發佈：2012-07-31, 週二 17:27
點擊數：15280

台灣的兵役制度走向全募兵制已經是政府的既定政策，未來台灣的成年男子將只要服四個月的短期軍訓就可以退伍，主要的常備兵力將全部仰賴經由募兵制管道進入部隊服役的志願役士官兵。但是對台灣這個擁有強大外敵的國家而言，採取全募兵制是否合適，一直以來都極具爭議。反對的理由非常簡單，台灣的國防預算本來就捉襟見肘，在採行全募兵制以後，勢必更是雪上加霜。因為改採全募兵制後的人員維持費用會很高，職業士兵的薪水與各種福利支出，將遠比過去採徵兵制時幾乎免費的義務役士兵要昂貴許多。這對好不容易利用多次裁軍，逐步削減軍隊員額，好將節省下來的國防資源，用以採購新型武器與加強訓練設施的國軍而言，無疑是回到了原點。同時放棄了徵兵制，也代表過去台灣全民皆兵，戰時可以動員數百萬後備軍人的時代，也將會終結。未來只受過四個月短期軍訓的後備役士兵，其戰力恐怕與臨時籌組的一般民兵，並不會有太大的差別。

但是改採全募兵制也不是完全一無可取。因為過去台灣軍隊最為人所詬病的，除了裝備老舊、制度僵化、缺乏紮實訓練以外，義務役士官兵在服役時往往只求平安退伍，凡事敷衍了事，完全無心於戰訓本務上，也是一個很嚴重的問題。再加上義務役士兵的役期越來越短，民主化社會也要求軍隊必需合理管教士兵，基層幹部又常有多一事不如少一事的心態，更讓部隊的訓練廢弛，軍紀渙散。但是在現代化的戰爭裡，武器系統越來越精密，對士兵的訓練要求越來越高，台灣近年來雖然不斷購入先進武器，人力素質卻一直無法一併提升，成為了國軍最大的隱憂。改採全募兵制可以招募到真正想要投身軍旅的士兵，這些志願役士兵有役期長的優點，能培養技術熟練的專業士兵，同時由表現優異的志願役士兵中挑選領導士官，也能避免過去由義務役擔任士官時，出現許多不適任士官的問題，有助於提升基層士官的素質。

同時，台灣的作戰環境又與其它國家有顯著的不同。一樣擁有強大外敵的國家如南韓與以色列，其國土都直接與敵方接壤，在戰時陸軍會扮演第一線迎敵的角色，陸軍的戰力與承受第一擊的能力，會直接影響到第一階段戰事的成敗。而陸上作戰仍然是以步兵為主力，步兵的數量雖然不能保證勝利，但卻仍是陸軍衡量整體戰力的重要指標。擁有數量優勢與較佳後備動員能力的一方，除了承受第一擊的能力較佳，在發動反擊或持久作戰上，也都會有絕對的戰術優勢。再加上這些國家的地理環境平坦，適合地面部隊運動，都使得這些國家必需保有相當數量的陸軍以維持一定的國防優勢，也因此可以獲得大量低廉人力資源的徵兵制度對這些國家而言仍不可或缺。但是台灣是海島地型，敵方如果無法在前期的空戰與海戰中取得壓倒性的勝利，很難發動一場成功的兩棲登陸。也因此台灣過去一向以「制空、制海、反登陸」為國防建軍的優先次序。對空軍與海軍而言，人員數量的重要性相對較小，反而是人員的素質與訓練的良窳對戰力會有關鍵性的影響。

