

軍隊人力動員與後備部隊戰力轉型評析

宋秉獻¹

非傳統安全與軍事任務研究所

壹、前言

蔡總統於 2020 年就職文告中，對「後備動員制度」改革有重要指示，並在出席「後備指揮部支援口罩增產有功人員表揚典禮」時宣示，未來的「後備動員制度」將會在「常後一體制度」、「後備動員合一」及「跨部會合作」三項改革原則下，越來越好；²國防部亦在《五年兵力整建及施政計畫報告》中說明，為因應敵情威脅及兵役制度轉型，將強化「教召訓練課程」、「編實動員教召」，以及「後備部隊戰力」等作法，聚焦調整教召頻次與天數，同時擴大教召訓練容量及後備軍人福利待遇，以提升後備部隊執行防衛作戰能力。³

面對當前國際情勢與敵情威脅，與各界對於我國防政策與部隊戰力的分析、檢討與批評，總統也對「後備動員制度」改革做出了正面的回應，但結果能否滿足國家安全與軍事戰略需求，並符合社會大眾的期待，將考驗專案小組與決策高層。

貳、軍隊人力動員與後備部隊訓練

我國軍隊「人力動員」之部隊類型區分三種：第一種為充足各常備部隊之編現差額與各廠庫專技人力之「編實動員」；第二種為充足各類型後備部隊編現差額之「擴編動員」，意指平時編制少數重要現役幹部，戰時動員召集後備軍人編成之部隊；第三種為補充各常、後

¹ 本文為作者個人觀點之表達，不代表國防部與國防安全研究院之意見。

² 〈總統出席「國防部後備指揮部支援口罩增產有功人員表揚典禮」〉，中華民國總統府，2020 年 6 月 29 日，<https://reurl.cc/7oR00D>。

³ 李德威，〈國防部：強化後備部隊戰力 提升防衛作戰能力〉，《青年日報》，2020 年 8 月 31 日，<https://reurl.cc/14ev0D>。

備部隊作戰損耗人員之「戰耗補充」。⁴

「人力動員」兵源主要來自後備軍人，依《兵役法》區分後備軍官、士官及士兵（含常備兵役軍事訓練結訓），目前我國列管各階尚未除役後備軍人概約為 230 萬人，可計畫選充各類型動員部隊之退伍 8 年內精壯人力約 77 萬人，依現今國軍動員部隊員額，按常備編實、後備擴編及軍事勤務隊作戰需求概約 30 餘萬人，其餘 40 萬人則列為「戰耗補充」。⁵

擴編動員後備部隊教育召集依《兵役法施行法》第 27 條規定，於退伍後 8 年內，以 4 次為限，採 2 年 1 訓（義務役 2 訓換補、志願役 8 年 4 訓）、納編要員固定編組，實施 5 至 7 天（幹部 7 天、食勤兵 6 天、士兵 5 天），並按部隊類型、編裝及任務，區分共同與專業科目，以「幹部練指揮、士兵練戰鬥（含射擊）及災害防救技能」之重點原則，於各單位駐地或地區後備部隊訓練中心施訓，期落實「年計要員」⁶選、編、訓效能，達成「及時動員，及時作戰」之目標。⁷

參、後備部隊戰力轉型之挑戰

考量敵情威脅、整體國家資源分配及人力市場供需等因素，我國軍事戰略從民國 38 年起的攻勢作戰演變至今的「防衛固守，重層嚇阻」；兵力結構也自政府播遷來臺總兵力 49 萬餘人，歷經「精實」、「精進」、「精粹」案及「募兵制」推動等進程後，總兵力調降為 21 萬餘人；⁸其中歷年的「國防報告書」與「國防總檢討（QDR）」，對「後備動員制度」改革也有相當程度的政策宣示，惟就現況似乎與預期目標仍有差距；甚或近期媒體披露美軍持續評估我建軍與用兵，美軍對

⁴ 國防部後備指揮部，〈動員管理〉，<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Unit.aspx?MenuID=51&ListID=22>。

