

從俄烏戰爭看臺灣後備人力動員改革

李哲全

國家安全研究所

壹、前言

2022年2月底，俄羅斯入侵烏克蘭。許多人以為這將只是一場速戰速決的戰爭。但一年半過去了，俄羅斯不但未能攻克基輔，還必須在多個戰場因應烏克蘭的反攻。久戰未決造成的大量戰損，迫使俄羅斯與烏克蘭都不得不進行多波次，至少高達數十萬名的徵召動員。雖然公開報導未必可以盡信，但我們仍可看到，俄、烏兩國動員徵召暴露出來的各種問題。例如，義務役是否徵召問題、訓練不足問題、裝備不足（甚至必須自購）問題、糧食飲水等基本補給不足問題、錯誤徵召問題（例如醫師、護士等具備特殊專業者被徵召去當步槍兵）、拒絕徵召引發的抗命或出逃問題，以及士氣低落、迅速陣亡或投降等問題。

臺灣承平已久，後備動員系統過去未受重視。但近年在解放軍對台威脅日益升高的情勢下，臺灣的後備動員體系能否因應戰爭與重大災害的挑戰，已成為公眾討論議題。對此，政府已採取諸多精進作為，但需要持續強化之處仍然不少。本文將以俄烏戰爭爆發後的兵力動員徵召問題為借鑑，檢視目前臺灣後備動員體系還有那些需要補強的環節，並考量未來可能出現的兩岸軍事衝突，提出相關政策建議。

貳、俄烏戰爭中的軍事人力動員

一、戰況膠著下俄烏均須進行大規模動員

從2022年2月開戰至今，一般認為俄、烏雙方皆已進行多波次的動員徵召。顯見當戰爭陷入膠著拉鋸時，對軍力造成的巨大消

耗。根據倫敦國際戰略研究所（IISS）估計，俄羅斯總兵力約 90 萬人，其中陸軍約 28 萬人。俄軍並未將全數軍力投入烏克蘭，但也未能在短時間內攻克基輔。¹2022 年 9 月 21 日，俄羅斯入侵烏克蘭 7 個月後，俄羅斯宣布自第二次世界大戰以來的首次軍事動員令。²國防部長紹伊古（Sergei Shoigu）宣布俄羅斯擁有「龐大的動員儲備」，計劃「局部動員」30 萬新兵。普欽（Vladimir Putin）也在 9 月 24 日簽署法案，對逃兵及「自願」投降者，分別處以最高 10 年和 15 年有期徒刑的重刑。至 10 月 28 日，紹伊古在電視播出的會議上向普欽回報，動員已經完成。

自 2014 年以來，烏克蘭軍隊進行了大規模的改革與強化。根據不同研究估算，俄烏戰爭爆發之前，烏克蘭的正規部隊約在 20 至 25 萬人之間，後備部隊約有 90 萬人，若加上志願性質的地方國民衛隊、以一般公民為主力的國土防衛部隊（平時約 1 萬人，戰爭時可達 13 萬人），其地面戰力並不算少。但 2022 年 7 月，時任烏克蘭國防部長列茲尼科夫（Oleksii Reznikov）表示，烏克蘭已經動員 70 多萬名武裝部隊軍人、9 萬多名國民警衛隊軍人、6 萬多名邊防軍軍人、10 萬多名國家員警，總動員兵力已超過 100 萬人。

二、俄烏皆出現各種動員亂象

2022 年 9 月，俄羅斯執行「局部動員」時，國防部長紹伊古保證，只有具備特殊軍事技能或戰鬥經驗的人才會被徵召。但動員令發布後，卻出現各種亂象。普欽被迫公開承認存在「錯誤徵召」的案件，包括各種不符合徵召條件的公民，例如患有慢性疾病的男性、超過兵役年齡者、未服過兵役的男子或學生被選中，或具備醫護專長者，卻被徵召擔任步槍兵等等。俄國不少城市也爆發抗議

¹ James Hackett, *The Military Balance 2022* (The International Institute for Strategic Studies, February 2022), <https://reurl.cc/q0kbeg>.

