

後備動員制度在不對稱作戰中的角色： 芬蘭的案例分析

洪瑞閔

國防資源與產業研究所

壹、前言

作為同樣與強鄰相連的國家，芬蘭與俄羅斯的關係經常被用來和台灣與中國的關係相比較，過去在政治上曾有過「芬蘭化」（Finlandization）的討論，¹我國國軍日前也有前往芬蘭考察後備制度的計畫。²蔡總統在2020年5月20日的就職演說中也提到「後備動員制度實質改革」是三大重要國防改革方向之一，³本文希望透過芬蘭後備動員制度的案例分析，了解赫爾辛基如何建構其後備戰力以作為對抗莫斯科軍事威脅的基石。第一部分將介紹近年來俄羅斯與芬蘭間的不對稱，包含俄芬兩國在軍事實力上的不對稱以及俄羅斯以此為基礎近年來所進行影響力攻勢。第二部分論述芬蘭的後備制度的特色，其中包括近年來的革新方向、主要法律規範與實際運作特徵等。第三部分則探討芬蘭後備動員制度在不對稱作戰中的角色，特別是其所帶來的優勢。結論部分則嘗試在芬蘭經驗中找出我國可借鏡之處。

貳、俄羅斯與芬蘭間的不對稱

從歷史的觀點出發，芬蘭始終處在瑞典、俄羅斯與德國等強權的衝突之中，在歷經了第二次世界大戰時期冬季戰爭（Winter War）與繼續戰爭（Continuation War）的歷史教訓後，如何處理對俄關係一直

¹ Bruce Gilley, "Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security," *Foreign Affairs*, January/February, 2010, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2010-01-01/not-so-dire-straits>.

² 涂鉅旻，〈強化後備制度 國軍將赴芬蘭取經〉，《自由時報》，2020年3月9日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1357464>。

³ 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，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005200081.aspx>。

是芬蘭國家領導人的首要之務。而從地理的觀點出發，面對長達 1,300 公里的共同邊界，其所代表的是隨時可能越過國境而來的直接衝突，因此莫斯科帶給赫爾辛基的安全壓力不言可喻。此外，1947 年的《巴黎和約》（Paris Peace Treaties）對芬蘭的軍隊規模與裝備作出限制，也使其在軍隊質量上的提升更加困難。

表 1、俄羅斯與芬蘭基本軍事力量比較

	俄羅斯	芬蘭
總體排名	2	59
人口總數	1.42 億	553 萬
現役軍人總數	101 萬	3.4 萬
國防預算 (佔 GDP 百分比)	480 億美元 (3.9%)	35.7 億美元 (1.5%)
軍機	4,163	194
戰車	12,950	200
裝甲車輛	27,038	2,050
航空母艦	1	0
潛艦	62	0
驅逐艦	16	0
巡防艦	10	0

資料來源：作者整理自 <https://www.globalfirepower.com/> 與 <https://www.sipri.org/> 網站。

如表 1 所示，芬蘭的軍事實力依舊與俄羅斯有一段十分明顯的差距，今日俄羅斯對芬蘭採取「棍棒與蘿蔔」並行策略，亦即一方面在官方論述中表示欲與赫爾辛基維持良好關係的意願，另一方面卻又以強制性手段試圖強化其對芬蘭的影響力。

近年來俄羅斯對芬蘭主要發動的影響力攻勢主要有三：第一，2015—2016 年冬季，俄羅斯利用兩國廣大邊界地帶允許上千名外國籍人士跨越邊境前往芬蘭申請政治庇護，此一事件除了造成兩國間的重大外交爭端，其目的更在測試芬蘭政府對於邊境管理與作戰準備能力。第二，俄羅斯也針對芬蘭國家特點打造輿論攻勢，主要強調芬蘭

在歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）內部的邊緣地位與境內俄羅斯裔少數族群的受壓迫處境，激化特定團體與族群的不滿，使芬蘭社會動盪不安。第三，增加在邊境地區的軍事活動，波羅的海（Baltic Sea）地區的海上與空中軍事活動近幾年明顯增加，距離芬蘭邊境僅有 50 公里的阿拉庫爾季（Alakurtti）機械旅的重新啟用，都頗有恫嚇赫爾辛基的意涵存在。

總而言之，俄羅斯與芬蘭的軍事實力比較顯示出雙方高度的不對稱性，歷史教訓與地理特性使得芬蘭始終對其東邊強鄰戒慎恐懼，僅感冷戰結束蘇聯瓦解一度使得來自東方的安全威脅減弱，但近年來，莫斯科透過各種攻勢試圖提升其對赫爾辛基的影響力，如何有效因應又再度成為芬蘭政府的重要議題之一。

參、芬蘭後備制度的特色

芬蘭除了靠北大西洋公約組織與歐盟的國際合作以外，其更發展出一套獨特的後備動員制度作為因應外敵之道。在法律面向上，芬蘭憲法規定每位芬蘭公民皆有參與或支援國防的義務。《志願性國防活動法案》（*Act on Voluntary Defence Activities*）為主要法源，其目標在提升芬蘭公民的國防能力以及在特殊與緊急狀況時政府的應變能力。特別是在 2014 年克里米亞危機爆發之後，面臨來自俄羅斯的混合威脅，準備（Readiness）與機動性（Mobility）成為芬蘭國防事務的兩大革新方針，強調的是面對突發狀況後備戰力的快速反應能力。⁴ 例如其引入「無人機民兵」的概念，希望藉此更有效地管理與俄羅斯的綿長陸地與水域邊界，2018 年芬蘭國防軍開始招募擁有芬蘭運輸安全局（Finnish Transport Safety Agency）無人機執照的職業與業餘玩家，只要是非警察或消防體系人員並已服完兵役的芬蘭公民皆可報名。符

⁴ Michael Jonsson and Johan Engvall, “Guardians of the North: The Finnish Army Improves Readiness and Mobility to Counter Hybrid Threats,” *Swedish Defence Research Agency*, September, 2018, <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%206481>.

合資格並願意加入的芬蘭無人機玩家必須每年參加一次後備動員訓練，目的在協助芬蘭國防部測試民用無人機的軍用可能性。⁵ 此些「無人機民兵」在戰時將會協助交通管制、目標追蹤與安全檢查等輔助性任務。⁶

在芬蘭每位滿 18 歲的男性均有服兵役之義務，根據其階級與專長，役期主要有 165 天（一般步兵的基礎訓練）、255 天（特殊專長的士兵訓練）、347 天（未來後備役軍士官訓練）等三種長度。在義務役期結束後，仍有編入後備役之義務，芬蘭的後備官兵總數可達 90 萬人，軍士官至 60 歲方可除役，其他士兵則在 50 歲前除役，其後備訓練內容可分為三大類：

一、進修訓練（Refresher Training）

芬蘭男性公民在其除役前須根據其義務役時期的階級與專長接受 40 天到 100 天不等的進修訓練，每次訓練的間隔時間最多不超過 5 年，其依照戰爭時期的需求進行編組，目的在維持義務役役期當中所習得知識與技能，每年平均約有 18,000 名芬蘭公民接受進修訓練。

二、軍事課程

此類課程由「國防訓練協會」（National Defence Training Association）負責提供，「國防訓練協會」乃根據《志願性國防活動法案》於 1993 年所設立，其為一志願性的協會，主要由國防領域中的 15 個非政府組織所組成，提供各項與國防有關的教育課程，其在芬蘭各地區均設有據點，強調與當地社會的連結，每年約有 16,500 名芬蘭公民參與此類課程。

⁵ “Finland is Mobilizing Drone Militias to Counter Russia’s Hybrid War,” *SOFREP*, December 21, 2018, <https://sofrep.com/news/finland-is-mobilizing-drone-militias-to-counter-russias-hybrid-war/>.