⁵ 〈新聞稿〉，中華民國國防部，2019 年 10 月 29 日，<https://reurl.cc/m9lMD1>。

⁶ 年計要員意即選充動員部隊年度計畫之後備軍人稱之為年計要員。

⁷ 〈後備部隊教育召集〉，中華民國國防部，2016 年 6 月 30 日，<https://reurl.cc/EzGj7n>。

⁸ 《中華民國 106 年國防報告書》，中華民國國防部，2017 年 12 月，頁 56-61。

我國後備部隊「虛有其表」不能苟同，批評為「無效戰力」，⁹顯示我後備部隊戰力提升尚有努力空間。

一、兵力來源

審計部 103 年度中央政府總決算審核報告指出，依後備指揮部提供「民國 103 至 110 年度尉(士)官人力供需比較分析表」資料顯示，至 108 年列管退伍 8 年內備役尉官及士官約 1 萬 7,706 人及 11 萬 1,091 人，扣除退伍逾 8 年以上依法不召訓與增加志願役退伍補充者之差額，可供召訓人數尉官 1 萬 5,700 人、士官 7 萬 4,001 人，已漸不敷動員需求。¹⁰

據國防部統計，一年期義務役人數自民 97 年至 106 年入伍，共約 78 萬人，其中被稱為「末代義務役」的 412 名官兵將也已在 107 年全數退伍，¹¹依現行教召召集政策退伍逾 8 年以上依法不召訓，能選充後備部隊之 1 年期義務役將逐年遞減至 115 年歸零；至於常備兵役軍事訓練，自 102 年起開始徵集 83 年次以後役男實施四個月，結訓後即轉為後備役，並依專長選充後備部隊，至 107 年底編管結訓人數已達 20 餘萬人，雖能滿足士兵選員需求；¹²惟訓期僅 16 週 (5 週入伍訓練、11 週專長訓練)，無部隊實務經歷、基地專精與演訓經驗，能否滿足部隊作戰需求，普遍為各界所質疑。

二、部隊編裝

自民國 93 年配合「精進案」推行，¹³本「常備打擊、後備守土」理念，以常、後分立為導向，將三軍地面後備部隊移編後備司令部，

⁹ 洪哲政，〈台美「永平」、「永靖」專案 美軍評估國軍建軍近十年〉，《聯合新聞網》，2019 年 10 月 20 日，<https://reurl.cc/WLDx3O>。

¹⁰ 〈強化整體後備戰力之修法芻議〉，中華民國立法院，2019 年 7 月 25 日，<https://reurl.cc/OqVMA7>。

¹¹ 楊之瑜，〈「一年期義務役」走入歷史，台灣志願役的招募有辦法達成「募兵制」嗎？〉，《TheNewLens 關鍵評論》，2018 年 12 月 17 日，<https://reurl.cc/7oR7Zk>。

¹² 〈募兵後之後備部隊戰力強化問題研析〉，中華民國立法院，2017 年 11 月 1 日，<https://reurl.cc/gmZ4L4>。

¹³ 《中華民國 93 年國防報告書》，中華民國國防部，2004 年 12 月，頁 119。

平時依防衛作戰兵力需求與編組，負責三軍後備部隊「管、編、裝、召、訓」等工作，戰時編成各後備部隊，指揮權轉移各作戰區納入作戰管制；¹⁴接續於 102 年依國防六法組織改造，配合「精粹案」與「募兵制」，後備司令部改編為指揮部，所轄各新訓旅移編回歸各軍種司令部，¹⁵後備部隊之獨立性與完整性逐漸式微。

後備部隊主要區分地面、勤務與政戰、海軍艦岸、軍事勤務隊等類型部隊，主要擔任海岸、城鄉、縱深守備、重要目標防護及戰鬥與勤務支援等任務，¹⁶其平時編制員額受國軍兵力總員額壓縮，平戰比例相差懸殊，造成平時戰訓任務、後勤補保及動員整備等人力捉襟見肘。另後備部隊多為步兵型態，缺乏機動能力，武器裝備多為常備汰換轉列，最大火力口徑為 105 牽引榴彈砲，且通信裝備機型老舊、故障率高與收發距離有限；基於「兵、火力」與「打仗靠指揮，指揮靠通信」的作戰需求，未來恐影響防衛作戰成敗。

