

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。

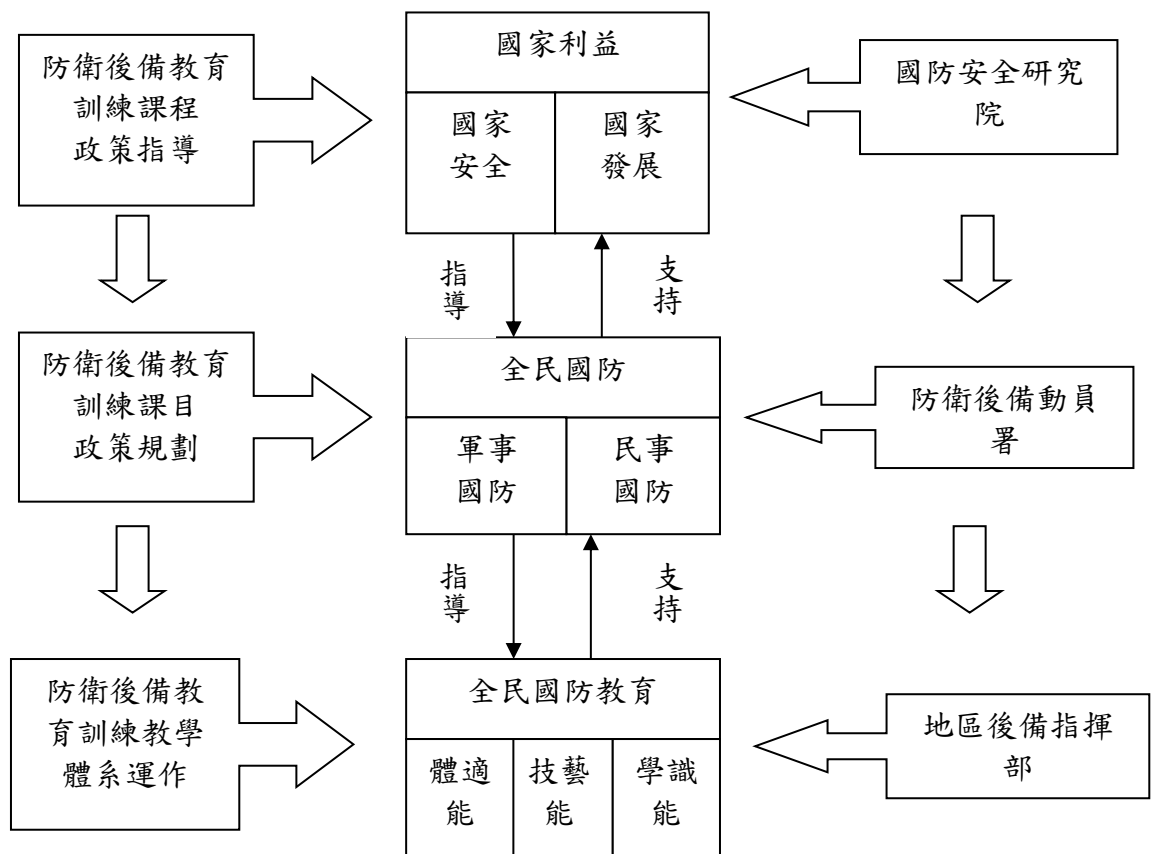
²¹ 湯文淵，〈台灣國際戰略行動理論建構與實踐模型之研究〉，淡江國際與區域研究，半年刊，第3卷第2期，2015年1月，頁65-100。

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.