the US has also pointed out that our reserve combat capability should be increased to effectively protect Taiwan. Attending the Commendation Ceremony for Personnel from the Armed Forces Reserve Command who Supported the Increase in Face Mask Production, President Tsai Ing-wen said: The government will promote reform of the reserve mobilization system under the three principles of “regular and reserve forces integration”, “reserve and mobilization integration” and “inter-agency cooperation.”

Service personnel doing mandatory military service in Israel and Singapore have completed 24-32 months of training before they enter the reserve and a policy of return to the original unit is implemented, forming powerful combat capability; this is an approach worth referencing. Examining the systems in Israel and Singapore, in terms of adjusting the mandatory military service system, increasing national defense budget, integrating regular and reserve flow path to increase training intensity, expanding mobilization scale validation, enhancing urban attack and defense training, and integrating regular and reserve force joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance, the author’s hope is to reform the reserve system, implement reserve force training, and gradually increase the intensity of reserve for training to refine reserve combat capability and ensure national security.

法國國民衛隊強化軍民連結作為之分析

洪瑞閔

國防戰略與資源研究所

壹、前言

儘管法國因冷戰後的國際情勢緩和而在 1997 年終止了義務役的徵集，然而，自 2015 年起，法國本土開始遭受到一連串的恐怖攻擊，國家安全面臨新型態的挑戰。有鑑於此，法國政府對於其兵役制度開始全盤的檢討，除了試行新的「國家義務役」(Le Service national universel) 希望逐步回復徵兵制度外，在後備動員制度上，法國政府成立「國民衛隊」(La Garde Nationale)，將法國現有的後備動員制度進行革新與整合，目的主要有三：一、增強法國軍隊、國家憲兵與警察的能力；二、解決現有後備制度參加比率不平均的問題；三、強化國家韌性與團結。本文希望透過法國針對「國民衛隊」制度推動的分析，了解其如何強化軍民連結，特別是如何吸引法國公民、公部門與私人企業對後備事務的參與，讓企業主願意接受與勞工願意參加後備動員訓練。在文章架構上，第一部分將先就「國民衛隊」的成立與運作進行介紹，第二、第三與第四部份將分別針對法國強化軍民的連結的三項政策主軸進行分析，最後結論部分則以「國民衛隊」的經驗出發提出我國在後備動員制度改革時強化參加誘因的建議。

貳、「國民衛隊」的成立與運作

「國民衛隊」最早可追溯自 1789 年法國大革命時期面對外敵勢力入侵巴黎市民自發性成立的民兵組織，其目的在維持秩序與保障內部安全。自從 2015 年 1 月 7 日發生在巴黎的《查理週刊》(Charlie Hebdo) 總部槍擊案以來，法國開始在本土遭遇到一連串恐怖攻

擊，面臨恐怖主義的挑戰，2015 年 11 月 13 日時任法國總統的歐蘭德（François Hollande）指出法國已經進入「戰爭狀態」。¹在這場對抗恐怖主義的戰爭中，歐蘭德認為後備人員作為國家與軍隊之間的重要連結，必須要能夠充分發揮功能，它們將在未來組成有組織且可自由運用的「國民衛隊」。²換言之，就像兩百多年前他們的祖先面對外敵時一樣，在面對擁有武器的敵人攻擊時，法國國民現在也應該要拿起武器保衛自己的家園。

巴黎先是在 2015 年公布的《2015 年 7 月 28 日實施 2015-2019 年度軍事計畫以及有關國防的各項措施之第 2015-917 號法案》中強調大幅度提升後備戰力的必要性。³隨著「國民衛隊」在 2016 年 10 月 13 日正式成立，⁴展現出強化後備戰力的決心，法國政府希望「國民衛隊」能夠滿足三種需求：增加後備軍人對國內安全的參與、提供希望報效國家年輕人一個具體的機會、促進國家團結與堅韌精神。⁵在 2018 年公布的《2019-2025 軍事計畫法》當中，⁶法國每年將投入 2 億歐元的預算，目標是達成 85,000 名「國民衛隊」的招募，平均每日投入 8,100 名人力，每年每人平均召訓時間達 37 天。⁷

在招募與運作方面，凡是年滿 17 歲至 67 歲的法國公民均可參與，主要透過網路針對所希望參與的單位進行報名，在經過兩週的

¹ “François Hollande : « La France est en guerre »,” *La Croix*, November 16, 2015, <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Francois-Hollande-La-France-est-en-guerre-2015-11-16-1380953>.

² “Les messages du Président de la République au Parlement,” *Sénat*, November 13, 2015, <http://www.senat.fr/evenement/archives/D46/hollande.html>

³ 法語法律全稱為 LOI no 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense。

⁴ 參與國民衛隊的年齡上限根據法國《國防法》（Code de la défense）第 L. 4221-2 與第 L. 4139-16 條以及《內部安全法》（Code de la sécurité intérieure）第 L. 411-9 條之規定而有所不同，如軍醫與裝備工程師最多可至 67 歲。

⁵ “La Réserviste en entreprise, une action de Responsabilité Sociétale à valoriser,” *La Garde Nationale*, April, 2018, <https://www.acoram.fr/wp-content/uploads/2018/04/2018plaquetteGNa-RSE-4p-.pdf>.

⁶ 法語法律全稱為 Projet de loi de programmation militaire 2019/2025。

⁷ “Projet de loi de programmation militaire 2019/2025,” *Ministère des Armées*, February 9, 2018, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/523147/8769249/file/DP%20LPM%202019-2025.pdf>.

基礎訓練後，「國民衛隊」的戰士並未有每年最低參與天數的限制，而是與其所屬單位於每年年初共同決定該年度預計服役的天數與活動內容，在條件允許的情況下，每年最多服役的天數可達 60 天。

就組織而言，「國民衛隊」受法國國防部與內政部共同管理，由兩個部會的代表所組成的「國民衛隊指導委員會」（Le comité directeur）定期召開會議決定重大方針，並且透過「國民衛隊總秘書處」（Le secrétariat général de la garde nationale, SGGN，以下簡稱「總秘書處」）來確保上述方針的確實執行。如表 1 所示，「國民衛隊」納入國防部（包含參謀本部下的 6 個單位、裝備總署與行政總秘書處）與內政部（國家憲兵與國家警察）下轄單位的第一級作戰後備隊（La réserve opérationnelle de premier niveau, R01），至 2018 年人數已達 75,917 人。

表 1、2018 年「國民衛隊」招募情形

國防部	人數
參謀本部（État-major des armées）	38,221
陸軍	22,728
海軍	6,003
空軍	5,697
軍醫局（Service de santé des armées）	3,074
燃料服務局（Service des essences des armées）	186
軍備局 Service du commissariat des armées）	533
裝備總署 Direction générale de l'armement）	78
行政總秘書處（Secrétariat général pour l'administration）	230
國防部小計	38,529

內政部	人數
國家憲兵 (Gendarmerie nationale) ⁸	30,288
國家警察 (Police nationale)	7,100
內政部小計	73,388
總計	75,917

資料來源：“La réserve militaire et la Garde Nationale : rapport d'évaluation édition 2018,” *la Garde Nationale*, 2019, p.13.

如表 2 所示，我們可以發現法國公民對於「國民衛隊」參與程度逐步增加，儘管在預算上有所超出，然而其大多數設立之目標截至 2018 年底均趨近於完成。細究其背後之原因，除了此起彼落的恐怖主義攻擊激起法國人同仇敵愾的愛國心使得參加意願提高以外，法國政府透過各項措施強化軍隊與民族的連結以及公民社會的參與是「國民衛隊」時成功的關鍵，為了達成上述目標，巴黎將重點置於夥伴關係的建立、吸引力的增加與名聲的擴展等三項政策主軸上。

表 2、國民衛隊 2015-2018 年發展趨勢

年度	2015	2016	2017	2018	目標
預算總額 (億歐元)	1.47	1.96	2.6	2.54	2
參與總人數	58,052	67,629	72,747	75,917	81,000
每日平均參與人數	3,628	5,756	6,989	6,639	8,100
每人平均參與天數	24.4	29.0	33.9	31.9	37

資料來源：“La réserve militaire et la Garde Nationale : rapport d'évaluation édition 2018,” *la Garde Nationale*, 2019, p.12.

⁸ 法國國家憲兵自 2009 年起在預算與作戰方面已歸屬內政部管轄，惟其仍然保留軍種地位同時其下轄的部分單位依舊由國防部進行調動。

參、夥伴關係的建立

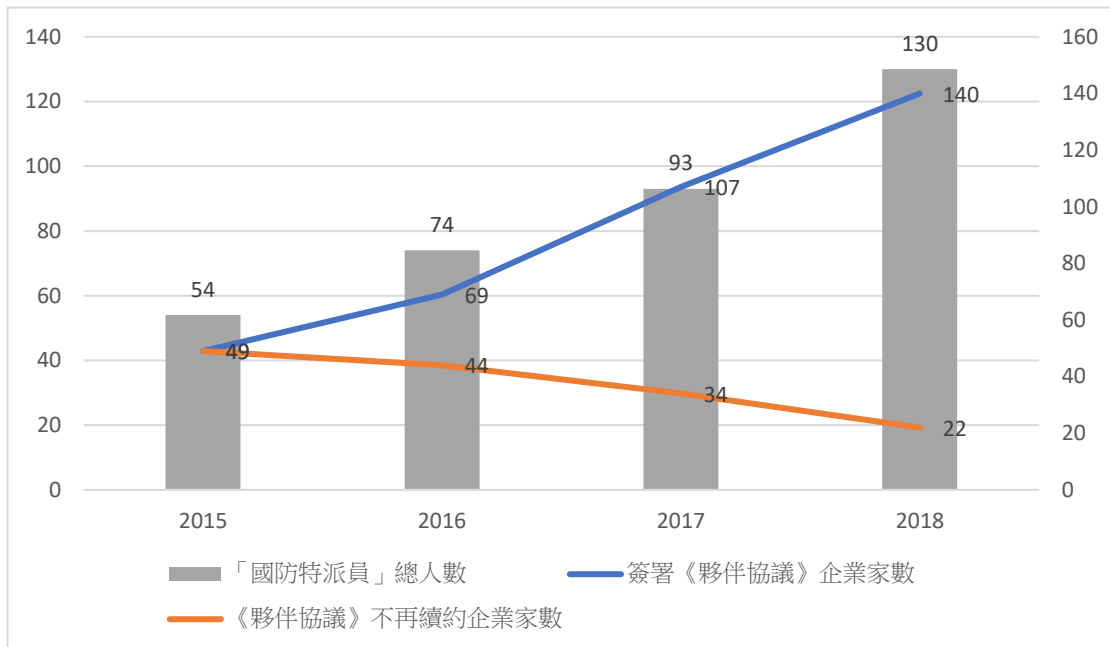
法國政府認為「國民衛隊」的迴響程度很大一部分取決於雇主是否能夠認同員工的參與，因此與不同公私部門的雇主建立夥伴關係成為其第一項政策主軸。儘管法國的法律已經規範雇主與勞工之間在後備動員上的總體框架，如擁有超過 250 名員工的雇主至少需讓其員工每年接受動員召訓至少 8 天，少於 250 名員工的雇主則至少須讓其員工每年接受動員召訓至少 5 天。但法國國防部仍然積極的雇主進行對話，以使員工在報效國家時能夠得到前者的支持。

為了達成上述目的，法國政府透過「國防聯絡人」(Le référent défense) 的機制來增進與雇主們的溝通，其中除了各地方的國防事務主管機關與國民衛隊總秘書處以外，最重要的當為「後備-企業-國防特派員」(Correspondants-Réserve Entreprises-Défense, CRED，以下簡稱「國防特派員」) 的設立，其成員由現役或退役的後備人員所組成，在國民衛隊總秘書處的指導下，以區域作為編組單位的「國防特派員」在法國各地主動連絡不同企業的雇主，以提升他們對於後備動員事務的了解與認同。

透過「國防特派員」的活動，「國民衛隊」正大力推廣《支持國民衛隊夥伴協議》(Convention de partenariat pour soutenir la garde nationale，以下簡稱《夥伴協議》) 的簽署，主要希望透過這樣的協議盡可能地確保員工的權益(如維持在參與後備動員時的薪資與社會保險給付)以增進員工參與後備動員的意願。此外，除了私人企業以外，法國政府更將協議簽署對象進一步放大到公部門與各大專院校，協議內容則根據這些單位與成員身分進行調整(如訓練課程可抵免學分)。

綜合言之，藉由「國防聯絡人」的機制，在夥伴關係的建立上法國已經交出一張不俗的成績單，截止 2019 年底為止，「國民衛

隊」已經與 51 所公私立大專院校、501 家私人企業以及 200 個公部門單位簽署協議。⁹同時如圖 1 所示,《夥伴協議》自 2015 年起即有顯著穩定的成長,不續簽的數量則穩定降低,伴隨著這樣的趨勢,



「國防特派員」的人數也不斷成長。

圖 1、《夥伴協議》與「國防特派員」發展情況

資料來源：“La réserve militaire et la Garde Nationale : rapport d’évaluation édition 2018,” *la Garde Nationale*, 2019, p.24.