三、人員訓練

後備部隊教育召集自民國 43 年起，迄今已施行 66 年，從每次召訓 30 天至今區分幹部及士兵 5 至 7 天，期間更於民國 78 年至 81 年間，因經濟泡沫化及股市、房市大跌，為避免影響人民生計並減輕國家財政負擔，暫停實施教育召集，顯示國家必須因應兩岸情勢、經濟發展、政府財政、民生必需及社會氛圍等因素，適切調整教育召集頻次、天數與強度。綜觀當前印太區域美、中緊張關係詭譎多變，且兩岸關係停滯不前狀態下，當前兩年一訓，每次 5 至 7 天的召訓天數，在扣除召員報到、裝備收繳及薪餉發放後，實際訓練僅 4 至 5.5 天，訓練成效仍尚待驗證。

¹⁴ 《中華民國 98 年國防報告書》，中華民國國防部，2009 年 10 月，頁 94。

¹⁵ 〈國軍組織改造元旦啟動 首設政風室與總督察長室〉，《ETtoday 新聞雲》，2012 年 12 月 31 日，<https://reurl.cc/av1q0G>。

¹⁶ 《中華民國 97 年國防報告書》，中華民國國防部，2008 年 5 月，頁 179-181。

依當前 2 年 1 訓、固定編組(義務役 2 訓換補、志願役 8 年 4 訓)召訓政策，意旨各後備部隊之「年計要員」，義務役 4 年、志願役 8 年內，其編組成員不會異動換補，致產生我國列管後備軍人，依近年實際執行經驗，仍有逾六成未曾受召訓，¹⁷故在訓練不足或未曾接受訓練下，如何延續後備軍人戰術、戰鬥、與戰技之能力，應列為思考改革的精進重點。

肆、後備部隊轉型之建議

一、開拓高階專長兵力來源

我國推動的「募兵制」並非如國外的「全」募兵制，而係維持憲法所規定的國民兵役義務，役男仍需接受 4 個月軍事訓練，完訓後儲備為後備軍人。¹⁸為能補足各後備部隊駕駛(裝甲車輛)、砲兵、化學、工兵及資通電等中、高級專長人員，各軍種司令部及指揮部應詳實提出防衛作戰所需後備部隊專長員額需求，評估延長常備兵役軍事訓練二階段專長訓練時間，擴充各兵科專長訓練中心訓練能量，除入伍基礎訓練外，餘依各類專長需求至兵科專長訓練中心施訓，以廣儲「人力動員」能量。

依《召集規則》第六章，利用點閱召集、通訊資檢或要員連訪時機，清查後備軍人有無與「軍職專長」通用民間學歷及專長，按國軍民間專長轉換對照機制賦予「軍職專長」，並建立資料庫提供後備部隊中、高專長人員選充參據。

二、延長軍、士官列管年限

自 107 年起停止辦理「大專程度義務役預備軍官預備士官考(甄)

¹⁷ 〈強化整體後備戰力之修法芻議〉，中華民國立法院，2019 年 7 月 25 日，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=185180>。

¹⁸ 〈國防部有關「募兵制」推動宣導說明資料〉，中華民國國防部，<https://reurl.cc/9XV7ex>。

選作業」；¹⁹另義務役預備軍、士官逐年逾退 8 年依法不召訓，而志願役役期長且退伍時間不確定因素高，使後備役軍、士官列管數量逐年降低，在現行後備部隊編制員額不變情況下，終有無法滿足選充需求之時。

依《陸海空軍軍官士官服役條例》規定，軍、士官各階除役年齡有所差異（尉官及士官 50 歲、校官及士官長 58 歲、中將 65 歲、二級上將 70 歲），志願士兵與義務士兵除役年齡亦有不同，建議就召訓政策及人員選充規定等相關法規，檢討修正軍、士官退伍後選充後備部隊列管年限，以維持軍、士官領導統御及專長技能，並符合各階除役年齡設定之精神，與充分運用國家人力資源。

三、調整部隊編裝與現役人力

各軍種司令部及指揮部應詳實提出防衛作戰時期，後備部隊兵力、火力、機動力與通信力等作戰需求，以為部隊編組與裝備調整依據，並將平、戰時之指揮事權統一，且有滿足平時執行各項任務之最低現役人員固定比例，使其平戰結合、統一戰術戰法，具備與常備部隊協同作戰能力。