² 2022 年 9 月 21 日，俄羅斯國防部宣布，俄軍已有 5,937 名士兵在戰爭中陣亡，其中 90% 的傷員已重返戰場。但一般認為，俄軍實際死亡人數可能超過萬人。同日，烏克蘭總參謀部公佈俄羅斯軍隊已折損 55,100 人。

潮，各地徵兵辦公室傳出遭到縱火的消息，一週內就有超過 2,000 人被捕。³

在烏克蘭，各種徵召亂象也一直存在。例如，醫生開立假證明，協助規避徵召，並藉此中飽私囊；或違反禁令，協助符合徵兵年齡的男性離境等。由於徵兵部門貪腐案件頻傳，2023 年 8 月 11 日，烏克蘭總統澤連斯基（Volodymyr Zelenskyy）宣布解除所有地區徵兵主管的職務，並改由新近退伍的軍人或前線受傷士兵負責。報導並指，烏國司法單位已針對 112 起案件發起刑事調查。⁴此外，役齡男性為躲避徵召而逃離國境，也是俄、烏兩國都有的現象。⁵

三、訓練、武器、裝備是徵召部隊戰力的基礎

在俄羅斯進行「局部動員」後，英國國防部 2022 年 9 月 26 日公布的情資分析指出，許多被徵召的部隊已有數年沒有任何軍事經驗。就算俄軍成功動員，但俄國沒有新兵訓練中心或後備訓練單位，應召的士兵必須交由第一線各旅級單位的第 3 支營級戰術戰鬥群（Battalion Tactical Group, BTG）整訓。但俄軍缺乏訓練人員，且為補充戰爭損失，已將許多旅級單位的第 3 支 BTG 投入戰場。因此，動員後的新兵很可能在欠缺訓練與裝備的情況下，直接補充第一線單位，並導致高比例的人員損耗率。

2022 年 9 月，《基輔獨立報》（*The Kyiv Independent*）在推特（*Twitter*）上引述烏克蘭參謀總部說法，稱俄羅斯將剛動員的徵召

³ “Russia’s Partial Mobilisation Is Complete, Shoigu Says,” *Reuters*, October 28, 2022, <https://reurl.cc/V41q3Y>.

⁴ 〈烏克蘭徵兵人員爆貪污 澤倫斯基宣布全部解僱〉，《自由時報》，2023 年 8 月 12 日，<https://reurl.cc/2Emvyy>。

⁵ 例如，烏克蘭國家邊防局發言人德姆琴科（Andriy Demchenko）2023 年 9 月 6 日接受電視新聞節目採訪時指出：「從 2022 年 2 月 24 日至今，烏克蘭邊防人員已經拘留大約 14,600 名試圖非法離開烏克蘭的人員」。此外，還有大約 6,200 人持偽造的出境許可證被逮捕。根據歐盟統計局的統計，在歐盟 27 國以及挪威、瑞士和列支敦士登登記的年齡在 18 歲到 64 歲的烏克蘭男性難民總數已經超過 65 萬。基輔正在考慮從歐盟國家引渡逃避徵兵動員的烏克蘭人。請見〈抵抗俄羅斯一年半，烏克蘭逃兵有多少？超過兩萬名男性非法離境被捕，更有 60 多萬逃兵散佈歐洲各國〉，《風傳媒》，2023 年 9 月 7 日，<https://reurl.cc/E1RaOA>。

入伍者直接送往前線，不只徵召人員有訓練問題，俄國軍備也明顯不足。白俄羅斯媒體 *nexta* 也在推特貼出影片指，受徵召的俄軍士兵收到從槍身、槍管到彈匣都嚴重生鏽的 AK 步槍，彈匣和裝備袋也破爛不堪。

至於烏克蘭，因其裝備大多承襲自前蘇聯，且脫離蘇聯 30 多年來，幾乎沒有進行更新，因此，戰爭初期，西方國家軍援烏克蘭的裝備受限，只能提供標槍飛彈、短程反坦克飛彈等單兵攜行裝備。烏克蘭學者波伊塔（Yurii Poita）也坦言，戰爭初期，烏國國土防衛部隊最大的問題是訓練不足、沒有足夠裝備、沒有住宿空間；而且戰爭爆發以來 70% 的部隊投入作戰行動，也很難持續訓練。但隨著各國軍事援助進入烏克蘭，國土防衛部隊已擁有充足裝備與準備，以輕步兵的型態作為烏克蘭的反攻勢力之一。⁶

歷經一年多的戰事後，烏克蘭部隊也出現訓練參差不齊的狀況。許多烏克蘭軍隊失去了經驗豐富的官兵，加上彈藥短缺，使得這些部隊無法執行反攻計畫。但也有不具名美國官員指出，基輔正透過不同國家代訓，培訓準備反攻的部隊，因此並未將戰力較強的部隊，投入最激烈的戰場。⁷