肆、吸引力的增加

無論是企業主或是勞工,參與後備動員都是項挑戰,企業主需要協調公司人力調度讓員工參加後備訓練,勞工則必須在私人生活與工作之外投入時間參與後備訓練。因此,增加吸引力是法國在推動「國民衛隊」時的另一項主軸,我們可以將法國政府對於企業與勞工的吸引力論述與作為分述如下:

一、企業

⁹ 作者整理自法國國民衛隊官方網站“Partenariats,” *la Garde Nationale*, <https://garde-nationale.gouv.fr/partenariats>.

1. 企業社會責任的履行

企業社會責任主要指涉企業對於永續發展原則的應用，其中包括對於環境保護與人文發展的各項實踐，近年來已經成為成功企業的重要指標之一。對於企業主來說，鼓勵員工對於「國民衛隊」的參與可視為是一種企業社會責任的實踐，是一種愛國的公民行為，因為企業主自願性地將旗下員工的工作時間每年分出一部分來報效國家。儘管對於企業主來說必須付出一些人事成本，然而其對於保障國家安全與促進國家與人民的連結有著難以磨滅的重大貢獻，對於企業名聲與形象也能夠帶來一定助益。

2. 稅捐的減免與獎勵

根據法國《總稅收法典》(Code général des impôts) 第 238 條之規定，企業對非營利性組織進行捐贈，其捐贈額的 60% (最高不超過納稅人在法國國內營業額的 0.5%) 可享受稅收抵免優惠，而員工對於「國民衛隊」的參與也被視為是「實物捐贈」(Don en nature) 的一種，企業可以據此在報稅時進行抵免。¹⁰此外，國民衛隊總秘書處每年也會選出協助推動「國民衛隊」的優良企業進行「後備—企業獎」「Le prix « Réserve-Entreprise »」的公開表揚儀式，增加媒體曝光度，激發社會大眾的關注程度與參與意願。

3. 企業競爭力的提升

員工對後備動員訓練的參與可以為企業改善具體的表現並創造無形的價值。根據國民衛隊總秘書處於 2016 年針對 200 家法國企業的調查報告顯示，在具體表現的改善方面，儘管員工參與後備動員

¹⁰ “BIC - Réductions d'impôts - Mécénat ou réduction d'impôt pour les dons en faveur des œuvres et organismes visés à l'article 238 bis du CGI - Conditions relatives aux versements effectués par les entreprises,” *Bulletin Officiel des Finances Publiques - Impôts*, June 20, 2017, <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/6476-PGP.html/identifiant=BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20170207>.

訓練所造成的缺席為這些企業帶來 3,500 萬歐元的人事成本損失，但訓練所帶來的身體狀態提升反過來也為企業減少了 3,400 萬歐元的成本，因為每年有參與後備動員訓練的員工因為健康因素缺席的天數比起沒有參與後備動員訓練的員工平均要少 15 天。同時，員工在投入後備動員訓練時所習得的技能也提升了自身的生產力，估計為企業帶來約 9,400 萬歐元的收益。在無形的價值創造方面，參與召訓的員工在人力資本、品牌形象、顧客關係與組織管理等領域估計為其雇主帶來約 8,000 萬歐元的效益。¹¹總而言之，如表 3 所示，參與後備動員訓練的員工為這 200 家的企業每年帶來共約 1.69 億歐元的淨收入。

表 3、參與後備動員訓練員工的成本效益

呈現形式	內容	效益（單位：萬歐元）
具體表現	參與召訓帶來的缺席成本	-3,500
	健康身體帶來的成本降低	+3,400
	技能習得帶來的生產力提升	+9,000
無形價值	人力資本、品牌形象、客戶關係、組織管理	+8,000
總計		+16,900

資料來源：作者整理自 “Performance économique du réserviste : pour l’entreprise et pour lui-même,” La Garde Nationale, November, 2016, https://www.defense.gouv.fr/content/download/518596/8713090/file/2017_SGGN_performance%20eco%20du%20reserviste_GOODWILL_export_commentaires.pdf.

¹¹ “Performance économique du réserviste : pour l’entreprise et pour lui-même,” La Garde Nationale, November, 2016, https://www.defense.gouv.fr/content/download/518596/8713090/file/2017_SGGN_performance%20eco%20du%20reserviste_GOODWILL_export_commentaires.pdf.

二、勞工

1. 人文素養與專業技能的提升

參與後備動員訓練有助於提升勞工應對進退 (savoir-être) 能力，包括階層體制的遵守、紀律、團隊合作思考、可靠度、環境適應力。此外，「國民衛隊」參與期間所提供的軍事學院與研究中心的進修機會所習得的專業技能也能夠對於勞工個人職業生涯的提供幫助。

2. 基本權益的保障強化

除了法律所提供的基礎保護以外（如最低5-8天的全薪公假參與召訓），¹²透過法國政府與企業所簽署的《夥伴協議》，勞工在參與「國民衛隊」時的權益將進一步受到保障，如以法國零售連鎖企業卡西諾集團（Groupe Casino）所簽署的《夥伴協議》為例，在協議簽署之後，除了法律所規定的5-8天受保障公假天數外，另外多給5天的包含全薪與社會保險的公假額度。再者，相較於法律所規定必須至少提早一個月告知雇主即將前往參與召訓，卡西諾集團之員工只需要提早一週告知雇主即可。此外，其他無法參與「國民衛隊」的員工能夠表現出支持參與同事的團結精神，可以將所擁有的「工作時數減少日」（Jours de Réduction du Temps de Travail, RTT）¹³捐助給公司所成立的特設基金，用以補貼參與「國民衛隊」員工的超額天數。¹⁴

3. 額外收入的獲取

¹² Béatrice Héraud, “Un réserviste dans l’équipe, un atout pour la politique RSE de l’entreprise,” *Novethic*, May 9, 2018, <https://www.novethic.fr/actualite/entreprise-responsable/isr-rse/un-reserviste-dans-l-equipe-une-mesure-de-rse-145788.html>.

¹³ 法國於1998年與2000年分兩階段將法定工時從每週39小時縮減至每週35小時，然而為了保持一定彈性，法國法律允許企業繼續維持每週39小時，多出來的工時則可以轉換假期，即是所謂的「工作時數減少日」。

¹⁴ “Casino encourage ses salariés à devenir réservistes,” *L’essor*, June 28, 2018, <https://www.les-sor42.fr/casino-encourage-ses-salaries-a-devenir-reservistes-21318.html>.

對於應召員來說，參與「國民衛隊」能夠得到額外一筆收入是重要的誘因。如表 4 所表示，在扣除因為參加訓練所造成的其他損失之後，根據其身分（在職勞工、學生、失業者、退休人士）的不同，每位參與「國民衛隊」的後備戰士所能領到薪水也有所不同，但平均而言，「國民衛隊」的參訓成員每年可得到 1,815 歐元的額外淨收入。¹⁵

表 4、「國民衛隊」成員收入分布情況

身分	平均薪資	平均參訓天數	每日平均薪資（單位：歐元） ¹⁶
在職勞工	1,100	23	47.83
學生	1,520	31	49.03
失業者	3,080	47	65.53
退休人士	4,570	46	99.35

資料來源：作者整理自 “Performance économique du réserviste : pour l’entreprise et pour lui-même,” *La Garde Nationale*, November, 2016, https://www.defense.gouv.fr/content/download/518596/8713090/file/2017_SGGN_performance%20eco%20du%20reserviste_GOODWILL_export_commentaires.pdf

伍、名聲的擴展

為了讓社會大眾對於國家後備動員事務的參與感到光榮與驕傲，作為人民與軍隊之間的橋樑，提升「國民衛隊」成員的社會地位是法國政府的第三項政策主軸。為了達成此項目標，國民衛隊總秘書處於每年進行為期一個月的「全國後備軍人日」（les Journées nationales des réservistes），活動首先在歷史悠久的巴黎軍事學校

¹⁵ “Performance économique du réserviste : pour l’entreprise et pour lui-même,” *La Garde Nationale*, November, 2016, https://www.defense.gouv.fr/content/download/518596/8713090/file/2017_SGGN_performance%20eco%20du%20reserviste_GOODWILL_export_commentaires.pdf.

¹⁶ 四捨五入至小數第二位。

(École militaire) 以「國民衛隊」成員的表揚與經驗分享揭開序幕，隨後在法國各地舉辦數百場的相關活動向社會大眾介紹「國民衛隊」。這些活動包含了軍事基地的參觀、各級學校的拜訪、體育活動的舉辦與軍事儀式的舉行等等，「全國後備軍人日」在 2018 年的參與人次已經達到 85,483 人。

此外，拓展年輕人對於「國民衛隊」的正面印象則是名聲擴展的一大重點。一方面，法國透過體育活動的舉辦來吸引大量 30 歲以下的年輕人參加，2018 年「全國後備軍人日」其人數達到 59,745 人次，佔全部參與活動人數的 70%。另一方面，國民衛隊總秘書處則將重點置於社群媒體的經營上，透過 Twitter、Facebook、LinkedIn 與 Instagram 在推廣「國民衛隊」的活動。¹⁷在這樣的努力下，法國年輕人對於國民衛隊的參與能夠維持相當不錯的表現，如圖 2 所示，2018 年國民衛隊的 30 歲以下年輕人參與比例為 34%。

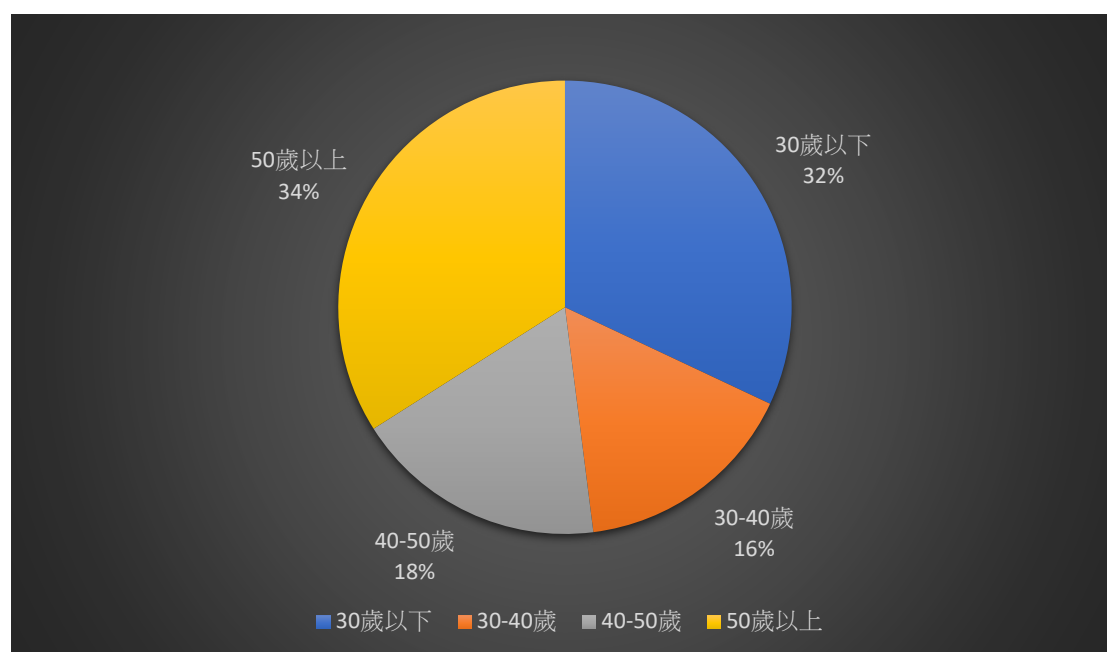


圖 2、2018 年「國民衛隊」成員年齡分布情形

資料來源：「La réserve militaire et la Garde Nationale : rapport d'évaluation édition

¹⁷ «La réserve militaire et la Garde Nationale : rapport d'évaluation édition 2018,» *la Garde Nationale*, 2019, pp.26-27.

