

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

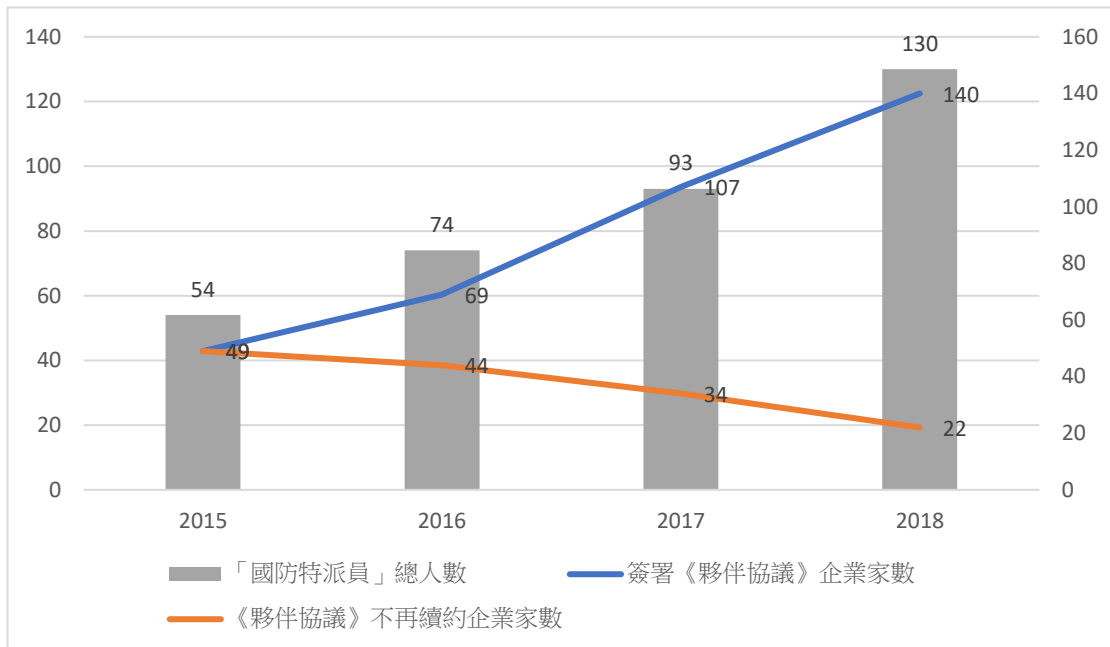
法國政府認為「國民衛隊」的迴響程度很大一部分取決於雇主是否能夠認同員工的參與，因此與不同公私部門的雇主建立夥伴關係成為其第一項政策主軸。儘管法國的法律已經規範雇主與勞工之間在後備動員上的總體框架，如擁有超過 250 名員工的雇主至少需讓其員工每年接受動員召訓至少 8 天，少於 250 名員工的雇主則至少須讓其員工每年接受動員召訓至少 5 天。但法國國防部仍然積極的雇主進行對話，以使員工在報效國家時能夠得到前者的支持。

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项實踐，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%。

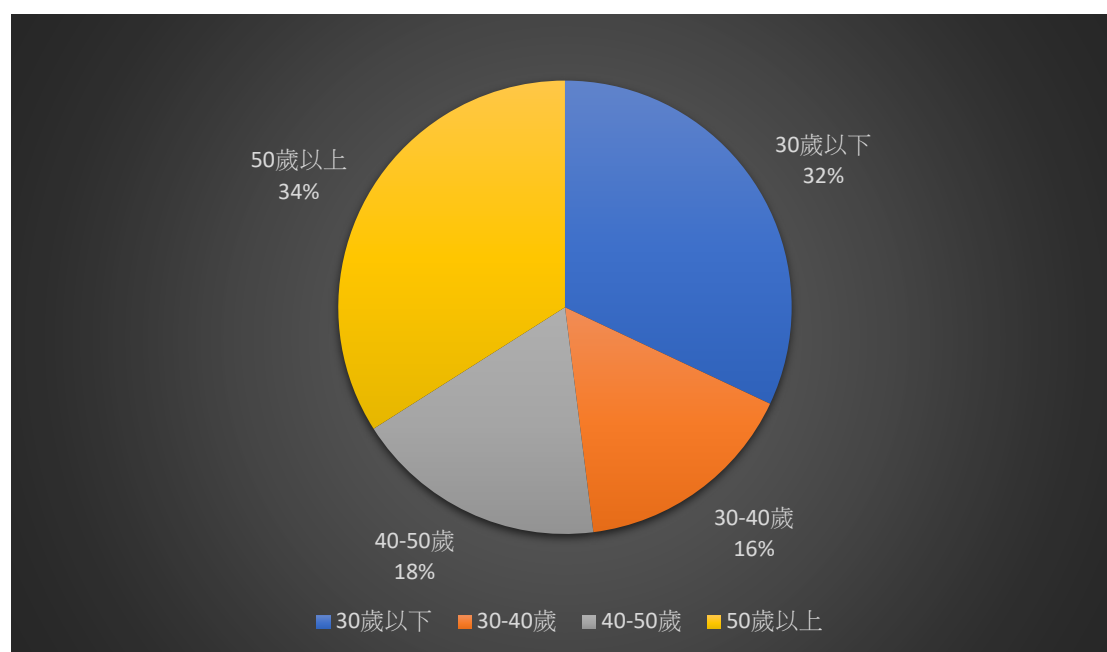


圖 2、2018 年「國民衛隊」成員年齡分布情形

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.