台灣改採全募兵制以解決過去役期太短，無法有效訓練士兵的問題，這對需要熟練地勤人員與資深水手才能有效發揮戰力的海空軍而言，是一大幫助。過去台灣軍方一直希望能學習美軍成功的士官制度，以強化基層戰力，並留住人才，曾經推動過類似的「精進士官制度」，但是並不成功。失敗的關鍵原因之一，就在於兩國的兵役制度截然不同，美軍是採全募兵制，資深士官都是在軍中長期服役的職業軍人，倍受尊敬且領取高薪，可以培養出熟練的技術與豐富的領導經驗。但是台灣採徵兵制，絕大多數基層士官的服役時間都太短，根本不足以形成可以帶領部隊的資深士官團。缺乏專業士官的結果，就是無法落實部隊的各項訓練，無法傳遞經驗，更難以提升戰力。這樣的情況除了嚴重影響需要熟練技術人員的海空軍，也同樣影響了需要熟練修護技術人員的陸軍後勤單位。長期以來，陸軍各種裝甲車輛的妥善率一向偏低，也與這個問題有絕對的關係。

再加上台灣島西部平原破碎狹小，本來就不適合大型地面部隊運動，因此陸軍也裁撤師級

Phoca PDF

部隊，改以輕巧靈活的聯兵旅為主要的作戰單位，攻勢重心也由過去的地面裝甲部隊搭配傳統步兵，轉移到以攻擊直升機為主的空中武力，與輕量化的快速機械化步兵旅為主，而這都需要更專業的技術性士官兵。在台灣國防資源極度有限，難以建立高素質的大型部隊，魚與熊掌無法兼得的情況下，走向小規模但高度職業化的守勢部隊，恐怕是台灣在目前有限的選擇中，較為可行的改革方案了。只是過去國軍所進行過的裁軍瘦身方案，如「精實案」與「精進案」，許多地方都規劃不當，弊病叢生，屢遭詬病。往往先裁第一線作戰部隊，卻留下無兵可以指揮的高司單位。常常先裁重要的後勤單位，讓基層部隊失去保養維修能量，卻留下毫無戰力的政戰部隊。組織再造或調整都沒有長遠的規劃，結果出現某個單位今年劃歸陸軍指揮，明年卻又劃歸空軍指揮的離譜現象。而這也是國人與國軍基層部隊對於募兵制多抱持悲觀態度的主要原因了。

也因此，全募兵制要能成功，關鍵就在於「
常備部隊
要能精銳專業，以
火力取代人力，後備部隊要能有效動
員，維持一定的戰力。
」對於常備部隊來說，目前在組織上最重要的改革目標，就是要簡化指揮層級，將寶貴的人力資源釋放到第一線部隊與後勤、保養、維修等單位。台灣的將官與士兵比例嚴重失衡已經不是新聞了，雖然過去逐步在調降將官的員額，但是隨著三階段的裁軍案實施，將官與士兵的比例仍然偏高。小小的台灣竟然劃分為七個作戰區，指揮與參謀架構疊層架屋的情況非常嚴重。在未來每一個職業士兵都是昂貴資源下，必需要立即改善這個問題，削減不必要的高司單位，以充實基層軍官與實際負責基層連隊運作的資深士官。過去空軍為了要解決第一線飛行員短缺的問題，決定裁撤作戰大隊的編制，而改以獨立作戰隊的形式，來讓有經驗的飛官留在第一線，就是一個非常好的例子。募兵制的改革，絕對不是只有兵力來源的方式有所改變，而是需要通盤檢討國軍目前的組織編制，好配合整體的轉型。

同時多年來國軍一直將自己定位為守勢部隊，因此發展的策略與作戰的觀念，都以防禦為優先，在國防資源有限或主客觀因素不允許時，往往選擇先犧牲機動力或攻勢火力，以專精防禦作戰。但是這樣的思維，已經隨著國軍兵力的調整而落伍。在「精實案」開始裁減兵力後，軍方有感於常備部隊的減少已經無法有效進行國土防衛作戰，就已經喊出「常備打擊、後備守土」的口號，並且逐步整編後備部隊，將退役數年內的後備軍人編成被動防禦性質的城鎮守備旅。但是用以主動打擊敵人進攻主力的常備部隊，卻沒有一併做出改變，仍然採取防禦作戰的思維。最後在兵力越來越吃緊下，軍方被迫在電腦兵推中實驗抽調部隊進行跨戰區支援的可行性，結果讓常備部隊欠缺機動力與長程火力支援的窘境一覽無遺。軍方甚至還驗證過以高鐵這種易受攻擊的民用運輸設施來運送全副武裝的士兵跨戰區支援，可見問題之嚴重。而且這樣的思維也一樣出現在空軍與海軍，如空軍至今未能積極發展空中加油技術(註一)，因此目前所有主力戰機的航程均無法支援南沙太平島的防務。海軍規劃中的下一代艦艇迅海艦，雖然會配備國造的雄風三型超音速反艦飛彈，但是仍然屬於小噸位的近岸防禦快艇。