2018,” *la Garde Nationale*, 2019, p.15.

陸、結論

面臨自 2015 年起一系列的恐怖主義攻擊，法國在國防部與內政部的共同監督下，投入大量預算設立「國民衛隊」針對後備動員的組織進行重整與革新，其最主要的目的在於增加社會大眾對於後備動員訓練的參與，強化國家內部的團結與韌性。為了使達成此一目的，法國將夥伴關係的建立、吸引力的增加與名聲的擴展作為強化軍民連結主要方式，希望藉此提升法國人民對於後備訓練的印象與參加意願。

後備動員制度改革是我國政府國防事務革新的重點之一，總統新任期就任至今已多次提及。¹⁸本文認為「訓練改善」與「誘因增加」兩方面同時提升方能使改革的成效最大化。在「訓練改善」方面，目前國防部已經陸續公布相關改革方向與精進作為，其中包含後備教育召集的訓期延長為 14 天、¹⁹後備軍人選充年限擬延長至 15 年等等。²⁰在「誘因增加」的面向上，本文認為法國「國民衛隊」強化軍民連結的三項政策主軸可提供我國在後備動員制度改革時的參考。

在夥伴關係方面，雇主對於後備動員的態度是其內部員工參與召訓踴躍程度的重要因素，如何透過機制創設拉近政府與企業間在後備動員事務的距離是一關鍵，目前已有後備軍人的相關表揚活動，應進一步提升活動在媒體上的能見度，並且將規模擴大廣納各種企業的加入。此外，國軍現有任務已相當繁重，法國「國防特派

¹⁸ 游凱翔，〈蔡總統：發展國防不對稱戰力進軍航太產業〉，《中央社》，2020 年 5 月 20 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005200081.aspx>；游凱翔，〈後備將成常備兵最強盾牌 蔡總統宣示推三項改革〉，《中央社》，2020 年 6 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202006290252.aspx>。

¹⁹ 游凱翔，〈國防部後備教召規劃 110 年起 1 年 1 訓 14 天〉，《中央社》，2020 年 9 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009300002.aspx>。

²⁰ 張順祥，〈志願及義務役後備軍人 選充年限擬延長至 15 年〉，《中央廣播電臺》，2020 年 10 月 12 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2081996>。

員」的制度顯示出以專業化人員處理可有效強化與民間企業連結，現今已有成立「防衛動員署」的討論，²¹由該單位來專責處理相關事務是可以思考的方向。

在吸引力方面，「國民衛隊」的經驗揭示具體的金錢補償與抽象的價值論述都能夠有效提升社會各界對於後備動員制度的參與，我國目前已有與提升教召薪資的政策討論，²²相關部會如國防部與經濟部可以以此為基礎就鼓勵企業的法規進一步的深化與廣化。在名聲方面，以活動與社群媒體帶動社會大眾對於後備動員制度重要性的了解，特別是年輕人的看法與參與，將有助於提升後備戰士的形象與社會地位。最後，從「國民衛隊」的運作可以看出後備動員制度不再是法國國防部的專屬權責。

本文作者洪瑞閔為比利時法語魯汶大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防資源與產業研究所助理研究員。

²¹ 〈教召改革：國防部證實 2022 年成立「防衛動員署」，日薪最高增加 1.5 倍〉，《The News Lens 關鍵評論》，2020 年 10 月 7 日，<https://www.thenewslens.com/article/141517>。

²² 洪哲政，〈國防部擬 111 年成立「防衛動員署」 教召將提升薪資〉，《聯合新聞網》，2020 年 10 月 7 日，<https://udn.com/news/story/10930/4916459>。

Analysis of La Garde Nationale's Actions to Enhance the Connection Between the Military and the People

Jui-Min Hung

Assistant Research Fellow

Abstract

Facing a series of terrorist attacks since 2015, effectively using reserve combat power, an important connection between state and military, has become one of the focal points of France's anti-terror actions. France established the La Garde Nationale and reformed mobilization affairs. Since establishment in 2016, La Garde Nationale has gradually moved towards the objective for which it was established. Looking at the reasons for its success, increase in incentives is one of the keys. Through the three policies of establishing of partnerships, increasing appeal and expansion of reputation, the willingness of French citizens, private enterprises, and the public sector to take part in mobilization training has been increased. In the area of partnership building, through the Le référent défense and Convention de partenariat pour soutenir la garde nationale, the government has enhanced its relationship with employers. In terms of increase in appeal, through various abstract values (like Corporate Social Responsibility) and concrete benefit (like tax relief), the French government has increased the participation willingness of enterprises and labor. As for expanding of reputation, France has focused on holding various events and social media operation, hoping to increase the participation of young people through these promotion channels.

Starting from the French experience, reform of Taiwan's existing reserve system should focus on increasing incentives for participation by the public, for example by establishing a new unit that is dedicated to managing relations with enterprises, setting regulations to encourage enterprises to participate and enhancing social media operation and promotion; all are directions that can be considered.

澳洲國防軍「常後融合」革新

蔡榮峰

國防戰略與資源研究所

壹、前言

1975 年越戰的結束開啟了澳洲近代國防戰略規劃的先河，標誌著其軍隊邁向專業化轉型的起點，而 2000 年東帝汶維和任務則是澳洲後備部隊定位的分水嶺。以 1976 年轉向完全募兵制以後，澳洲後備役的定位在「輔助常備役」與「比照常備役」之間擺盪，出現了三個明顯的階段：1975~1990 年的「總體防衛期」、1990~2000 年的「訓練標準化期」、2000 至今的「常後融合期」。然而「與民爭才」的老問題，使得澳洲國防軍面臨了後備兵源下滑的情況。2016 年澳洲國防部以「常後融合」為核心概念導入「整體勞動力系統」革新措施，彈性界定常備與後備之間的區別，澳洲後備人數止跌回升，至今翻倍成長。多元的後備服役方式，正為澳洲創造「軍民轉用」、發展本土國防產業的人才庫。

本文試圖爬梳澳洲官方文件，藉此檢視澳洲國防軍近代的後備役定位變遷及後備制度的革新，希望藉此了解這個人口約 2,500 萬的國家從轉型募兵制到今日的專業融合階段，其後備制度值得借鏡之處。

貳、澳洲國防軍後備任務定位

澳洲自《1973 年國民兵役終止法》(*National Service Termination Act 1973*) 實施後轉向完全募兵制 (表 1)，到 1976 年弗雷澤 (Malcolm Fraser) 政府時期正式成立三軍統合的國防軍，當時總人數約為 68,000 人，大致完成了今日部隊規模的雛型。

越戰結束至今，澳洲國防軍後備制度的規劃依階段特徵可分為三

個主要時期，1975~1990 年的「總體防衛期」、1990~2000 年的「訓練標準化期」、2000 以後的「常後融合期」。後備的定位在不同時期持續變動，其國防部對於後備役究竟是該扮演輔助常備役的角色，還是應該具備與常備役並肩作戰的能力，常常因為施政與輿論的交互影響不斷變動，直到 2000 年才漸趨穩定。

一、總體防衛期

1975 年越戰結束後，為因應英國撤出「蘇伊士運河以東」(East of Suez)、美國在亞太地區的部署調整，英美兩國的新政迫使坎培拉的國防戰略規劃提出了「澳洲防衛」(Defence of Australia, DOA) 的概念，主張應建構國防自主能力來阻敵境外、並以後備動員制度協防本土。1976 年澳洲出版了第一份國防白皮書 (Defence White Paper, DWP) 做為國防戰略與建軍指導，強調陸軍後備役 (Army Reserves, ARES) 為「總體防衛力量」(Total Force) 不可或缺之組成，對其戰力要求應視同陸軍常備役 (Regular Army, ARA)。¹然而到了 1987 年的第二版國防白皮書，「縱深防衛」(defence in depth) 概念出現，於是又形成「正規軍用於兵力投射至鄰近區域、後備役協防家園」的差異性區別，後備任務變成了「領土防衛」(Territorial Defence)，旨在防護關鍵基礎設施，讓前線正規軍無後顧之憂。²

二、訓練標準化期

1991 年蘇聯崩潰後，區域局勢劇變，澳洲兵力需求下調，社會上開始出現批評後備冗員過多、質疑其專業度之聲浪，因此 1994 年第三份國防白皮書推出「備戰後備計畫」(Ready Reserve Scheme, RRS)，要求志願加入後備者，需要同意先完成一整年的全職訓練，之後再開始

¹ Australian Department of Defence, *Australian Defence (Defence White Paper 1976)*, 1976, p33, <https://www.defence.gov.au/Publications/wpaper1976.pdf>.

² Australian Department of Defence, *The Defence of Australia (1987 Defence White Paper)*, 1987, pp.ix & 55-60, <https://www.defence.gov.au/Publications/wpaper1987.pdf>.

「兼職服役」(part time service)。³

1995 年澳洲陸軍在時任參謀長桑德森 (John Sanderson) 上台後，接連於 1996、1997 年發布「21 世紀計畫」(Army in the 21st Century, A21) 以及「陸軍兵力整建計畫」(Restructure of the Army, RTA)，把 1994 年國防白皮書提及的「備戰後備計畫」(RRS) 進一步標準化、科學化，修改成所有新訓人員皆適用的「普遍入伍訓練」(Common Induction Training, CIT)。此外，澳洲政府 1995 年建立了教育標準化系統「國家訓練框架」(National Training Framework)，⁴規範了包括高等教育、職業教育、初中級教育與培訓等教育要求與授證資格，澳洲軍事教育體系則約莫在 2000 年左右完成與這套標準銜接的轉型，進一步提升了國防體系與一般大專院校的共通性，擴大招募基礎。⁵

三、常後融合期

1999 至 2000 年間的東帝汶 (East Timor) 維和任務可說是澳洲國防軍後備役角色在募兵制時代的重大轉捩點，無論質還是量，都為過去幾年的改革交出了不錯的成績。一來、陸軍同質化訓練的革新不僅改善民眾對於後備戰力的看法，實際上也讓澳洲有能力在短短 4 個月內就擴充營級單位派往前線，甚至有整個連皆由後備組成。二來、後備動員人數為二戰後首見，甚至超越了仍有徵兵制的越戰時期，比例還高占全軍 42%，同時也奠定了如醫學、工程等具有特殊專長的後備役重要性，深遠影響了接下來後備兵力的招募方針。⁶

後備專業度受到肯定後，澳洲政府也重新思考這些動員兵力應該投入何種戰場。2000 年後將兩大重點擺在支援海外或反恐作戰任務的

³ Australian Department of Defence, *The Defence of Australia (Defence White Paper 1994)*, 1994, p.49.

⁴ 現在已改稱「澳洲資歷架構」(Australian Qualifications Framework)，見 <https://www.aqf.edu.au/>。

⁵ Australian Department of Defence, *Our Future Defence Force (Defence White Paper 2000)*, 2000, <https://www.defence.gov.au/publications/wpaper2000.pdf>, p.68-71.

⁶ Australian Department of Defence, *Our Future Defence Force (Defence White Paper 2000)*, 2000, <https://www.defence.gov.au/publications/wpaper2000.pdf>, p.69.