參、對臺灣的啟示與建議

一、臺灣必須具備大量動員「精準徵召」的能力

過去不少臺灣民眾以為中共不可能武力犯台；也有人強調，解放軍向來以速戰速決為對臺作戰指導原則。這種想法似乎暗示，動員並非因應解放軍犯台的準備重點工作。但俄烏戰爭的例子告訴我

⁶ 劉苜菁，〈駐臺烏克蘭學者 Yurii Poita：國土防衛部隊加上民防訓練課程，官民合作抗俄發揮重大成效〉，《沃草》，2022 年 12 月 8 日，<https://reurl.cc/5OpV4V>。

⁷ 例如，2023 年 6 月，《華盛頓郵報》報導了烏克蘭陸軍第 47 機步旅的訓練狀況。這支 2022 年新編的單位，配備西方的軍備，正接受北約的攻堅訓練，準備作為未來反攻的主攻部隊。Isabelle Khurshudyan and Kamila Hrabchuk, “NATO-trained Units Will Serve As Tip of Spear in Ukraine’s Counteroffensive,” *Washington Post*, June 4, 2023, <https://reurl.cc/MyNoXk>.

們，一旦戰事延長，交戰雙方都要有進行大規模動員的準備與能力。面臨戰爭威脅的臺灣，無法避談戰時動員問題。⁸

關於我國戰時動員能量，過去國防部曾有 24 小時內可動員 21.5 萬後備軍人之說。但其後邱國正部長強調，戰時動員要分批，要看當時狀況，一旦動員令下達，接收到動員令者，在 24 小時內一定可以報到。不可諱言，若民主富裕的臺灣必須進行戰時動員，可能出現的阻力與亂象，恐怕比俄、烏更大更多。因此，是否具備精準有序的徵召能力，對臺灣而言更為重要。2017 年起，國防部已依《召集規則》之規範，將「動員召集預告書」送達應召員，以通知其預為應召之準備。建議全民防衛動員署考慮在「同心演習」中，實施「戰時動員召集」演習。針對較大規模之動員對象，從戰爭威脅出現，轄區警察將「動員召集令」送達至應召員戶籍地（或指定地點），到應召員攜帶身分證明文件，依時限至指定地點（戰術位置）報到，每個環節逐一進行驗證。這樣的演練，可協助應召員熟悉徵召情境，並在過程中發現錯漏，有助減少未來發生「錯誤徵召」及衍生各種混亂或陳抗的機率。

二、徵召的後備部隊必須具備「即時作戰」能力

在科技創新與解放軍能力進展下，未來的臺海防衛作戰已無前方、後方之分。戰事亦難僅限於前線，城鎮戰、國土防衛作戰、關鍵基礎設施防護等都可能成真。在「處處皆戰場」的威脅下，我國除了主戰部隊（以志願役為主力，擔負主要作戰任務）外，以義務役為主力的守備部隊（任務為國土守備、支援作戰、重要軍事與民間設施防護、協力民防工作）、及戰時以動員而來的後備軍人為主

⁸ 2021 年 9 月，國防部（全民防衛動員辦公室）曾表示，在總統下達緊急命令後，能在 24 小時內動員 21.5 萬後備軍人，這是國軍規劃的第一波動員兵力。另有第二波的戰爭耗損補充部隊約 7.8 萬人待命中。另外，2022 年 12 月國防部於向立法院報告報告我國「後備動員體制」改革，並說明目前我國可納動員選充有 71 萬 4,614 人；第一次動員計 33 萬 7,890 人、包括編實 1 萬 8,578 人、擴編 21 萬 05 人、戰耗補充 4 萬 3,705 人、軍勤隊 6 萬 4,857 人。請見洪哲政，〈後備部隊擴充、教召延長 國防部：遵總統推動政策改革〉，《聯合報》，2022 年 12 月 18 日，<https://reurl.cc/Ny6Lk5>。

力的後備部隊（擔任城鄉守備、支援主戰與守備部隊作戰及執行災害防救任務）的訓練與作戰能力，就顯得格外重要。⁹

依據國防部規劃，2024年回復一年期義務役後，將在52週內對義務役男實施入伍、駐地、專精、基地、聯合演訓等訓練，使其具備執行守備任務之能力；役男退伍後，納入後備編管，則可提升後備部隊總體戰力。至於後備部隊方面，則規劃藉由後備教召改革，包括2022年開始實施的14天新式教召（規劃2023年增加召訓7,000人）以及既有的5至7天教召（2023年排定召訓96,878人），推動各項備戰精進措施。這些訓練規劃，能否在幾年內落實，並形成有效的戰力，仍然有待觀察。另外，配合軍事投資建案分年籌獲的後備部隊武器裝備，包括戰鬥個裝、單兵攜行急救包、兵器類裝備、彈藥、訓練場擴建等，也是提升後備戰力的關鍵環節。