可是攻擊是最好的防禦，特別是防禦一方的兵力規模居於弱勢時，就必需要以機動靈活的戰術與長程精確的火力來做為彌補。這幾年來軍方雖然大力發展雲豹輪型甲車與持續購入武裝攻擊直升機，以增強機動力與反裝甲火力。但是雲豹輪型甲車的生產過程卻一波三折，提供火力支援的衍生車系都還停留在研發作業的階段，如配備三十公釐機炮炮塔的步兵戰鬥車構型，配備一○五公釐低膛壓戰車炮的火力支援車構型，未來是否可以順利生產配發部隊，都還在未定之天。更別說以雲豹輪型甲車車體所發展出來的迫擊炮車、防空飛彈車、裝甲指揮車等一系列構型。這讓長期缺乏合適裝備的機械化步兵旅，只能繼續使用老舊裝備，缺乏真正的快速機動打擊能力，要跨戰區支援顯的力不從心。此外，陸軍雖然在AH-1W超級眼鏡蛇攻擊直升機以外，又購入AH-6

Phoca PDF

4D長弓阿帕契攻擊直升機，以擴編目前的航空旅，好達到台灣西部三個作戰區都有一個航空旅的目標，但對於傳統炮兵的發展並不熱中，觀念仍然停留在過去守勢防禦時，炮兵由固定陣地中向灘頭提供火力支援的過時思維中。

也因此陸軍對於軍備局所設計發展的一五五公釐輪型自走炮興趣缺缺，仍以大批舊型牽引式榴炮搭配少數履帶式自走炮做為陸上的火力支援主力，任務想定仍以壓制敵軍灘頭登陸部隊為主，極為單一。不止缺乏機動性，也無力快速支援友軍跨戰區作戰。在台海作戰環境中，當敵人發動兩棲登陸時，應該已經擁有局部的空中優勢，地面守軍的固定式炮兵陣地，其存活率實在令人存疑。先進國家的新一代炮兵，其主力多半已經自走化，從進入作戰陣地，開始進行射擊到離開，時間非常的短，不易被敵人標定反制，同時機動力極強，可隨第一線的機械化部隊快速推進，在必要時提供立即的火力支援。國軍在兵力縮減後，跨戰區作戰已經是不可避免，當機械化步兵旅以輪型甲車急馳到其它戰區支援時，目前缺乏機動力的炮兵部隊肯定無法隨之移動，提供增援部隊火力支援，最後讓馳援的部隊孤軍奮戰。所以守勢部隊可以在戰略上採取守勢，但是在戰術上一定要採取攻勢思維，才能發揮最大的戰力。而這恐怕也是目前國軍最大的盲點之一。

若台灣在改採募兵制以後，仍然無法建立起一支攻勢的專業常備部隊，則募兵制已經失敗了一半。只是目前軍方與政府高層對於台灣部隊應該採取守勢的陳舊觀念，除了出現在軍武採購與部隊演訓上，也一樣出現在國軍常備部隊承平時期的角色定位裡。馬政府在經歷過嚴重的八八風災後，曾宣誓國軍未來在承平時期應該要轉型成為重大災害事變時的救災主力。這並不算是錯誤的政策。畢竟世界各國出現大型災害時，趕赴第一線擔任救災主力的也都是各國的軍方部隊。但是軍方對於防災任務的規劃，也都還停留在兩雙手推沙包、帶臉盆去舀水的程度，不止裝備一應具無，人員也未經過適當的救護訓練，基層軍士官更缺乏足夠的救災指揮經驗。將這樣的部隊投入救災任務，只是在災變後利用便宜的義務役人力來幫忙民眾清掃淤泥，根本無力處理真的大型天災或人為事故。更難以負擔戰事一旦爆發，台灣面對敵人攻擊時，要穩定社會秩序，救助大批傷患，搶救重要的油電戰略設施的任務。