⁶ “Finland’s Border Guard to get extra powers to fight ‘little green men’,” *Yle*, July 18, 2017, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finlands_border_guard_to_get_extra_powers_to_fight_little_green_men/9728579

三、志願性演習與軍事訓練

由芬蘭國防軍（Finnish Defence Forces）與「國防訓練協會」所共同負責，每年約有 10,500 名芬蘭公民參與該項訓練。

綜合上述三大類型的年度後備部隊訓練，每年參與訓練的後備戰士可達 4.5 萬人，總訓練天數為 14.4 萬天，並能夠使平常僅擁有 3.47 萬正規軍隊的芬蘭於戰時迅速動員將軍隊規模擴增至 23 萬人。

肆、後備動員制度與不對稱作戰

儘管不對稱作戰未有一個放諸四海皆準的定義，但其基本精神為較弱的國家面對較強國家時避實擊虛，強調的是「以己之長，攻彼之短」，使用創新的戰略或戰術進行攻擊與防禦，最終帶來超高效益。⁷從這樣的觀點出發，芬蘭後備動員制度在俄芬不對稱作戰中可發揮的優勢如下：

一、以較低成本維持較大戰力

目前芬蘭主要面臨的可能威脅為俄羅斯所挑起的意外事件，以專業軍隊與義務役士兵回應前述狀況均有其侷限之處。一方面，由表 1 可知芬蘭的國防預算僅為俄羅斯的 7.43%，無法維持大量的志願役軍隊開支。另一方面，徵召入伍的義務役士兵缺乏經驗，面對此些突發狀況恐難以有效應對。因此，藉由良好的後備動員制度運作，訓練成本較為低廉且較具經驗的後備軍人將可在此種威脅型態下帶來較佳的成本效益與效率。

二、反暴動與維持地方穩定

儘管隨著科技的發展，現代戰爭事務多強調軍隊的品質勝於數

⁷ 有關不對稱作戰的定義與特性，請參見，李哲全，〈21 世紀不對稱戰思維的發展〉，《國防情勢特刊：不對稱戰的演變與發展特輯》，2020 年 7 月 10 日，第 3 期，頁 1-9；歐錫富，〈不對稱作戰的理論與實際〉，《國防情勢特刊：不對稱戰的演變與發展特輯》，2020 年 7 月 10 日，第 3 期，頁 10-18。

量，然而面對俄羅斯在地廣人稀的邊境地帶所進行之難民滲透，以及對俄裔少數族群的煽動，芬蘭仍有兵力數量上的需求以確保各地區政治秩序與安全結構的鞏固。因此，90 萬的後備戰力可扮演輔助芬蘭國防軍的角色，有效填補芬蘭國防在數量上需求，同時輔以輪調制度建立更能夠避免士兵過度疲乏與維持戰力。

三、有助中央地方與軍民連結

透過「國防訓練協會」內的各個民間志願性組織參與國家的後備訓練，人民將可更瞭解政府政策並給予支持，同時後備戰士於地方執行任務時也象徵中央政府對地方的承諾與協助，這些都有助於促進中央政府與地方社群之間連結。此外，後備戰士作為同時身處在民間與軍隊的「公民戰士」(Citizen-Soldiers)，除了可深化軍民連結以外，其對在地的深厚連結與認識更可以有效處置地方各項危機與不穩定因素。

伍、結論

「芬蘭化」一詞在 1960 年代末期誕生，並為西方世界所廣泛使用，指的是芬蘭透過對蘇聯做出某種的外交與內政的讓步，以換取後者對前者獨立自主的承認。「芬蘭化」在西方國家的討論當中大多是負面的，因為它象徵的是小國對大國屈膝輸誠。然而，對於許多芬蘭政治人物來說，「芬蘭化」只是一種外界忽視芬蘭歷史背景與發展的偏見，⁸芬蘭所進行的不過就是一種基於現實主義的外交政策，它最終為芬蘭帶來了中立，能夠在冷戰時期與共產集團保持距離而不是像其他東歐國家（如愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛等三國）被併吞，赫爾辛基更得以在東西兩大集團之間扮演調停者而得到國際名聲。⁹無論是「芬