「高度備戰後備部隊」(High Readiness Reserve) 以及救災的「後備反應部隊」(Reserve Response Forces)。

到了 2013 年的澳洲國防白皮書，後備的定位已經從保鄉衛土的「戰略型後備部隊」(Strategic Reserve) 完全轉變為與常備役能夠並肩作戰的「作戰型後備部隊」(Operational Reserve)。⁷不過這樣子的設定在景氣較佳的時候，對於招募意外帶來負面影響，讓後備總人數 2016 年下滑到只有約 14,000 人，為 1999 年以來最低的紀錄，占全軍 18%。⁸一直到澳洲國防部開始實施彈性改革後，2020 年回升到 27,483，占全軍 32% (表 2)。

表 1、澳洲國防動員相關法律之演進

年分	名稱	主要更動
1903	《1903 年國防法》 <i>Defence Act 1903</i>	聯邦政府有權徵兵但「除非個人自願」否則不得派駐海外
1911	全國義務役計畫 Universal Service Scheme	訂出 12-26 歲各階段義務役的役期與訓練內容
1943	《1943 年(國民兵)國防法》 <i>Defence (Citizen Military Forces) Act 1943</i>	將徵兵派駐範圍擴大到包括現今部分東協地區的「西南太平洋區域」等與捍衛澳大利亞有關之領土(託管地)
1964	《1964 年國民兵役法》 <i>National Service Act 1964</i>	抽籤徵召、派兵越南
1973	《1973 年國民兵役終止法》 <i>National Service Termination Act 1973</i>	停止抽籤徵召
1988	《1992 年國防法修正案》 <i>Defence Legislation Amendment Act 1988</i>	除戰時外，常備、後備役不須特殊理由皆保有要求退伍之權利
1992	《1992 年國防法修正案》 <i>Defence Legislation Amendment Act 1992</i>	除非獲參眾兩院批准，否則不得實施徵兵
2000	《2000 年國防法修正案(協助文職單位)》 <i>Defence Legislation Amendment (Aid to Civilian Authorities) Act 2000</i>	因應雪梨奧運反恐、東帝汶維和
2001	《2001 年國防後備役(保護)法案》 <i>The Defence Reserve Service (Protection) Act 2001</i>	保護後備役權益、保護後備役雇主權益

⁷ Australian Department of Defence, *Defence White Paper 2013*, 2013, https://www.defence.gov.au/wHITEpaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf, p.40.

⁸ Australian Department of Defence, *Defence White Paper 2013*, 2016, https://www.defence.gov.au/wHITEpaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf, p.148.

2006	《2006 年國防法修正案（協助文職單位）》 <i>Defence Legislation Amendment (Aid to Civilian Authorities) Act 2006</i>	因應墨爾本大英國協運動會反恐、州政府若認為「警察力有未逮」可向聯邦提出軍隊支援需求（包括後備）
2018	《2018 年國防法修正案（召集澳洲國防軍）》 <i>Defence Amendment (Call Out of the Australian Defence Force) Bill 2018</i>	國防部可預置兵力、移除「警察力有未逮」之先決要件、後備兵力不得用於產業糾紛所引發的事態

資料來源：蔡榮峰整理自公開資訊

表 2、澳洲國防部 2020 年員額概況（單位：人）

	陸軍	海軍	空軍	總計	文職
常備役	29,730	14,955	14,538	59,223 (68%)	16,462
後備役	18,738	3,341	5,404	27,483(32%)	

說明：數據更新-正規軍常備兵力至 2020 年 6 月 1 日；後備兵力至 2019 年 6 月 1 日。

資料來源：修改自蔡榮峰，〈從阿斯本安全論壇演講看澳洲戰略調整〉，《國防安全雙週報》，國防安全研究院，第 10 期，2020 年 8 月 28 日，頁 28。

參、澳洲國防軍常後融合制度改革

一、整體勞動力系統

2011 年澳洲國防部以「蘇瓦金計畫」(*Project Suakin*) 為名委託安永顧問公司 (Ernst & Young) 研究，如何在維持長期戰力目標之餘，將後備制度轉化為有效的支持力量、並有效重新配置用於人事的預算資源。⁹該研究發現，透過導入人力資源與職涯發展概念，將需求（後備役人力）和供給（國防任務）模組化、差異化，可以增加供需雙方在時間與薪酬資源運用的彈性，可達成澳洲國防部與後備役人員都滿意的雙贏結果，同時也能創造出與國防產業互利共生的就業環境。「蘇瓦金計畫」經歷了 6 年的測試後，澳洲國防部終於在 2016 年 7 月 1 日正式以「整體勞動力系統」(Total Workforce System, TWS) 之名導入後備役與常備役制度融合的彈性改革。

⁹ Australian Department of Defence, "Project Suakin," viewed Oct 19, 2020, <https://www.defence.gov.au/annualreports/13-14/features/feature-project-suakin.aspx>.

「整體勞動力系統」嘗試權衡國防需求與服役人員個人生涯規畫，引進「服役光譜」的概念，大致上將後備役分為4種，常備役分為兩種，再加上文職人員，總共將澳洲國防部所有人員分成了7種役期類型，責任與福利也依光譜逐漸增加，後備的津貼也隨專業而有所不同；¹⁰而役期跨年度的「SERCAT 5 後備役」與具固定出勤模式的「SERCAT 6 後備役」明顯衍生自東帝汶維和任務，希望藉此有效利用民間特殊專長。服役任務選項則有3種類別：吸引澳洲國民加入後備的「連續期間全職」類、有利穩定國防產業人才的「雙重僱用」類、降低青年失業率並向下紮根全民國防的「培養新世代國防人才」。這些創新的措施目的都是為了擴大全民國防、促進「常後融合」（圖1、表3）。¹¹ 澳洲政府2020年7月1日所公布的《兵力結構計畫2020》（*Force Structure Plan 2020*）指出，為了在未來二十年將後備戰力與後勤能力維持在與常備役相等水準，澳洲政府計畫在下一個十年期的正規兵力整建計畫完成後，於2030-2040期間投入63~94億澳幣持續推動革新，讓後備動員能夠更快速、發展更持久、在各種更廣泛的任務中扮演更多角色。¹²

¹⁰ Australian Department of Defence, "DFRT Determination No. 11 2013-Part F: Allowance rates," viewed Oct 19, 2020, <https://www.defence.gov.au/payandconditions/adf/chapter-4/part-2/Part-F.pdf>.

¹¹ Australian Department of Defence, "ADF Reserves," viewed Oct 19, 2020, <https://www.defence.gov.au/DCO/Transition/Future/reserves.asp>; Australian Department of Defence, "ADF Total Workforce System," viewed Oct 19, 2020, <https://www.defence.gov.au/PayandConditions/ADF/ADF-TWS.asp>.

¹² Australian Department of Defence, *Force Structure Plan 2020*, 2020, https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Force_Structure_Plan.pdf, pp.83-85.

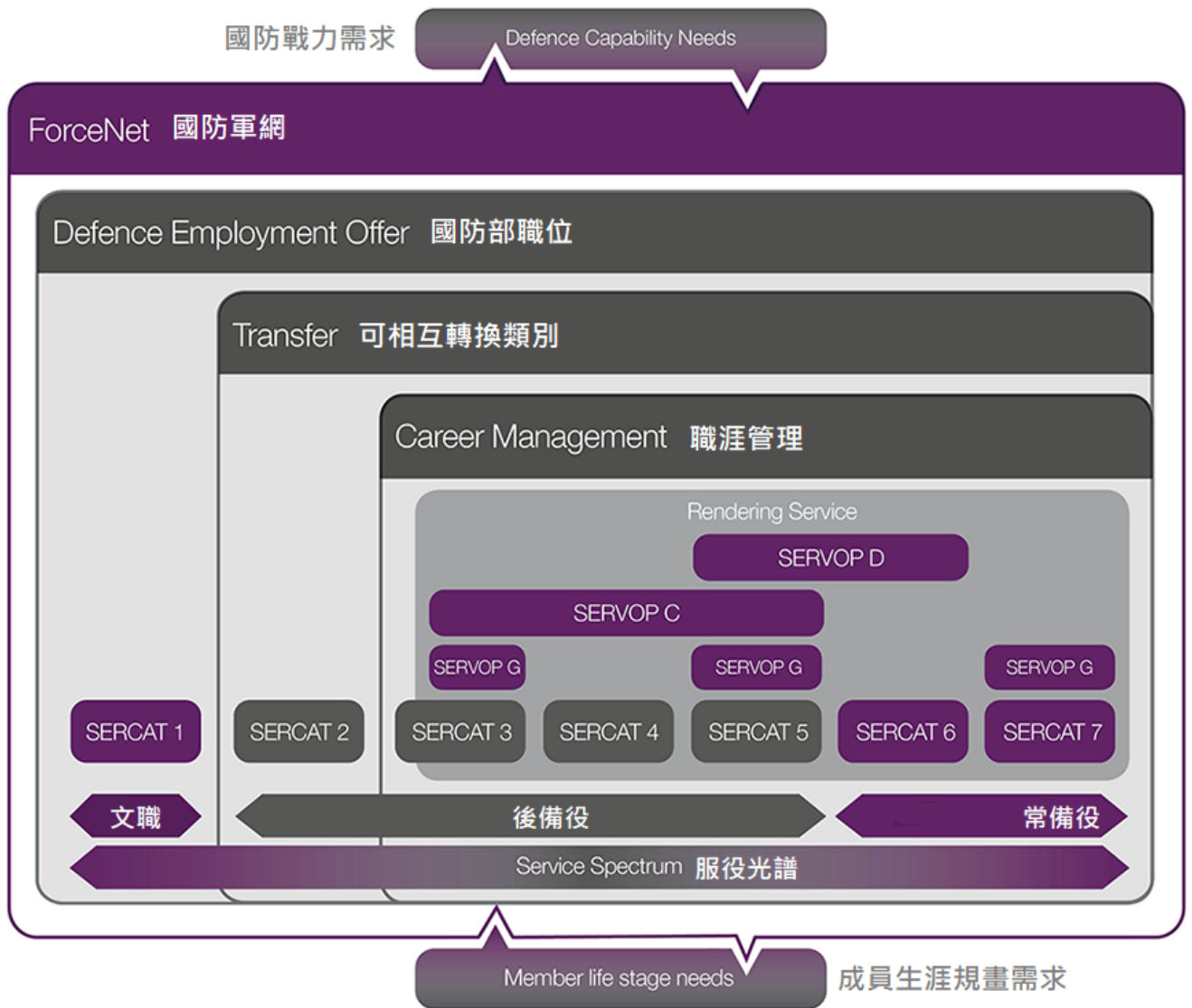


圖 1、「整體勞動力系統」示意圖

資料來源：蔡榮峰加註中文，原圖取自 Royal Australian Navy, “The ADF TotalWorkforce Model,” viewed Oct 19, 2020, <https://www.navy.gov.au/adf-total-workforce-model>。

表 3、「整體勞動力系統」內容概述

代號	性質	職務內容	薪酬/福利
役期類型			
SERCAT 1	國防文職	非戰鬥人員，但納入國防部總體勞動力計算	依聘僱條件
SERCAT 2	後備役	<ul style="list-style-type: none"> ● 有教召動員義務(傳統定義下的後備役) 	無
SERCAT 3	後備役	<ul style="list-style-type: none"> ● 有教召動員義務 ● 願意單一年度內完成短期指定任務，或有潛在意願者參與者 ● 任務與期間由軍種自訂 ● 短期後備任務或輔助 SERCAT6 類別成員之任務 ● 提供常備役短缺的特定任務專業技能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 後備薪餉 ● 後備專業津貼 ● 部分可享購屋補助優惠 ● 短期健保補助 ● 可自願參與 SERVOP C
SERCAT 4	後備役	<ul style="list-style-type: none"> ● 有教召動員義務 ● 願意接受短時間內快速動員、較長連續役期(最多一年) ● 任務與期間由軍種自訂 ● 後備任務或協助 SERCAT6-7 類別成員之任務 ● 需定期接受專業能力檢測與訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ● 優於 SERCAT 3 ● 協助 SERCAT6~7 滿月者，比照常備役可休長假 ● 役期滿一年者發額外獎勵金 ● 可自願參與 SERVOP C
SERCAT 5	後備役	<ul style="list-style-type: none"> ● 綜合 SERCAT 3-4 類別特色，願意在跨年度分配役期者，具有兼職色彩 ● 能快速填補 SERCAT6 所需能力 ● 提供常備役短缺的特定任務專業技能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 優於 SERCAT 4 ● 可自願參與 SERVOP C
SERCAT 6	常備役	<ul style="list-style-type: none"> ● 與 SERCAT 7 類別成員承擔相同義務，但時間較具彈性 ● 四種出勤模式 1、每兩週內出勤 1-9 天 2、每月以週計出勤與休假(1+3 制、2+2 制、3+1 制) 3、每年以月計出勤與休假 4、可視職位需求與專業度搭配上列模式 	<ul style="list-style-type: none"> ● 優於 SERCAT 5 ● 在選定出勤模式期間享有薪假(雙週、單月、幾個月) ● 各種津貼比照 SERCAT

			7，照規定按出勤比例調整
SERCAT 7	常備役	<ul style="list-style-type: none"> ● 傳統常備役定義 ● 經批准後可轉移到 SERCAT 6 ● 退役後 5 年內自動列為後備役列管人員 	● 按常備役標準
服役任務選項			
SERVOP C	連續期間全職	<ul style="list-style-type: none"> ● 目的是為了為常備役提供穩定的補充戰力 ● 必須自願參與 ● SERCAT 3-5 可短期參與，專業能力規範比照 SERCAT 7 常備役 	SERCAT 3-5 短期參與者，薪酬與福利按比例
SERVOP D	雙重僱用	<ul style="list-style-type: none"> ● 目的是使國防部與產業界能夠共同合作培養人才，而非競爭人才 ● 彈性滿足國防部高級專業人才需求 ● 保留國防產業人才 ● 可與民間共同創造職位(類似國防-民間大學雙聯學位進階版) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 按國防部與合作企業協調享雙薪雙福利 ● 創造常後一體化，SERCAT 5-6 可自願申請
SERVOP G	培養新世代國防人才	<ul style="list-style-type: none"> ● 增進澳洲青年參與國防之機會、建立常備役潛在招募人力庫 ● 僅適用於 17 至 24 歲 	<ul style="list-style-type: none"> ● 服務期間一年 ● SERCAT 3、5、7 可參與

資料來源：蔡榮峰整理自 Royal Australian Navy, “The ADF Total Workforce Model,” viewed Oct 19, 2020, <https://www.navy.gov.au/adf-total-workforce-model>; Australian Department of Defence, “ADF Reserves,” viewed Oct 19, 2020, <https://www.defence.gov.au/DCO/Transition/Future/reserves.asp>; Australian Department of Defence, “ADF Total Workforce System,” viewed Oct 19, 2020, <https://www.defence.gov.au/PayandConditions/ADF/ADF-TWS.asp>.