軍隊以戰訓為本務，救災為輔助任務，但在戰時海空軍已經接敵，但地面戰事還沒有開始之前，保護國內重要的民生戰略設施，延續國家的整體戰力，在能力範圍內救助傷患，盡可能保護民眾的生命財產安全，也是國軍的分內之事。過去義務役士兵因為役期太短，光是戰技訓練已有不足，難以同時要求還要專精防災救護任務。但是改採全募兵制以後，軍方就應該主動將這方面的訓練，規劃進入日常的演訓內容中。同時在採購武器或裝備時，主動考量到用於救災任務的轉換能力。例如，新型的輪型裝甲車是否有足夠的涉渡能力，除了能在戰時橫越河流障礙，在嚴重水患時也能救助受困的民眾。軍用防毒面具是否適用於大規模化學災害發生時的搶救行動。是否應該讓臨近重要油電工業設施的一般地面部隊全面配發核生化防護服，並進行相關訓練，讓部隊除了在戰時可以抵抗敵人的核生化攻擊外，萬一有需要動員軍方人員協助救災時，弟兄們也不會毫無防護措施。但軍方目前仍然缺乏這方面的觀念。

紮實的防災規劃與救災訓練，才是國軍部隊在戰訓本務外，能否負擔救援任務的關鍵。以天災頻繁的日本為例，其自衛隊的救災輕驗非常豐富，各部隊的駐地位置除了有防衛上的考量以外，通常也有防災、救災的規劃。如負責東京都防衛的陸上自衛隊第一師，就分散部署於東京周圍，並各有責任區，萬一東京都這種大都會出現嚴重天災時，可以立即投入救援。此外日本還記取了過去天災時，部隊動員開往重災區過於緩慢的缺點，成立了直屬於防衛大臣的中央應變集團，除了擔任國防上的快速反應部隊以外，也同時是隨時待命的緊急救難指揮中心，下轄特種部隊、傘兵團與陸航直升機，可以在第一時間就立即投入救災任務。日本在2011年3月11日發生東北地區大海嘯，自衛隊的觀測機在地震發生十幾分鐘內已經起飛前往可能發生海嘯的地區進行監測，也因此才會取得海嘯淹沒堤防、入侵內陸的空拍影片，讓世人第一次見識到海嘯威力的可怕。這樣的反應速度與情報搜集能力，對於救災指揮絕對有非常大的幫助，同時這樣的能力當然也一

Phoca PDF

樣可以用於戰時的敵情偵搜上。

但是如果同樣的情況發生在台灣，台灣部隊是否有辦法在那麼短的時間內，出動軍機或無人偵察機到可能出現災害的地區進行監控與災情搜集？在軍方自己也蒙受重大損害時，是否還有能力快速派兵支援災區？在災區四處起火，輻射外洩的情況下，國軍部隊的消防訓練與核生化防護是否足夠處理這樣的危機？恐怕多數的國人都是存疑的。而這也代表了目前國軍對於士兵的防災、救災訓練，還遠遠不夠。這樣的部隊沒有能力應付大型天災的，在戰時恐怕也無力保護重要的戰略設施，維持國家整體戰力。台灣每年都會舉行大型的「漢光演習」，來實兵驗證台海防衛作戰的電腦兵推結果，也會舉行後備動員演練的「同心演習」與測試施放空襲警報的「萬安演習」，但是卻從來沒有進行過大規模的救災演習。萬安演習時的救災演練都是以警方與消防隊為主，軍方只是擔任協助的角色，而且規模都不大，多以單點的災害搶救為主，根本無法演練出現大範圍複合式天災或戰時遭受全面攻擊時的混亂受災情況。