簡言之，若能透過義務役役期調整與精進軍事訓練，強化守備部隊戰力，透過後備改革與教召精進措施，厚植後備部隊戰力，並籌獲相關武器裝備，則在戰時，由後備系統召集的志願役後備軍人可補充主戰部隊，召集的義務役後備軍人可充實守備部隊，並形成有效戰力，進而達成強化固守韌性與戰略持久的目標。

三、落實全民國防已是當務之急

打一場現代戰爭，不只是職業軍人的責任。後備軍人、民防系統，甚至政府系統、重要產業與關鍵基礎設施的營運人員，都是支持國家持續作戰不可或缺的力量。因此，民眾有權知道戰爭如果發生後，自己可以扮演的角色，而非只是被動接受簡單的戰場須知。2014年俄羅斯入侵克里米亞後，周邊許多國家就開始編纂民防手冊。立陶宛在2014至2016年間，出版了3本相關的民防手冊；瑞

⁹ 112年國防報告書指出，我國的「全民國防體系」將由主戰部隊、守備部隊、後備部隊，以及民防系統等四支力量組成。請見《中華民國112年國防報告書》（臺北：中華民國國防部，民國112年9月），頁94-96。

典、拉脫維亞也分別在 2018 年與 2020 年編纂防衛手冊。

國防部全民防衛動員署於 2022 年發表「全民國防手冊」範本，隨後由各縣市納入其防空避難處所、民生必需品供應處等資訊，製作成縣市版本的「全民國防手冊」。2023 年全動署再推出「全民國防應變手冊」，官網也提供各縣市版本的「全民國防手冊」讓民眾下載。雖然手冊內容仍未臻完善，但若能持續採納各方建言並滾動修正，必將有助凝聚國民精神戰力，並讓全國團結一致抗敵，強化國家總體嚇阻能力。

肆、結語

在現代傳播與網路科技的推播下，俄烏戰爭鮮明地向全世界演示了現代戰爭進行的方式與二次世界大戰時期已經截然不同。除了專業軍人與尖端武器仍在戰場上扮演關鍵角色之外，絕大多數為後備軍人的烏克蘭國土防衛部隊在戰場上承擔了重責大任，發揮了巨大作用，協助烏克蘭持續抵抗俄軍，甚至逐步逆轉戰局，令世人刮目相看。

沒有人能預知未來兩岸是否將發生戰爭，但從俄烏戰爭的動員徵召，包括能否進行「精準動員」，減少社會混亂與不滿、徵召而來的部隊是否經過良好訓練、擁有妥善的武器裝備，並具備戰力等，都是我們可以借鑑之處。國防部規劃的義務役役期延長與訓練內容的強化、後備軍人訓練內容的精進，以及武器裝備的籌購，都將直接影響到戰時我國的動員徵召效能與部隊戰力。唯有真正落實全民國防，並將後備動員工作落實到基層，才能展現我國的自我防衛能力與全民抗敵的決心，才能向中共與全世界展現臺灣堅實的嚇阻力量，以實力維繫和平，並避免戰爭的發生。

本文作者李哲全為美國南卡羅萊納大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員。主要研究領域為：美中台關係、兩岸關係、東亞區域安全。

Lessons from the Russia-Ukraine War for Reform of Taiwan's Reserve Force Mobilization

Che-Chuan Lee

Division of National Security Research

Abstract

Facing the rising threat of war, Taiwan must seriously address the issue of wartime reservist mobilization. The Russia-Ukraine War, which broke out in February 2022, tells us that once a military conflict occurs in the Taiwan Strait, both sides must be prepared for and capable of conducting large-scale mobilization. After the issuance of the mobilization order, all kinds of resistance and chaos may occur; whether the recruited troops receive adequate training and are equipped with appropriate weapons and equipment will affect their combat capability. In view of this, whether the All-Out Defense Mobilization Agency of the Ministry of National Defense has the ability to mobilize and recruit wartime personnel en masse; whether the training program reforms of the compulsory and reserve forces, and weapons and equipment procurement for the reserve forces can be implemented as planned in terms of timing and quality; and whether all-out national defense can be effectively implemented down to the grassroots will be key factors which determine the effectiveness of Taiwan's wartime military mobilization. These factors deserve the attention of the Ministry of National Defense and relevant departments.

Keywords: Precise Recruitment, Reserve Mobilization, All-Out National Defense