二、專責單位與權益保護法制化

1970 年代轉型為專業募兵制以來，澳洲後備制度經過了長達半世紀的摸索，才進行到今日大刀闊斧改革的階段；澳洲國防部體認到若想要改善國防專業人才缺口，就必須增加對潛在後備役個人的吸引力，並且將國防單位與產業界在人力市場的競爭轉化為互利共生。

從雇主角度看，支持與否在於政府是否願意吸收後備動員訓練在

經濟上的負面外溢效應；從後備役的角度來看，若能減少動員與個人就業之間的零和競爭，使其相輔相成，也會提高其意願。因此如何成立專責組織推動制度革新、以法律來抵銷後備動員對個人與社會經濟的參與成本就變得相當重要。

在法律方面，《2001 年國防後備保護法》（*The Defence Reserve Service (Protection) Act 2001*）針對「國防人力」供給面的兩大要素—後備役與其雇主之權益加以保護，對後備役來說，例如規定雇主不得有歧視性對待、規定雇主有義務准許員工參與後備任務或教召，而且還必須提供培訓，協助員工在平時工作與後備役期轉換之際做好準備。對雇主來說，則規範了員工有事先告知雇主的責任。若雙方溝通有歧見，員工還可請單位指揮官協助，雇主則可向「雇主支持後備保護小組」（Employer Support Service Protection, ESSP）申訴。¹³

針對後備與雇主也有相關財務支持，動員期間的薪資，可向澳洲國防部申請「雇主支援薪酬計劃」（*Employer Support Payment Scheme, ESPS*）提供補助。對於從事全職工作的後備人員，ESPS 支付的設定是以週薪計算，標準按澳洲「全職成人平均每週一般時間收入」（Full-Time Adult Average Weekly Ordinary Time Earnings, AWOTE）。¹⁴非全日制員工可按比例支付，專職醫療相關人員還可以另外申請支付更高額的週薪。¹⁵

¹³ Deserves Support, “Reserve Service Protection,” Sep 22, 2020, <https://www.defencereservessupport.gov.au/employers-of-reservists/reserve-service-protection/>.

¹⁴ 2019/20 財年為每週 1,604.9 澳幣，2020-21 財年為每週 1,658.7 澳幣。

¹⁵ Deserves Support, “The Employer Support Payment Scheme,” reviewed Oct 14, 2020, <https://www.defencereservessupport.gov.au/media/1371/esps-brochure.pdf>.

在組織方面，澳洲「國防後備支持委員會」(Defence Reserves Support Committee, DRSC)前身為1977年成立的「支持後備部隊雇主委員會」(Committee for Employer Support of Reserve Forces, CESRF)，澳洲國防部通過這個專職機構直接與後備人員以及後備人員所屬企業、產業、雇主直接溝通需求、接受申訴、改善權益，對後備事務革新效果造成實質影響，前述「整體勞動力系統」的概念，實際上也是由DRSC開始帶頭推動，才有了後來的委外研究。2019年澳洲政府重新檢視DRSC的架構，未來將配合「整體勞動力系統」革新，提出新型態的「國防雇主合作夥伴網路」(Defence Employer Partnering Network, DEPN)來進行組織重整，將在委員會之下規劃出專業分工的國防後備部隊與雇主支持(Defence Reserve and Employer Support, DRES)組織(圖2)，後備遴選制度也將納入專業領域、地理位置、產業聚落等更細緻考量，以利將後備制度轉化為助力，推動澳洲發展國防產業的長期目標。

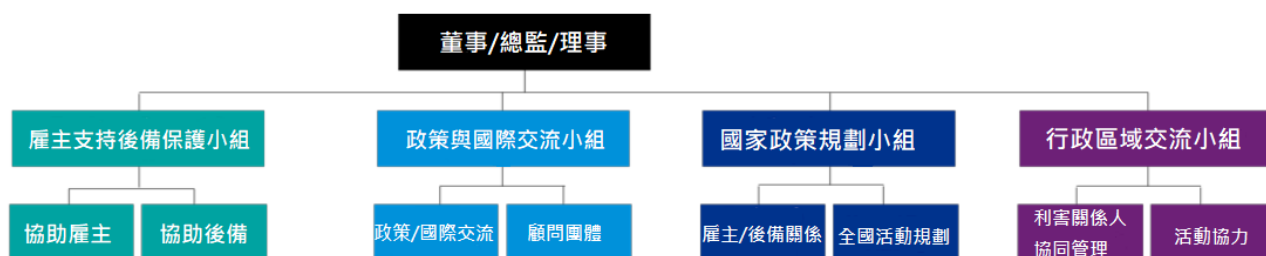


圖 2、國防後備部隊與雇主支持組織架構設計

資料來源：蔡榮峰重製，KPMG, *Defence Reserve and Employer Support(DRES) Organisation Design Project-Final Report*, August 30, 2019, <https://www.defencereservessupport.gov.au/media/1299/dres-final-report.pdf>, p4。

肆、結論

臺灣位居第一島鏈要津，面對解放軍威脅國防情勢自然與與地處南太平洋一隅的澳洲難以等觀視之，軍隊編制與規模也不盡相同，然而我國正處專業募兵制轉型初期，再加上社會大眾對於專業募兵制時

代的後備制度認知有限，政策目標與需要克服的困難所在，恰好與澳洲國防軍的歷史經驗異曲同工，例如轉型的過渡期間，後備部隊需要面對人員編制較複雜的情況，包括義務役與志願役退役人員以及慢慢增加的專業後備戰士。澳洲從越戰結束後，其後備制度接連碰到「後備定位」、「訓練差異」以及「與民爭才」三個主要關鍵爭點，民間消極配合的困境經歷了半世紀的改革才有了現在的成果。

「常後一體」為我國目前後備制度改革努力的目標。¹⁶從近年國防部嘗試推展「後備戰士」制度，對於入營、演訓、薪餉、各類加給都看得見我國朝專業募兵制改革的決心與革新。然而考慮到臺灣中小企業占多數的就業環境，後備動員制度改革成效的關鍵，將取決於如何達成軍民共識、獲得國民與企業界的肯定。¹⁷

本文認為澳洲後備制度發展「常後融合」的政策經驗，值得希冀擴大全民國防參與、建立長久可恃戰力的中華民國國軍借鏡，特別是引入科學化企業管理概念的「整體勞動力系統」、以法律保護與支持後備與其雇主雙方、成立後備權益專責組織做為軍民溝通平台。從人力資源與職涯發展角度，媒合需求（後備役人力）和供給（國防任務），將供需要素模組化、差異化，一方面以增加雙方在時間與薪酬資源運用的彈性，一方面也能降低軍民之間、國防部與後備役雇主之間的競合關係，邁向國防部、後備役人員、企業雇主都滿意的三贏目標，更有利為我國國防產業創造彈性，培養軍民兩用的人才庫。

本文作者蔡榮峰為澳洲國家大學戰略及外交碩士，財團法人國防安全研究院國防資源與產業研究所政策分析員、美國夏威夷智庫太平洋論壇非駐點研究員。

¹⁶ 國防部後備指揮部，〈國軍 109 年「後備戰士」實施作法問答集〉，109 年 10 月 19 日檢閱，<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Content.aspx?MenuID=702>。

¹⁷ 蔡英文，〈總統國慶演說：符合對等尊嚴 願促成兩岸有意義對話【全文】〉，《中央社》，109 年 10 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010105005.aspx>。

The Australian Defence Force's “Regular-Reserve Integration” Reform

Oddis J. Tsai

Policy Analyst

Abstract

This article attempts to investigate Australia’s innovative approach of promoting “regular-reserve integration” through literature reviews on official documents. Despite the differences, Taiwan may find it valuable to understand how another Indo-Pacific country, with a similar population scale, conducted its reform of Reserve Forces.

The Australian Defence Force Reserves have gone through a series of reforms in the past fifty years. Under adjustment of strategic planning and purpose-driven policies after the Vietnam War, the role of ADF Reservists oscillated between “strategic logistics” and “operational readiness.” Such efforts can be categorized into three major stages: 1975-1990 “Total Force”, 1990-2000 “training standardization” and post-2000 “regular-reserve integration.”

To tackle a significant decline in its reserve recruitment during the mid-2010s, the Australian Department of Defence introduced an innovative measure, the “Total Workforce System,” to uphold the ongoing regular-reserve integration, which increased the flexibility of definitions of both Regular and Reserve through modularizing duties and benefits. This new method aimed to create a military-civilian convertible talent pool, in order to cultivate a sustainable Defence Industry ecology and mitigate potential competition from the private sector. In addition, it is worth looking at those institutional mechanism supporting both reservists and their employers, such as The Defence Reserve Service (Protection) Act 2001 and Defence Reserves Support Committee.

以質取勝： 日本「預備自衛官」制度之探討

王尊彥

國家安全研究所

壹、前言

日本自衛隊之後備部隊稱為「預備自衛官」。¹日本政府在 1954 年成立自衛隊之時，同時創立預備自衛官制度，作為自衛隊預備部隊。1997 年，為因應當時陸上自衛隊推動精簡化所導致的兵員減少問題，日本政府又規劃成立「即應預備自衛官」（「即應」意為「快速反應」），從 1998 年起開始招募。2001 年，為求確保預備自衛官部隊的人力，同時也讓自衛隊與一般社會大眾可有更多接觸互動，並且使自衛隊能汲取民間人士所長之技能，遂在「即應預備自衛官」和「預備自衛官」之外，再成立「預備自衛官補」（意為「候補預備自衛官」），2002 年起開始招募。目前各界所謂自衛隊預備自衛官制度，即包含前述之「即應預備自衛官」、「預備自衛官」和「預備自衛官補」等三類人員。²除救災之外，預備自衛官平時也必須接受訓練，戰時則作為補充戰力協助作戰。

迥異於我國由退役人士接受動員編成後備部隊，成為正規部隊的補充戰力，由於日本係採募兵制，且因其憲法放棄戰爭作為解決國際爭端的手段，故在名義上無所謂「動員」制度，在此意義上預備自衛官制度與我國後備動員制度不同。但兩國相同的是，當日本面臨武裝攻擊而常備部隊必須接戰時，預備自衛官亦同樣接受召集並投入戰場共同作戰，此時「召集」則與「動員」意義相同。

與我國相同，日本受少子化浪潮影響兵源亦逐年減少，須朝量少

¹ 「預備自衛官」之「官」字在日本通常指公務員，在此則包含校尉級軍官、士官、士兵，而非僅限於軍官階級。如後所述，預備自衛官之階級涵蓋校級軍官到士兵。

² 〈陸上自衛隊 予備自衛官等制度〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/ayumi.html>。