因此軍方長期以來，對於如何將軍用設備與軍事技能應用於救災，如何管理大型救災任務，是完全的陌生。但其實軍方許多兵科與設備都能轉換為救災之用，除了最常見的開設野戰醫院收容傷患、工兵部隊搶通道路橋梁或以化學兵群進行防疫消毒以外，OH-58D戰搜直升機也可以用於災區勘察，專長於海上監控的反潛機可以用於海難救援，有兩棲登陸能力的海軍陸戰隊，在外島出現重大天災，機場與碼頭都嚴重損毀時，可以用於搶灘登陸並開設緊急救難中心。關鍵只在於軍方是否能屏除過去的保守觀念，落實基層士兵的專業訓練。在志願役士兵服役的三年時間裡，除了專精本身的戰鬥技能外，也同時要求每一個士兵掌握基礎的傷患急救能力，並定時參與實際消防演練與防災講習。培養基層軍士官指揮救災工作時應該有的知識，並逐漸累積中高階軍官們管理大型救災任務的能力。這對台灣部隊的整體戰力而言，絕對是極其正面的幫助。

國軍轉型為全募兵制是否能成功的另外一個重要關鍵，就在於能不能招募到足夠的兵源。如果招募進行的不順利，基層部隊長期缺員嚴重，甚至以這個原因做為另一波裁減兵力的理由，那全募兵制就注定會完全失敗。而會招募不到足夠的兵源，除了目前的待遇可能不夠優渥以外，另外一個也很重要的原因，就在於過去當兵被許多人認為是浪費生命，因為非常不容易在服役期間學習到有用的技能與累積自己的工作經驗，對退伍後的求職或創業很難有助力。特別是過去許多志願役軍士官，將人生最重要的黃金歲月投入軍旅之中，退伍時卻沒有一技之長，在面臨社會強大的求職競爭時，往往倍感挫折。而這樣的情況在基層戰鬥部隊的退伍軍士官中又特別嚴重。因為基層戰鬥部隊的戰技專長並沒有民間就業市場，反而是後勤維修或工兵技能，對往後的就業比較有幫助。這也間接導致第一線的基層戰鬥部隊很難留住人才，讓許多退伍的軍士官會後悔選擇投身軍旅。

過去軍方也發現這樣的問題，曾推出一些協助退伍軍人培養第二專長的方案，並且讓高階軍官以特種考試的方式來轉任文職，但是整體來說並不成功。未來改採全募兵制以後，這個問題一定會變的更為嚴重，必將成為青年們考慮是否要投身軍旅的重要考量因素。也因此軍方在推動全募兵制時，必需要好好規劃相關的配套措施，讓每一個士官兵在軍中的專長可以為民間所用，或培養第二專長，甚至第三專長。舉例來說，當國軍部隊在加強基層戰鬥部隊的救災訓練時，就可以一併規劃讓一般士兵去取得初級救護員的證照，基層士官幹部去取得中級救護員的證照，士官長或軍官取得高級救護員的證照，這除了可以讓國軍部隊在救災任務中，發揮更大的功效，也能提升戰鬥部隊處理傷亡的能力，更能讓士官兵在退伍後，擁有一技之長，可以投入民間醫療救護的相關行業之中。國防部可以自辦或委由民間單位來進行訓練，這並非困難之事。

同時在加強軍士官的防災、消防訓練時，也可以同時輔導軍士官取得工安、消防設備的相關證照，操作大型機具的各種職業駕照，後勤、保養、修護等單位的勞工安全證照等。雖然過去