臺澎防衛作戰預警時間短、作戰縱深淺，戰時在基礎設施、交通要道及通信資訊遭敵破壞下，要再次動員實施臨時召集可行性低，使未納編組之後備軍人無法形成戰力；建議可參考金門、馬祖解嚴前之自衛隊編組或美方國民兵制度，平時將各縣、市選充餘員編組，實施教育召集並協力災害防救，戰時配賦槍彈，負責城鄉守備任務，置重點於住民地與山地作戰，期有效發揮全民防衛動員，「化民力為我力，融我力於戰力」之目的。

¹⁹ 〈明年（107 年）大專程度義務役軍官（士官）停止招考通知〉，《軍訓室》，2017 年 10 月 15 日，<https://reurl.cc/D6m4aO>。

四、區分訓練類型與提升量能

已編組後備部隊之「年計要員」，維持兩年一訓，延長訓練天數與強度方式實施教育召集，置重點於驗證作戰計畫可行性與裝備妥善率，以節約平戰轉換時程，發揮「常後一體」統合戰力；未納編後備部隊之列管 8 年內後備軍人，以自衛隊或國民兵編組方式，採年年召訓，維持 5 至 7 天訓練天數，針對各類單兵或多人操作武器實施教育訓練，以廣儲後備軍人戰鬥技能，並符合召集之公平性。

現行各後備部隊之母體單位主要以後備訓練中心、兵科訓練中心及新兵訓練中心擴編動員編成，亦為戰力、專長及兵力之來源，故為提升後備部隊戰力，須精算單位及人數，調整後備訓練中心編組質與量，排定訓練流路，以滿足各後備部隊兩年一訓，及年年召訓之短期後備軍人編組；新訓中心除入伍基礎訓練流路外，能支援後備訓練中心無法滿足之訓量；兵科訓練中心須能滿足義務役二階段中、高專長訓量，以提升整體後備部隊戰力。

陸、結論

世界各國不論強弱、攻勢、守勢或中立，在國防政策、軍事戰略與兵力結構上都有其獨特的動員制度及後備部隊編組，我國也非例外，但各國制度無法一體適用，須考量區域、地緣、敵情、歷史、政經及社會等有關因素後，截長補短，選定最佳方案。

世上沒有廉價的國防，因應「常後一體」改革趨勢，士兵中、高階專長需求勢必增加，軍、士官列管數卻逐年降低，故開拓高階專長兵力來源，與延長軍、士官列管年限，才能滿足後備部隊兵力結構需求；另後備部隊戰力轉型須本「打、裝、編、訓」之建軍思維理則，「考量攻守並重作戰需求」、「統一平戰指揮事權」、「修訂常後一體部隊編裝」、「滿足現役備役人力需求」與「提升部隊訓練強度」，並配合「全民防衛動員」理念之落實，始能捍衛臺灣民主自由，確保國家

長治久安。

本文作者宋秉獻為非傳統安全與軍事任務研究所駐點研究人員

Assessment and Analysis of Military Manpower Mobilization and Reserve Force Combat Power Transformation

Bing-Xian Song
INDSR Training Officer

Abstract

The manpower for the three branches of the volunteer armed forces is provided by the implementation of the recruitment system. It is supported by the “national defense self-reliance” and weapons and equipment purchase and follows the force use idea of “Combat Capability Protection, Coastal Victory and Beach Strand Enemy Annihilation” to meet the military strategic goal of “resolute defense and multi-domain deterrence.” However, with the weapons and equipment of the reserve force old and insufficient manpower and training at present, there is still room for discussion and refinement with regards how the regular and reserve ground forces can bring into play integrated combat power when at a sea and air disadvantage and independently fight in defense of the nation if the enemy lands and all-out battle ensues. Consequently, this paper analyzes the structure of reserve force manpower at present. Under the current military service system and regulations, how can the “fighting, equipping,

organization, training” military establishment thought principle be used to put forward suggestions for enhancing reserve force manpower sources and combat power transformation with the aim of adapting to military strategic guidance so that the reserve force becomes an important grouping for deterring an enemy invasion.