⁸ Arthur Max, “ ‘Finlandization’ Wins Respect of Finns : Europe: Finland isn’t as uncomfortable about its history of deference to the Soviet Union in these days of glasnost,” *Los Angeles Times*, October 15, 1989, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1989-10-15-mn-244-story.html>.

⁹ Kaj Noshis, « Union Européenne : Finlande et Suisse, Adhésion et Non-Adhésion », *Bulletin de la Société d’études économiques et sociales*, No. 2, June 1995, p.140.

蘭化」或是「現實主義外交政策」，芬蘭的確得以在冷戰時期保持獨立性，這反映出芬蘭並不弱小的事實，以堅強的國防實力作為後盾，讓蘇聯與俄羅斯偏好用外交手段而不是直接以武力來處理芬蘭的問題，從此觀點出發，芬蘭以靈活後備動員制度為基礎的國防，使得其在不對稱的俄芬實力對比下，確保自身安全，更值得吾人借鏡。

現代芬蘭的後備動員制度很大一部分源自於歷史上第二次世界大戰之後所遭受到的限制，同時也反映出威脅在地理上的接近程度，其乃是植基於其人口規模、財政資源與安全需求等要素上精心設計的成果。我國與芬蘭情況相類似，近年來同樣面對來自中共逐步進逼的各項擾台行為，在有限的財政資源與迫切的安全需求考量下，實有必要擁有堅實的後備能量作為正規軍隊的輔助力量，以打擊與嚇阻強敵的侵略意圖。從芬蘭的案例反思我國後備動員制度，實有進一步擴大與強化後備訓練的期程與規模的必要性。此外，提升動員速度效率、增加跨部會的合作與執行力，強化後備戰力作為連結軍隊與公民之間的橋樑角色也都是值得我國在進行後備事務革新時可以思考的方向。

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博士後研究。

The Role of a Military Reserve System in Asymmetric Warfare: the Finnish Case

Jui-Min Hung

Postdoctoral Fellow

Abstract

As a country that is also geographically close to a strong neighbor, the relationship between Finland and Russia is often compared to that of Taiwan and China. In the past, there have been discussions about “Finlandization” in the political sphere. Recently, the Ministry of National Defense of the Republic of China (Taiwan) has also planned to visit Finland to investigate its military reserve system. In her second term inauguration speech on May 20, 2020, President Tsai mentioned that “substantial reform of the reserve mobilization system” is a pillar of the three important national defense reforms. This paper hopes to determine how Helsinki has constructed its reserve mobilization system to counter Moscow’s military threats.

The first part will present the asymmetry between Russia and Finland in terms of their military strength. We will also discuss Russia’s strategic operations toward Finland in recent years. These include the exploitation of political refugees, the destabilization of minorities (mainly ethnic Russians living in Finland), and the intensification of military activities near the Russo-Finnish border, all are Moscow’s major tools.

This is followed by the characteristics of Finland’s military reserve system, including the main regulations and the three kinds of training programs. The third part will concentrate on the role of the Finnish reserve system in asymmetric warfare, especially on the advantages it can bring.

Finally, conclusions are presented and suggestions are made with respect to Taiwan. “Finlandization” or “a realist foreign policy”, the policy that Helsinki pursued toward Moscow during Cold War, is still controversial. However, strong defense capabilities, including a solid reserve system, was the key for maintaining its national independence during the difficult Cold War period. From this point of view, Taiwan should consider extending the length and the scope of its reserve training. Readiness and mobility should be taken into account when it comes to reform in the future.