Phoca PDF

軍方也有類似的規劃，但是礙於「精進士官制度」無法有效建立，義務役士兵役期太短，民間的證照制度尚不完備，因此成效不彰。在這幾年民間證照制度已經逐漸發展成熟，改採全募兵制以後役期也會長達三年的情況下，國防部應該做的事，就是與教育部、內政部好好溝通，如何引進國內的教育訓練資源進入軍中，讓軍士官能在軍旅生涯中取得各類證照。並根除過去軍中訓練往往虛應故事，軍方證照不被重視或承認的問題，好讓這些證照能夠軍民相通。並由內政部主導，進一步加強國內的證照制度，除了加強稽查，要求從業人員都需要具備證照外，許多尚未有完整證照制度的行業，也應該逐步建立證照制度。這除了可以保障擁有證照的退伍士官兵能夠充分就業，同時也能逐步提升各產業人員的素質。

就以國內的保全業來做個例子。保全人員需要有一定的防身戰技與安全觀念，但是之前國內卻沒有相關的制度規範，因此保全人員的素質往往參差不齊。在爆發多起嚴重的社會事件後，內政部開始研擬實施保全人員的證照制度，但是一直到目前為止都還非常不健全。內政部就應該積極介入，規劃完善的證照制度，要求第一線的保全人員、管理幹部與保全設備的安裝維護人員等，都需要具有相關證照。這樣除了可以使保全業走上正軌，也可以讓退伍軍士官在軍中學到的防身戰技與管理領導專長，能在民間發揮。同樣的情況，也發生在許多不同的職業領域裡，不只軍方的證照比較不被民間採納，擁有相關證照在求職上也不一定有顯著的優勢，政府強制要求從業人員必需擁有證照的法令常流於形式，或是證照的種類與檢核都不完備，讓台灣的證照制度遠遠落後於先進國家，這也是過去台灣推動技職教育時最失敗的一環。未來政府在推動全募兵制時，應該要整合配套來考量這整個問題，建立一個完善的體系。才能以各種專長的培養與證照的取得來吸引青年們投入軍旅，並改善目前台灣的證照制度，提供退伍者一個穩定的工作環境。

退伍軍士官能穩定就業，除了對招募兵源有幫助以外，對於建立一支強大而且有戰力的後備部隊，也甚為重要。在國軍改採全募兵制以後，未來的後備軍人將會慢慢變成兩種，一種是只服過四個月短期軍事訓練的退伍軍人，其性質已類似於後備國民兵，一種是經由募兵制的管道，在軍中志願服役三年以上才退伍的熟練後備軍人。可以想見的是，動員前者所組成的後備部隊戰力會極其有限，而後者雖然對軍事技能較熟練，也較有戰力，但是人數卻較少。在這樣的情況下，未來後備部隊的動員規劃恐怕也要採取與過去截然不同的方式，才能在數量與素質間保持平衡，維持一支可靠穩定的後備部隊。較為可行的方法之一，就是採取混合編組，也就是類似過去台灣陸軍也採用過的填充旅編制(註二)。只是並非由現役軍人來擔任填充旅的常備幹部，而是由志願役退伍的後備軍人擔任這些填充旅的基層軍士官幹部，再由只接受過四個月短期軍事訓練的後備國民兵來補足剩餘的兵力缺口。換句話說，就是由志願役退伍的後備軍人來擔任排長、士官長、班長與伍長，指揮一般的後備國民兵組成戰鬥單位。

這樣的規劃當然是希望由熟練的志願役後備軍人來擔任基層指揮幹部，能保持後備部隊的一定戰力，而由後備國民兵來維持後備部隊所應有的人數優勢。當然，這樣的後備部隊，其戰力勢必比不上全部由志願役後備軍人所組成的後備部隊，更難以與常備部隊相比擬。但是在台灣這種守勢戰場中，並不是所有部隊都需要強大的攻勢火力，後備部隊往往擔任的是側翼掩護與延滯敵人的任務，以協助主力常備部隊進行反擊。防衛重要戰略地點的後備部隊，與擔任二線鄉鎮哨戒任務的後備守備旅，其戰力並不需要相同。軍方可以依任務強度的不同，將後備部隊進行分級，利用志願役後備軍人與後備國民兵的編成比例與火力裝備，來滿足不同後備部隊的需求。舉例來說，擔任重要交通要衝防衛任務的第一級守備旅，其志願役後備軍人與後備國民兵的比例可以達八：二，第二級守備旅的比例為五：五，第三級守備旅的比例為二：八，以最佳化後備兵力的運用。