精銳的方向建軍。在此情況下，一支具備戰力的預備部隊，其重要性更有增無減。例如日本《防衛大綱》即對於「預備自衛官」有所著墨，反映該制度受日本政府高度重視。³

本文透過探討日本自衛隊「預備自衛官」制度，分析該制度與部隊之特色，期作為我國若干借鏡。首先介紹「預備自衛官」制度的組成與分類，以及說明預備自衛官人數、待遇、訓練內容與工作任務等現況；最後從捨量取質、民間專長、在國家與社會之間扮演的角色、以及經濟誘因等面向，探討「預備自衛官」制度的數種特色。

貳、預備自衛官制度的創設與分類

一、預備自衛官的分類

(一) 「即應預備自衛官」

在自衛隊三軍當中，只有陸上自衛隊設有「即應預備自衛官」，員額 7981 人。通常日本政府在計算常備部隊員額時，也將「即應預備自衛官」納入正規部隊計算，而把「預備自衛官」和「預備自衛官補」作為預備部隊另計。例如，日本防衛省公布的〈我國的防衛與預算：令和 2 年度預算概要〉指出，陸上自衛隊編制的總員額共 15 萬 8,758 人，其中即包含「即應預備自衛官」7,981 人。⁴

「即應預備自衛官」屬於民間人士，每年必須接受 30 天的教育召集；遇政府下達防衛召集、國民保護召集、治安召集、救災召集等其他種類的召集令時，亦須報到並依規定執行任務。並非所有日本國民均可擔任「即應預備自衛官」，通常是具備一年以上自衛隊服役經驗、且離役（離開自衛隊）後未滿一年者方可擔任。不論是否已在民間公司上班者，每年均須接受自衛隊的教育訓練 30 天。訓練內容包含射擊

³ 例如，最新版《防衛大綱》即指應該靈活運用預備自衛官。〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，頁 21，日本防衛省，2018 年 12 月 18 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

⁴ 〈我が国の防衛と予算：令和 2 年度予算の概要〉，日本防衛省，頁 47，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2020/yosan_20200330.pdf。

訓練、砲擊訓練、構築掩體、特殊武器防護、格鬥等戰鬥戰技課目。

在接受訓練或召集期間，日本政府需為此向其企業雇主每月固定支付 42,500 日元的補助金（正式名稱為「即應預備自衛官雇用企業給付金」）。若「即應預備自衛官」本人即是企業主，則無此優惠。日本政府要求前述企業，必須在其內部宣導周知有關「即應預備自衛官」的制度，以提升民眾對該制度乃至於自衛隊之了解。政府在下達召集令之前，先由自衛隊方面與「即應預備自衛官」聯繫，詢問能否接受召集並執行任務，若係因其上班的公司阻止而無法應召時，日本政府會要求該公司退還迄今所領的給付金，而且須附加利息。此外，「即應預備自衛官」參加召集期間，企業必須給予其特休或減免其業務，以免渠等因召集任務而影響考績。

（二）「預備自衛官」

相較於只有陸上自衛隊設有「即應預備自衛官」，「預備自衛官」則是自衛隊三軍均有招募。在編制員額方面，陸上自衛隊的「預備自衛官」定員為 4 萬 6,000 人，海上自衛隊「預備自衛官」1,100 人，航空自衛隊「預備自衛官」800 人，合計 47,900 人。

「預備自衛官」係由曾經在自衛隊服役一年以上之自衛隊離役者，或由「預備自衛官補」（後述）經選考後教育訓練後所編成。教育訓練內容包含戰鬥訓練、射擊、格鬥、野外勤務、野戰築城、通訊、特殊武器防護、野外衛生與急救、精神教育等課目；受訓期間可領津貼每日 8,100 日元。⁵

與「即應預備自衛官」相同，「預備自衛官」平時亦從事民間行業，政府下達召集令時必須報到。在救災任務方面，「預備自衛官」亦有接受救災召集之義務。但與「即應預備自衛官」不同處在於，「即應預備自衛官」主要是與常備部隊在第一線執行任務，但「預備自衛

⁵ 〈予備自衛官補（技能・一般）～自衛隊未経験者も国に貢献できる〉，日本防衛省，<http://www.mod.go.jp/pco/hyogo/pdf/yobiji/yobijih01.pdf>。

官」通常在第二線，例如協助基地警衛或執行後勤補給。

(三) 「預備自衛官補」

「預備自衛官補」是由無自衛隊經驗者，通過招考並接受教育訓練而成。教育訓練結束後，即以「預備自衛官」任用。換言之，「預備自衛官補」本質上是成為「預備自衛官」之前的養成與過渡階段，其主要任務只是接受教育訓練，無須接受防衛、治安或救災等與教育訓練無關之召集任務。

「預備自衛官補」的報考與訓練，係從「一般職訓練」（簡稱「一般」）和「專技職訓練」（簡稱「技能」）等兩組當中擇一。前者預定擔任基地警衛任務或後勤補給等工作的，在三年內須接受 50 天的訓練，訓練內容包含基本教練、戰鬥、格鬥、通信、築城、武器訓練與射擊等。後者則是預定執行如醫療、外語等專業任務的「預備自衛官」，在兩年內接受 10 天的訓練，訓練內容包含基本教練、野外勤務、特殊武器防務、衛生、射擊等課目。

值得一提的是，「技能」類的報考分組頗為詳細且範圍涵蓋廣泛，包含：衛生（醫師、牙醫、藥劑師）、外語（英語、俄語、中文、韓語、阿拉伯語、法語、葡萄牙語、西班牙語）、整備（各種大小型車輛技士）、資訊處理、通信、電氣、建築（建築師、測量師、建築機械施工技師、木造建築師）、放射線管理、法務（律師、法務助理）等組別。不論「一般」組或「技能」組，通過考試後在受訓期間，均可獲得每天 7,900 日元的津貼。

此外，從 2019 年起，接受「預備自衛官補」訓練而成為「預備自衛官」之後，甚至可以依照個人意願，通過報考與選拔程序後受訓，而成為「即應預備自衛官」。目前「預備自衛官補」的編制員額，陸上自衛隊為 4,600 人，海上自衛隊 21 人，合計 4,621 人；航空自衛隊則無「預備自衛官補」編制。

二、預備自衛官的階級

在階級方面，「預備自衛官補」經受訓後便成為「預備自衛官」，其階級則由自衛隊方面指定。「一般」組之預備自衛官，任官階級為二兵；「技能」組的預備自衛官則從下士到中校階級不等。例如，具備民間醫師實務經驗 19 年以上之預備自衛官，以陸軍中校任命，正式名稱為「陸上自衛隊預備中校」（「預備二等陸佐」），民間醫師經驗不滿 1 年者，則任命為「陸上自衛隊預備少尉」（「預備三等陸尉」）。在法務領域，具備律師經驗 19 年或法務助理經驗 35 年以上者，任命為「陸上自衛隊預備中校」。⁶

表、「預備自衛官」制度

	即應預備自衛官	預備自衛官	預備自衛官補
任務	在第一線與現役自衛官共同執行任務	第一線部隊出勤時擔任駐地營區之警備或後勤補給等。	受訓
接受召集	防衛召集 國民保護召集 治安召集 救災召集 訓練召集	防衛召集 國民保護召集 救災召集 訓練召集	教育訓練召集
訓練期間	每年接受 30 天訓練	每年接受連續 5 天訓練。若方面總監（相當於我國軍團指揮官）認為確有必要，可延長至 6 天以上	<ul style="list-style-type: none"> 受「一般職訓練」者，3 年受 50 天訓練。 受「專技職訓練」者，2 年受 10 天訓練。
招收對象	1. 前自衛官（曾在自衛隊服役 1 年以上且離役未滿 1 年者）	1. 前自衛官（自衛隊服役 1 年以上者）	無自衛隊經驗，經過招募考試通過者。

⁶ 〈陸上自衛隊の予備自衛官の任免等細部取り扱いに関する達（陸上自衛隊達第 21-9 号）〉，日本陸上自衛隊，2020 年 1 月 9 日（修正），http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/f_fd/1970/fy19710324_00021_009.pdf。

	2. 預備自衛官（限自衛隊服役1年以上者）	2. 曾接受「預備自衛官補」教育訓練者。 ⁷	
待遇	<ul style="list-style-type: none"> • 即應自衛官津貼：每月 16,000 日元 • 接受訓練召集期間之津貼：每天 10,400~14,200 日元（視階級而定） • 全勤獎金：每個任期 120,000 日元。⁸ • 雇用企業給付金：每人 42,500 日元 	<ul style="list-style-type: none"> • 預備自衛官津貼：每月 4,000 日元。 • 接受訓練召集期間之津貼為每天 8,100 日元。 	<ul style="list-style-type: none"> • 接受訓練期間之津貼：每天 7,900 日元。

資料來源：〈我が国の、3つの予備自衛官制度〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/index.html>。

參、預備自衛官的特色

一、質重於量

任何國家建軍，質量並重當然是最佳政策目標。然而，日本政府在國際與國內政治、社會條件的制約之下，無法任意追求自衛隊規模的擴張。既然在客觀條件之下無法追求量的提升，質的強化遂成為建軍重要目標。

日本預備自衛官部隊規模甚小，此乃自明的事實，然而迄今甚少聽聞國際社會對此之批評。究其原因，固然和國際社會對日本軍國主義復燃可能仍有若干疑慮有關，但對於日本預備自衛官素質之肯定，

⁷ 與「緊急應變預備自衛官」和「預備自衛官」相同，「預備自衛官補」亦是自衛隊預備部隊，係由毫無自衛隊經驗的一般社會人士，經過2至3年的教育訓練後，即可成為「預備自衛官」，屬於無自衛隊經驗者成為「預備自衛官」之前的過渡階段。「候補預備自衛官」無接受救災或作戰召集之義務。〈我が国の、3つの予備自衛官制度〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/index.html>。

⁸ 一個任期為3年。

應是其較少被批評數量不足的原因。日本預備自衛官制度的精質，已經某程度彌補量少的缺陷。畢竟，隨著戰爭型態日趨多元，亟需專業化的部隊以為因應；除常備部隊之外，也必須注重預備部隊的專業化。而有了專業化預備部隊的加入，自衛隊的整體專業程度更可因此提升。換言之，常備與預備部隊兩者的合作與融合，除人員數量因此得以增加之外，也加強了自衛隊專業化。

二、利用民間專長

招考預備自衛官時所設置「技能」的門檻，其用意主要是希望能引進社會人士的民間專長，擴充自衛隊所擁有之職能。畢竟，即使日本防衛省轄下設有指參學院、幹部與兵科學校等各級教育機構，其中也設有少數普通大學的課程，但畢竟主要是在培養軍事幹部及其本職學能，而非訓練軍事以外的職業專長。因此，當自衛隊的任務多元化、任務所要求的職能必須要求專精專業時，軍校即使設有相關課程，也不容易在數與量方面滿足需求。此時，若能充分利用預備自衛官在社會上的專長與技能，尤其是在通常無直接涉及軍事作戰之領域（例如外語、溝通、醫療等），便能夠使自衛隊擴充多領域能量，以因應全球快速轉變且趨複雜化的安全環境。

以自衛隊救災為例，救災是項任務艱鉅且許多環節具有技術難度的工作，尤其在技術方面，需要土木、建築、搜救等民間人材，而當有國際救難隊赴日協同救災，在災難現場還需要外語翻譯人才；而日本防衛外交活動頻繁，當日本自衛隊舉辦多國聯合演習時，亦同樣需要外語人才協助。此外，當新冠肺炎爆發並且全球蔓延，日本政府即於2月13日發布預備自衛官召集令，召集50名具備醫師或護士執照的預備自衛官，協助自武漢返國以及「鑽石公主號」郵輪遊客等國人的健康管理。⁹

⁹ 〈防衛相、予備自衛官を招集 医師・看護師の資格者 新型肺炎対応で〉，《日本經濟新聞》，2020年2月13日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55605040T10C20A2PP8000/>。

再以網路作戰為例，日本政府已將網路戰和電子戰、太空戰與陸海空同列為戰爭領域，並且已在2008年成立網戰部隊，然目前僅有300餘人，離原先設定規模1,000人之目標甚遠；面對以自衛隊為目標的網路攻擊有增無減，亟需迅速擴充網路防衛能力。在這方面，日本政府若可透過「預備自衛官」制度，招募社會網路專長人士並加以訓練，應可快速形成戰力。¹⁰

三、提升日本社會對國防安全關注

眾所周知，日本因戰爭歷史的影響，在戰後很長一段時間，日本政府不重視國防部門，防衛省在2007年之前僅是「廳」級單位。日本社會原本就對政治事務冷感，對於國防或軍事議題的關注程度更低，加入自衛隊遠非日本年輕人在求職時青睞的選項。然而，隨著預備自衛官制度的成立，由於預備自衛官屬於自衛隊，卻同時也是民間公司的上班族，這種雙重認同使其成為銜接軍隊與社會的橋樑，也有助提升自衛隊在社會上的形象。¹¹尤其是政府要求雇用預備自衛官的企業，協助宣傳預備自衛官制度，在無形中民間企業扮演起相當於「國軍人才招募中心」的「分中心」，成為募兵工作艱困下的招募幫手。

此外，雖然預備自衛官屬於自願參加，但民眾若想兼職，也並非沒有自衛隊以外的選項。故可推斷民眾在決定成為「預備自衛官」的背後，除了本身不排斥部隊工作或經濟誘因之外，或許有比其他一般大眾更強的為公（國）服務精神。而其參加受訓的自我意願、以及執行任務時的動力，判斷應是高於徵兵制國家所採退伍後的召集。

四、經濟誘因強化參軍動力

再者，經濟也可視為加入預備自衛官隊伍的誘因。畢竟，日本經

¹⁰ 日高智雄、井手達夫，〈サイバーリザーブ（予備役）の研究— エストニア サイバーディフェンスユニットとIT 職種で採用された予備自衛官の意識の比較を通じて —〉[網路預備之研究：比較愛沙尼亞網路防衛部隊與IT專業預備自衛官之意識]，《海軍校戰略研究》特別號（通卷第19號），2020年4月，<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/review/sp-1-s/sp-1-6.pdf>。

¹¹ 令和2（2020）年度預備自衛官補的招募簡章手冊的封面文字，即是「以成為橋梁而自豪」（「懸け橋になる誇り」）。《令和2年度予備自衛官補採用案内》，日本防衛省。

濟歷經長期衰退，儘管在前安倍政府的改革下，近年日本經濟已出現復甦跡象，惟復甦速度緩慢且未必有感。

在這方面，不可忽視預備自衛官制度在經濟面所提供的誘因。畢竟，預備自衛官的津貼加上全勤獎金，自可成為若干個人財政上的補充；而且企業雇主也因為政府提供補貼，不會因員工受訓而蒙受損失，而阻止員工加入預備自衛官的行列。

日前日本媒體披露，今年防衛省由於受到新冠肺炎疫情的影響，而停止、縮減、或延期預備自衛官的召集訓練，導致出現部分預備自衛官的收入減少、生活可能受到衝擊的疑慮。對此，防衛副大臣山本朋廣公開承諾，在疫情之下，即使沒有舉行訓練，政府仍會支付相關津貼，顯示日本政府對預備自衛官之重視。¹²

肆、結語

今日國際社會所面臨的安全威脅日趨多元，因應安全威脅的國家防衛體系亦需隨之調整。日本防衛省雖有其軍事教育體系，但未必能及時針對快速演變的各種威脅進行調整。在這方面，若防衛需求能夠結合預備自衛官的民間專長，應可形成自衛隊的多元戰力，因應多元的安全威脅。

舉例而言，在 2011 年 311 地震期間，面對國際救災隊伍抵日，亟需要外語翻譯人才。未來自衛隊若執行國際救災任務，亦同樣需要熟稔外語之自衛官。然而外語能力無法短期間養成，如果具備外語能力的民間人士成為「預備自衛官」，自衛隊即可短期間擁有一支「外語部隊」。外語領域如此，其他民間專長領域亦是相同，均可透過「預備自衛官」制度而在有事之際為自衛隊所用。如此一來，預備自衛官人數雖少，但也能因其專長而受重視。此外，預備自衛官作為社會大眾與自衛隊的橋樑，若能改善社會對自衛隊的觀感，亦有助日本政府爭取

¹² 〈コロナによる訓練中止が生活直撃？ 予備自衛官の「収入減」問題〉，《SPA!》2020年5月30日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/44994906d48e7d1c1fcd9028780754bff9dd2802?page=1>。

民眾對防衛政策的支持。

我國也強調後備部隊的重要，然外界似對於我後備部隊有戰力不足之憂慮。¹³日本與我國的少子化問題同樣嚴重，再加上歷史、經濟和國際政治等各種因素，也讓日本政府擴大自衛隊員額有其困難，而預備自衛官的人數更是遠少於我後備部隊，然而卻甚少聽聞國際上對日本預備自衛官數量過少的批評。日本「預備自衛官」制度以質為主的招募方式、將民間多元專長引進軍隊、促進社會對軍隊的支持、以及提升經濟誘因等特性，或有我可借鑑之處。

¹³ 美國學者 David Brown 即持此意見。“Reconceiving Taiwan’s Reserve Forces,” *Defense Security Brief*, Volume 9 Issue 1, pp.1-8, <https://indsr.org.tw/Download/%E7%AC%AC9%E5%8D%B7%E7%AC%AC1%E6%9C%9F.pdf>.

Winning Through Quality: Discussion of Japan's Self-defense Force Reserve System

Tsun-Yen Wang

Assistant Research Fellow

Abstract

Similar to Taiwan, in Japan, manpower resources for military service are being reduced year by year because families are having fewer children, leading to an emphasis of quantity over quantity in military construction. This paper examines the Self-Defense Force Reserve system and analyzes the characteristics of the system and forces to provide reference for Taiwan. First, the composition and categories of the Self-Defense Force Reserve are introduced and the current number of people, salary, training content and work mission of the Self-Defense Force Reserve explained. Finally, the Self-Defense Force Reserve system's various characteristics will be discussed with respect to balance of quality and quantity, civil skills, role played between state and society and economic incentives.

This paper argues that, in the face of security threats and diverse types of war, the Self-Defense Force Reserve system should emphasize quality over quantity and this can be used to maintain and raise the professionalism of forces; if the system introduces the social skills of ordinary citizens it can increase the attention given to national security in Japanese society. Providing subsidies to enterprises can reduce the resistance to their employees taking part in the military and can also allow them to promote the Self-Defense Force Reserve on behalf of the government.

建構台灣防衛後備多元教育訓練網絡指導 支持體系之研究

湯文淵

壹、前言

根據立法院預算中心發布的報告，役期4個月的軍事訓練役男將逐漸成為後備部隊主要人力來源，呼籲軍方應儘早妥思對策，¹蔡英文總統109年6月29日出席「國防部後備指揮部支援口罩增產有功人員表揚典禮」時提到，她在就職演說宣示，要推動後備動員制度改革，未來後備動員制度將在常後備合一、後備與動員合一、跨部會協調等三項改革下越來越好，²國防部依此從組織、部隊、訓練、裝備四個面向檢討精進。³109年10月7日國防部長嚴德發在立法院國防外交委員會工作報告時宣布推動後備戰力改革方案，組織方面，將成立專責的防衛後備動員署，除負責軍事動員，也進行跨部會行政動員協調；部隊方面，將全台18縣市的地區後備指揮部合併到作戰區編管，7個後備旅將增加至12個，並使用與常備部隊一致的裝備；訓練更改為1年1訓、1次14天，全案2022年1月進行及成立。⁴

為有效因應後備改革新方案預期將衍生如跨部會協調、教育訓練等訓練項目及內容、訓練對象、訓練公平性及企業影響評估等問題與質疑，⁵本文嘗試依防衛後備教育訓練課程政策指導、課目政策規劃與

¹ 〈議員提恢復徵兵制、女性當兵，國防部長嚴德發這樣說！〉，《聯合新聞網》，<https://www.gvm.com.tw/article/74976>，2020年9月29日。

² 〈蔡英文表揚後備口罩國家隊 宣示推動後備動員制度改革〉，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/10930/4666882>，2020年6月29日。

³ 〈快新聞／恢復徵兵制聲量再起 馮世寬：徵來的沒有心還不如募兵制〉，《民視新聞網》，<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E5%BF%AB%E6%96%B0%E8%81%9E-%E6%81%A2%E5%BE%A9%E5%BE%B5%E5%85%B5%E5%88%B6%E8%81%B2%E9%87%8F%E5%86%8D%E8%B5%B7-%E9%A6%AE%E4%B8%96%E5%AF%AC-%E5%BE%B5%E4%BE%86%E7%9A%84%E6%B2%92%E6%9C%89%E5%BF%83%E9%82%84%E4%B8%8D%E5%A6%82%E5%8B%9F%E5%85%B5%E5%88%B6-092113.html>，2020/10/5。（檢索日期：2020.10.21）

⁴ 〈教召訓練更精實 一年一訓14天擬加薪〉，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010075003.aspx>，2020年10月8日。

⁵ 〈徐巧芯喊恢復徵兵制、女性當兵 嚴德發：評估中〉，《鏡週刊》，<https://www.mirrormedia.mg/st>

教學體系運作等軸線，建構臺灣防衛後備多元教育訓練網絡指導支持體系，力求有助後備改革新方案之問題澄清與效益之發揮。

貳、防衛後備教育訓練課程政策指導

防衛後備教育訓練是國防體制教育訓練體系重要的一環，國防體制中總統與國家安全會議曾提出的《2006國家安全報告》有關國家安全策略指導，提出加速國防轉型，建立質精量適之國防武力確保國家安全，更指出創造維護海洋利益，經略藍色國土、民主臺灣永續發展的國家發展前景，涵括國家安全與國家發展兩個面向。⁶整理分析國防部陸續出版的《國防報告書》，其對國家利益的具體定義、⁷指出的國防建設範圍、⁸闡明的全民國防要旨與提出的國家安全威脅分析、⁹國家安全戰略構想等內涵，¹⁰雖更進一步指出國家利益兼含國家安全與國家發展的指導意涵，但因有關國家發展的指導主要在行政院國家發展委員會，¹¹有關海洋政策發展在行政院海洋委員會，¹²有關國土安全整體指導在行政院國土安全辦公室等，¹³因此，造成國家安全凌駕國家利益指導的教育訓練迷思與困境。

ory/20200929edi011/，2020年9月29日。

⁶ 「2006國家安全報告」，國家安全會議，2006年5月20日，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/05271047271.pdf>，頁85。

⁷ 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十五年國防報告書》(台北：黎明文化事業股份有限公司，1996年)，頁57。

⁸ 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十七年國防報告書》(台北：黎明文化事業股份有限公司，1998年)，頁48。

⁹ 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十九年國防報告書》(台北：黎明文化事業股份有限公司，2000年)，頁53-54。

¹⁰ 以臺灣總統直選後的民國87年出版之國防報告書格式為例：概分為國防部長序言、導言、國家安全環境與軍事情勢(國際安全情勢、亞太地區軍事情勢、中共軍事情勢)、國防政策與武裝部隊(國防的必要性、現階段國防政策、常備部隊、後備(預備)部隊、軍事動員、全民防衛動員、民防)、國防資源與管理(人力、物力、財力、國防管理、國防科技)、國防重要施政(愛國教育與服務、健全國防法規、精實部隊組織)、鞏固部隊基層、加強軍事教育、堅實防衛作戰整備、維護官兵權益、配合政府提升國家競爭力作為)、國軍與國民(爭取民意支持、尊重人民權益、主動衛民服務)，參見國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十七年國防報告書》。

¹¹ 〈國家發展計畫〉，國家發展委員會，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=780E70E6D142B833，2020年10月28日。

¹² 〈2020國家海洋政策白皮書〉，海洋委員會，<https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=232&parentpath=0,2>。

¹³ 〈行政院國土安全政策會報〉，國土安全辦公室，<https://ohs.ey.gov.tw/Page/4318973A814C72B>。

國家利益指導下的國家安全教育訓練焦點從威脅導向轉向能力導向，¹⁴國家發展重點從經貿轉向綜合國力與國民競爭力的整體提升，¹⁵體現在國家兵役制度的教育訓練發展上，就如政府基於優質戰力良性循環與兼顧役男後備生涯規劃，提出在2020年完成以志願役為主的改良式募兵制，希望志願役在役期內，對未來職場生涯有幫助。¹⁶蔡英文總統指示，改良式募兵制度，是對人才的珍惜和善用，希望從人才的招募來源、人才在軍中的培養和運用、以及人才退伍後的生涯銜接，上中下游的每一個環節來推動革新。總統說，如何讓現役軍人能夠在退役前，具備有高度就業競爭力這一點，是提升軍人的社會地位與形象的關鍵，¹⁷顯見含括國家安全與國家發展的國家利益是防衛後備教育訓練課程最高指導方針。

參、防衛後備教育訓練課目政策規劃

《國防法》第3條規範全民國防有國防軍事、全民防衛與執行災害防救、其他與國防相關事務三大範疇，相關政務透過國防部軍政、軍令與軍備三大系統規劃實施，而《全民防衛動員準備法》軍事動員機制由國防部專責規劃，行政動員機制規劃不僅分散在行政院各部會，新設獨立機關之動員定位與角色亦尚待明訂，可見教育訓練協調聯繫須更進一步統合與發揮。防衛後備動員教育訓練在國家利益課程指導與兵役改良需求下，回歸軍防與民防軸線的國防思路與途徑，將全民國防三大範疇規劃區分為「軍事」與「民事」國防兩大教育訓練課目與途徑，以國防軍事範疇納入「軍事」國防規劃；全民防衛與執行災害防救、其他與國防相關事務範疇納入「民事」國防規劃，以使全民

¹⁴ Joseph R.Cerami and James F.Holcomb Jr.編，高一忠譯(2001)。美國陸軍戰爭學院戰略指南(U.S. Army War College Guide to Strategy)。臺北：國防部史政編譯局，頁302。

¹⁵ 湯文淵，《台灣夢攻略學》，幼獅出版社，2015年8月出版，頁108-111。

¹⁶ 〈陳文政：改良式募兵制 不會改變4個月軍事訓練〉，NewTalk新聞，2015年9月2日，<https://newtalk.tw/news/view/2015-09-02/64195>。

¹⁷ 〈蔡英文：改良式募兵制度 珍惜善用人才〉，《台灣英文新聞》，2015年9月2日，<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/2798093>。

防衛動員準備軍事動員與行政動員機制實踐獲得有力支撐。

「軍事國防」教育訓練課目內涵主要構面為國防軍事，依戰略思維—政策計畫—機制行動三部曲思路，¹⁸探討主軸為軍事動員的軍事戰略，講求戰略—戰術—戰鬥有序指導，注重十年建軍構想，五年兵力整建計畫，一年備戰計畫等戰力實務驗證訓練，重點在發展不對稱戰力打贏戰爭；¹⁹「民事國防」教育訓練課目內涵係指全民防衛與執行災害防救、其他與國防相關事務，講求戰略—建軍—備戰有序指導，注重國防政策四年期國防總檢與國防報告書、年度國防施政計畫及其他行政體系年度施政計畫之聯繫配合與運作，²⁰以有效支持行政動員支援軍事動員之政軍協調與聯繫，進而透過全民戰力綜合協調組織，實際執行整合作戰地區總力，建立全民防衛支援作戰力量。

肆、防衛後備教育訓練教學體系運作

防衛後備動員教育訓練在國家利益課程指導下，透過全民國防的「軍事國防」課目規劃聯繫軍事動員機制，「民事國防」課目規劃聯繫行政動員機制，不僅有利行政院各部會防衛後備教育訓練之橫向聯繫，更可使行政院新設獨立機關有關國土安全、國家重點發展、海洋發展與巡防等事務的職能順利納入行政動員機制整建與連結，以此順利開展防衛後備動員全民國防教育體系之運作。

《全民國防教育法》國際情勢、全民國防、國防政策、防衛動員與國防科技五大教育主軸可縱向連貫發展國際戰略行動學，²¹透過公務人員在職訓練、學校教育、社會教育與國防文物保護四大行政系統連接《全民防衛動員準備法》的軍事動員與行政動員機制，以常備體系體能戰技與學經歷交織發展之軍事教育核心內涵，聯繫後備體系之社

¹⁸ 沈明室，《台灣防衛戰略三部曲》，巨流圖書出版社，2009年2月1日出版。頁8-12。

¹⁹ 《國防報告書》，國防部，104年出版，頁73-75。

²⁰ 《四年期國防總檢討》，國防部，106年出版，頁19-25。

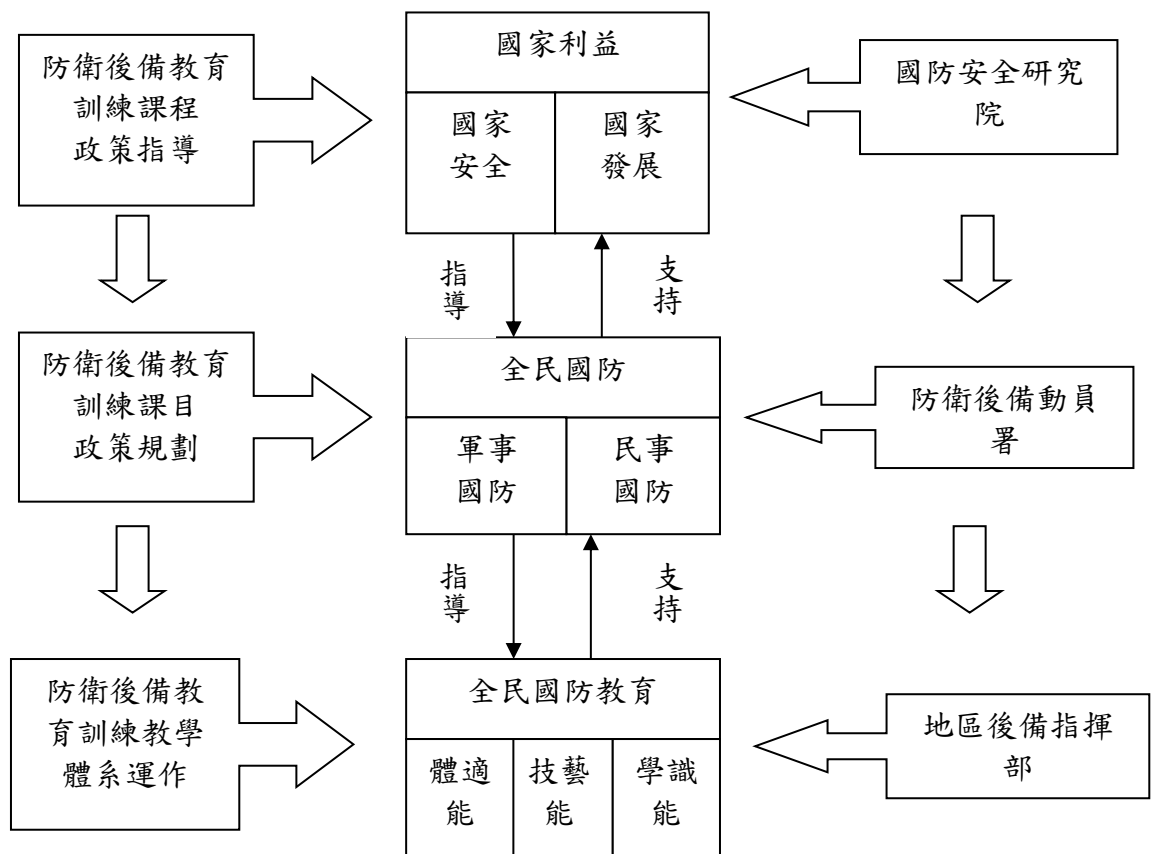
²¹ 湯文淵，〈台灣國際戰略行動理論建構與實踐模型之研究〉，淡江國際與區域研究，半年刊，第3卷第2期，2015年1月，頁65-100。

會職訓體系3C共通核心職能：動機職能（Driving Competencies, DC）、行為職能（Behavioral Competencies, BC）與知識職能（Knowledge Competencies, KC）訓練，²²與預備體系之學校基本教育能力、態度與知識的素養教育，²³整合發展含括體適能、技藝能與學識能的全民國防素養，²⁴完備臺灣防衛後備多元教育訓練網絡指導支持體系之建構（如附圖：臺灣防衛後備多元教育訓練網絡指導支持體系），為後備改革方案預擬問題提供防範與疏處的解方，也將更能彰顯後備改革方案多元教育訓練實效。

²² 〈在職訓練共通核心職能專區〉，《民視新聞網》，<https://corecompetencies.wda.gov.tw/Facade/Index/CourseIntro>。

²³ 〈核心素養與十二年國民基本教育課程綱要〉，國家教育研究院，<https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-13634,c952-1.php?Lang=zh-tw>。

²⁴ 湯文淵，《台灣夢攻略學》，幼獅出版社，2015年8月出版，頁119-136。



圖、臺灣防衛後備多元教育訓練網絡指導支持體系

資料來源：湯文淵製圖。

伍、結論

防衛後備多元教育訓練網絡指導支持體系的完整建構，在指導方面，需要國防體制國家安全報告的延續，行政院國家發展報告的補充與支持，以支撐含括國家安全與國家發展的國家利益課程最高指導方針；在規劃方面，全民國防三大範疇與全民防衛動員兩大機制的聯繫，需要軍事國防與民事國防課目的規劃配合，使軍事國防與軍事動員機制緊密聯繫進而結合軍事教育發展，民事國防與行政動員機制緊密結合進而落實全民國防教育；在運作方面，軍事動員與行政動員機制的統合發揮，有賴常備、後備與預備體系的教學實務運作聯繫。以常備體系教育訓練為核心，透過後備體系連接社會共通核心職能訓練、

預備體系結合素養教育，以此發展全民國防素養為主體的防衛後備動員教育訓練指導支持體系。基此，繼國防部的後備改革方案提出三項強化建議以為支撐：

- 一、**防衛後備教育面**：為維繫後備軍人幹部基本素質以及強化全民國防教育內涵，可建立後備動員幹部教育機制，結合全民國防教育合作學校，鼓勵後備軍人幹部進修，研習後備動員與管理事務理念，提升後備動員效率。
- 二、**防衛後備訓練面**：國防部全民防衛動員室原升格為防衛後備動員署後，宜促使軍事國防、軍事動員機制與軍事教育連貫，民事國防、行政動員機制與全民國防教育結合，發揮防衛後備教育與訓練合一的效益。
- 三、**防衛後備運作面**：地區後備指揮部是防衛後備動員多元教育訓練網絡最重要的聯繫橋梁，宜透過後備軍人輔導組織深入鄉里基層，充實並擴大地區後備指揮部防衛後備教育訓練能量與功能，有助於全民國防認識的促進與提升，發揮防衛後備整體戰力。

本文作者湯文淵為陸軍退役上校，淡江大學國際事務與戰略研究所政治學博士，教育部全民國防教育課綱與師培課程規劃副召集人，現為淡江大學全民國防教育學士後學分班兼任助理教授。

Study on Building a Supervision and Support System for Taiwan's Defense Reserve Diverse Education and Training System

Wen-Yuan Tang

Tamkang University National Defense Education Post-bachelor Credit Course and Assistant Professor

Abstract

The focuses of the reserve reform plan that the Ministry of National Defense plans to put forward are organization, force, training, and equipment. It is thus proposed to expand the function of the All-out Defense Mobilization Office and create the Defense Mobilization Agency, responsible for contacting and coordinating all the agencies under the Executive Yuan. At the same time, the regional reserve command will be included in the combat zone for unified use; reserve will also be expanded and training enhanced, changing reserve training from once every two years to twice every year; equipment reserve will be the same as the standing army. Although implementation has not yet taken place, it can be seen that the problems most likely to occur relate to inter-agency coordination and education and training items and contents, training subjects, training fairness and enterprise influence assessment and other problems of course supervision, course planning and teaching operation that will gradually rise to the surface.

The All-out Defense Mobilization Office is the secretary unit for the mobilization council under Executive Yuan. If a National Defense Mobilization Agency is established, how will the national defense system supervise courses? How will coordination and contact be carried out for related planning? How will related teaching system operate? Not all of these problems can be dealt with by the Ministry of Defense alone. This means, establishing a supervision and support system for Taiwan's national defense reserve diverse education and training network, with guidelines for defense reserve education and training course policy that take into account national security and national development, planning foundation of defense reserve training and education courses that separates military national defense and civil national defense and national defense education that passes through the defense education and training operating system to realize national defense literacy innovation certification is the best way to achieve the greatest synergy for defense reserve combat power.

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 3,000 至 4,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：柏鴻輝

編輯主任：蘇紫雲 | 執行主編：洪瑞閔

助理編輯、責任校對：王綉雯、蔡榮峰、劉姝廷

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