對於需要高度技術性的兵種或特殊部隊，如空軍的地勤維修人員，海軍的碼頭或艦上水手，陸軍或陸戰隊的特種部隊，則全以熟練的志願役後備軍人擔任，以維持這些單位的戰力。因為當常備部隊的數量已經減到最低限度時，後備部隊動員的成效就變的非常重要。以同樣是海島防

Phoca PDF

禦作戰環境的英國為例，英國也是採全募兵制，其陸軍規模也才十萬人左右，與未來實行全募兵制後台灣地面部隊的規模相當。但是英國陸軍卻能在負擔本島防衛任務以外，再參與多場戰事與前殖民地的各種聯合演習，其關鍵的因素就在於英國有十分健全的後備動員制度。在過去福克蘭群島戰爭爆發時，三軍規模並不大的英國快速徵召多艘民船參與運輸與醫療任務，並動員陸海空軍的後備軍人，才能在最後贏的這場距離英國本土有千里之遙的海外戰爭。除此之外，英國還有地方守備隊性質的國土軍(註三)，用以協助常備部隊的防衛任務。而且其中最重要的一點就是，英國的後備部隊與國土軍，每年都需要接受一定天數的召集訓練，以維持基本戰力。

過去台灣後備軍人的點召或教召，一直流於形式。每一個後備軍人也不一定每年都會接到教育召集令。結果就是軍方所號稱的「百萬後備大軍」，是否真能在戰時發揮有效戰力，一直倍受質疑。在常備部隊數量不足的情況下，要補強流失戰力的最好方式，就是全面檢討目前的後備動員制度。若能在法規允許下，提高後備軍人的教育召集天數與次數，慢慢達到與英國與美國後備部隊的水準，相信對台灣後備戰力會有很大的幫助。特別是只受過四個月短期訓練的後備國民兵，更需要在編入後備役後，每年進行短天數的教育訓練，否則很難期待這些後備國民兵可以在戰時成為有效的防衛力量。更別說政府目前打算將後備動員演習的時間移到颱風季節，希望在重大災情發生時，可以直接利用後備軍人來參與救災。問題是只受過四個月短期訓練的後備軍人，如果沒有持續進行足夠的教育訓練，也沒有資深軍士官的帶領指揮，那恐怕會在開入災區時，自己先變成災民，需要別人的救援。

當然，增加後備軍人的教育召集天數與次數，可能會惹來民怨，擔任軍士官幹部的志願役後備軍人在退伍後還需要常常進行教育召集，更可能成為招募兵源時的重要障礙。也因此這樣的做法除了需要更多的經費，也需要給予這些後備軍人更多的補貼，好讓後備軍人能無後顧之憂，願意參與軍方的訓練。而這就牽扯到軍人薪資福利與國防經費的問題了。無可諱言的，優渥的薪資與津貼才能讓軍方招募到高素質的人力，但是這也會讓早已經非常窘迫的國防預算更加雪上加霜。未來如果人事維持費用節節升高，最後一定會嚴重排擠到武器的採購與後勤維修的預算，拖垮國軍的戰力。要解決這個問題，需要社會的共識與主政者的決心，實踐承諾將國防預算提升到GDP的3%以上，才能讓全募兵制順利的推行。否則巧婦難為無米之炊，再好再多的規劃也無法確實發揮成效。

除此之外，軍方還必需要瞭解，全面改採全募兵制絕不是只有兵力的來源方式變了。我們可以發現除了要考慮到人員召募的可行性，實施募兵制以後兵力減少的問題以外，怎麼發揮募兵制的最大效益，要如何定位職業士兵的角色，防災救災工作與戰訓本務如何取得平衡，職業軍人退伍後的就業管道是否通暢，能否成為召募兵源的重要誘因，後備部隊的編成與教育召集是否有效，國防預算是否可以負擔，都是一環扣一環，彼此緊密相關，都是決定台灣改採全募兵制能否能成功的重要因素。時至今日，國軍的任務已經從早年的「反攻大陸」轉型到今日的「有效嚇阻，防衛固守」，同時還經歷了「精實案」、「精進案」、「精粹案」三階段的縮減兵力，在這轉變的過程中的確出現了非常多的問題。改採全募兵制可能是個危機，但也可能是個轉機，就看國軍是否能擺脫過去的陳舊觀念，趁這個機會徹底進行改革。將下一代的國軍打造成高度現代化、專業化、科技化、職業化卻戰力堅強的新型部隊。

目前社會大眾對於國軍改採全募兵制非常沒有信心，在於過去國軍的多數制度改革都是只是做做表面功夫，往往從高司單位就開始陽奉陰違，到基層部隊更是欺上瞞下，每一個在軍中服役過的人都有很多這樣的故事可以講。而部隊會有這些惡習，很重要的一個原因在於基層士官兵「過客」的心理，只想混過役期，平安退伍，再加上在軍中很難有發展性，讓基層的士氣普遍低落，也因此沒有任何改革可以順利的推行。國軍改採全募兵制以後，要能扭轉這一點，讓加入國軍服役的弟兄，不論是有意留在軍中繼續發展，逐漸成為資深的軍士官幹部，還是在軍中取得各式證照以後，順利的退伍就業，轉變成為有用的後備戰力。國防部最重要的就是要打造一個可以

Phoca PDF

讓人學得到東西，有職業尊嚴的職場，這樣才真正招募的到人才、留的住人才，基層部隊才會真的有士氣。而不是變成志願役士兵領著納稅人給的高額薪水，卻有著過去義務役士兵的心態，如果是這樣，那國軍全募兵制的改革就一點意義也沒有了。

台灣的處境很特殊，不可能也不會與中國進行軍備競賽，台灣也希望兩岸問題可以和平解決，但是台灣絕對需要一支量小質精的精銳防衛部隊，因為這是台灣在談判中最有利的籌碼。兩岸關係可以和緩，但是兩岸關係的和緩絕對不是台灣鬆弛軍備的理由。今日的執政者必需要瞭解，台灣人民越感到安全，就會越有信心與中國來往。相反的，如果台灣社會的危機感越來越深，認為國軍部隊已無力保護台灣的安全，那台灣就會越來越封閉，激進的力量就會有更大的市場。古有明訓「忘戰必危」，失去自我防衛力量的危險，除了外部威脅的入侵以外，內部激進勢力的反噬也一樣會摧毀社會的穩定。今日醉心於兩岸關係的執政者，不可不察，良好的制度與充足的預算是全募兵制能不能成功的關鍵，前者是操之在國防部，後者就操之在今日的執政者願不願意實現自己競選時的防衛承諾，防衛中國民國，也防衛台灣。

註一：空軍在美國受訓的飛行員，多數都有進行過空中加油訓練，空軍也一直希望能夠購買空中加油機，不過一直不是空軍最積極爭取的軍購項目。

註二：所謂的填充旅是指整個旅在平時只實編約三分之一的兵力，而且主要是軍士官幹部，一但發生戰事進行後備動員時，由後備軍人來補足另外三分之二的兵力。這樣的好處是平時只要保有三分之一的兵力，就可以用來維護全旅所需的武器裝備並進行後備動員的規劃，戰時則有一整個旅的可用之兵。但是這樣的填充旅，在承平時期因為人力不足，難以負擔重要地區的戰備任務，同時在台灣經歷多次裁軍後，已經沒有多餘兵力繼續維持這樣的填充旅，因此慢慢走入歷史。

註三：英國國土軍(Territorial Army
)，成員並非全職軍人，各有其民間工作，但每年需要受訓兩個禮拜以上，主要擔任地方的防衛任務。性質類似於美國的國民警衛隊(United States National Guard)。

作者紀永添為軍武研究家
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF