

整合軍事戰略與募兵制的策略規劃

李志堯

國防大學政治作戰學院政治系博士生

摘 要

「募兵制」是國防轉型最重要的工作之一，目的在爭取優質人力加入國軍，惟因志願役人員招募未臻目標，其執行驗證期程將延至民國 105 年年底，屆時再全面施行募兵制。然而軍隊的特性為平時執行任務艱苦、危險性高，且須不分晝夜擔任戰備工作，若軍方未規劃出符合軍事戰略需求的適當招募策略，恐不易吸引有志青年應募入營，亦不能打造一支符應社會期待的國軍。因此，軍方應結合軍隊組織調整的趨勢，同步的規劃推行募兵制的配套方案，俾爭取社會民眾踴躍入伍，以建立高素質、專業化的勁旅，有效的捍衛國防安全。

關鍵詞：募兵制、軍事戰略、策略規劃

Integrating the Strategic Planning of All Volunteer Service for Meeting Military Strategy's Requirements

Chih-Yao, Lee

Doctoral Student, Department of Political Science, Fu Hsing Kang College, NDU

Abstract

The purpose of all volunteer service is to earn fine recruits for the army. Due to the reason that the recruits have not yet reached the targeted standards, the volunteer service's verification will postpone to the year 2016. Then there will be an overall military recruitment when the time comes. However, the characteristics of the troops are to execute hard missions, suffer great risks and prepare for war twenty four hours a day, if the military have not thought of an appropriate recruit strategies for meeting military strategy's requirements, it would be difficult to draw young people into the army. Therefore, the military should link up the tendency of troop organizations' adjustment, at the same time carrying out complete setting strategic plans in order to attract common people to eagerly enlist into the army. More recruits mean more chances to develop high quality, professional and strong forces which can protect the national security more efficiently.

Keywords : All Volunteer Service, Voluntarism, Military strategy, strategic planning

壹、前言

馬總統於民國 97 年總統選舉政見中曾承諾當選後將實施募兵制，¹前行政院劉兆玄院長亦在民國 97 年 5 月立法院的首度施政報告中強調將推動募兵制，並把馬總統的選舉政見正式列為國防政策。而有國防政策指導就有軍事戰略的策劃，它是建軍備戰的依據，旨在以未來之導向規劃武裝部隊的發展，以有效捍衛國家安全。然而軍事戰略的範圍，不只是籌獲武器裝備的問題，尚包括兵員素質、訓練及軍隊組織調整等，若軍事戰略平時無適當的兵役制度供給所需兵員，並適度調整軍隊組織型態，俾利從事戰備整備事宜，俟戰時才應急徵集國民入伍禦敵，將是緩不濟急的高風險行為。

2008 年 7 月 2 日中共中央軍委會前副主席徐才厚在接待日本自衛隊訪問團曾說：「現在台灣馬政府已執政，兩岸局勢有所改善，但並不表示中共會對台卸除武裝」（聯合報，2008.7.3）。我國面對中共的軍事威脅，未來不論對其採取何種交往策略，都必須擁有一支強大的國防武力做為後盾。然而由於現行募兵制招募狀況不如預期，國防部已對外宣佈將募兵制²驗證期程延後兩年（聯合報，2014.2.5），國軍預於民國 105 年年底後施行募兵制。儘管如此，軍方對於未來在募兵制下如何打造一支能符應社會期待的國防武力，仍須通盤加以考量規劃，以符合軍事戰略的需求，確保國家安全與生存。職是之故，本文藉由探討國軍軍事戰略與軍隊兵員供給和組織改造之關係，更進一步地闡述我國募兵制未來發展應有之策略，俾供政府相關部門參考。

¹ 馬總統於 2008 年中華民國總統選舉政見中之國防政策-打造精銳新國軍、確保台海無戰事。實施全募兵制，未來義務役役男只需接受 3 個月訓練。請參見《維基百科》，

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%.....>

² 馬總統於 2008 年總統選舉政見（見註釋 1）中所提「全募兵制」，是指類似美軍募兵制所招募的士兵皆係志願役的職業軍人；而國防部於 2013 年 9 月 14 日曾對外界表示我國之「募兵制」並非「全募兵制」，因其仍維持憲法之國民服兵役的義務，即未應募之役男仍須接受 4 個月的軍事訓練，結訓後取得後備軍人資格，戰時納入動員管制。請參見：段復初與郭雪真（2014）。後現代軍隊中全志願役軍人的公民身份省思。國防大學政戰學院第 17 屆國軍軍事社會科學學術研討會宣讀之論文（台北北投）。而馬總統於 2014 年 10 月 27 日接見「新美國安全中心」（CNAS）訪問團時之談話，已改稱我國為加強國防力量，從前年起推動「募兵制」，請參見：青年日報，「馬總統：三道戰略防線 捍衛國家安全」，2014 年 10 月 28 日，版 2。另志願役依其服役目的之不同，區分「義勇兵制」及「傭兵制」（募兵制），請參見：內政部（1987）。世界各國兵役制度概論。台北：內政部。

貳、軍事戰略與兵役制度之關係

一、軍事戰略的意涵

「軍事戰略為建立武力，藉以創造與運用有利狀況以支持國家戰略之藝術，俾得在爭取軍事目標時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。(國防部，2000)」而「建立武力」是指建立軍事力量或建立兵力，包括建立陸、海、空三軍武裝部隊及武器系統。因此，軍事戰略為達成爭取軍事目標，支持國家戰略的使命，必須做好三件事，就是建軍、備戰和用兵。軍事戰略的所有一切作為，都是以支持做好這三件事為其最主要的努力目標。所謂軍事戰略的所有一切作為，事實上，也就是軍事戰略的內涵，包括：制定戰爭原則和戰爭準則，建立各種軍事制度和指揮參謀作業準則，擬訂軍事戰略計劃、戰備規定、戰備整備計劃及戰爭計劃等，並督導實施以獲致預期的效果，圓滿達成爭取軍事目標，支持國家戰略的使命(丁肇強，1984)。

二、軍事戰略與兵力結構

軍事戰略的特點，不但是運用軍事力量，以達成國家安全目標，同時還要建立軍事力量，使得一旦狀況發展到需要運用武力時，能有軍事力量可供運用(丁肇強，1984)。而兵力結構定義為：「達成軍事任務，所建立三軍部隊之類型、編組、數量及其平衡配比之謂。(國防部，2000)」換言之，兵力結構乃一個國家為達成軍事戰略使命，將其三軍所需兵力予以結合與編組，包括兵力目標、軍種比例、指揮體系、主要武器裝備編配及部隊編組形態等。世界各國三軍兵力結構形態，各有不同，端視各個國家的國情與戰略目標而定，故無一定形態與標準可言，主要考慮者，厥為地略形勢與國防政策採攻勢抑守勢，以及國力所可負擔的能力而定。如何做到精簡實用而且經濟有效，並重視軍種戰力與任務的配合(劉漸高，1997)，期使有形戰力整建發揮預期效果，是衡量兵力結構設計的重要環節。茲就中共軍事戰略「積極防禦」為例加以說明，「積極防禦」從字義上來看，乃是指導戰爭全局，力圖進取的防備抵禦敵軍之總方針、總計畫，其具有守中帶攻、以攻代守的意涵。當中共隨著綜合國力提升，而擁有較以前更強大的兵力投射能力時，「積極防禦」戰略中的攻勢成份將會大於守勢部份，故共軍將會以「拒敵於國門外」的高科技進攻型兵力結構替代「誘敵深入」龐大地面部隊內衛型的兵力結構，俾達到戰勝敵軍之目的(李志堯，2011)。因此，吾人可以從中共「積極防禦」戰略指導及規劃兵力結構的實例中，充分體認軍事戰略與兵力結構之關係。

三、兵力結構與兵役制度

兵役制度之任務，即是徵募武裝部隊所需要的各種兵員（內政部，1987），以利建軍工作之推展。因此，基於國防安全情勢所設計之武裝部隊兵力結構，對兵役制度選擇有直接的影響。世界各國兵役制度皆基於軍事戰略需求作為其建軍規劃方向（洪錦成與施奕暉，2013），而其類型概可分為三大類別、五大制度：第一類是義務役兵役制度，其中可分為義務役徵兵制和民兵制兵役制度；第二類是志願役兵役制度，其中又分為志願役傭兵制和義勇兵制兵役制度；第三類則為義務志願併用兵役制度（溫源興，1996）。一般而言，建軍兵力結構以陸軍比例較高的國家，為減輕政府財力負擔，以儲備大量兵源因應總體戰爭需要，多採行義務役徵兵制；建軍兵力結構以海、空軍比例較高的國家，為求軍隊人事安定與戰技專精，多採行志願役募兵制。唯其究採何種兵役制度為佳，尚須結合國家之軍事戰略構想加以通盤考量而定。

若以軍事戰略指導而論，採戰略攻勢者，以先制決戰為目標，通常在敵弱我強，敵寡我眾之形勢下，依主動、先制，一舉將敵軍擊潰為目標，必須在開戰之初，即能保有絕對優勢之兵力，於最短時間內集中力量，予敵以決定性之打擊，故宜採多兵主義，自以義務役徵兵制為主；而採戰略守勢者，則以固守持久為目標，通常處於敵強我弱，敵眾我寡之形勢下，基於爭取時間，逐次削弱敵人力量，增長自己力量，以改變戰略形勢，故宜採「精兵主義」，自以志願役募兵制為主（倪岱峰，1997）。「精兵主義」當然不只是裁減兵力，但國防安全也不能只是依恃兵力員額總數所能達成。從國防建設學的觀點言，減少兵力的要件有三：一是兵員素質高；其二是火力的提升；其三為部隊整體的組織效能必須提高。其中，尤以人員素質及部隊編實為關鍵，方能因應中共的軍事奇襲--大規模之奇襲一向是共軍在開戰初期慣用的戰法，如1950年韓戰、1962年中印戰爭、1979年懲越戰爭都是如此（David A.、David T. 及 Barry，2001）。倘若中共決意對台動武，可能會猝然發動攻勢，以提高武力犯台的成功公算。因此，我國平時就應擁有一支長役期、素質高、裝備先進、編制足額、訓練紮實、戰技嫻熟、士氣高昂，毋須透過動員方式即能使用的應急作戰兵力，俾掩護後備部隊完成戰時動員編成所要的時間，以貫徹「常備打擊、後備守土」之任務。

參、我國軍事戰略對兵役制度的規劃

一、「防衛固守、有效嚇阻」的意涵

依據馬總統的國防政策，國軍係建構「固若磐石」的國防武力，以守勢戰略為指導，並貫徹「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想。另根據我國國軍軍語辭典的定義：「防衛固守」係遭受對方攻擊時才行使之防衛力量，其防衛力量之行使，僅以防衛所需最小限度為止，而所持有之防衛力量，亦限於確保領土之完整為目的，乃採取被動的防衛戰略態勢；「有效嚇阻」乃確實使敵人害怕我報復之結果，而不敢採取侵略行動（國防部，2000）。換言之，「防衛固守」屬於政治宣示，強調台灣決心將軍力用於防衛包括離島在內的領土，寸土必守，寸土必爭（James and Chuck，1999），使中共在犯台行動上感到「攻城力屈」；而「有效嚇阻」乃是注重建立一支「難以消受」的軍力，俾嚇阻中共入侵。

制訂「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想，並非狹義的依恃籌獲武器裝備，來強化三軍戰力，而應以「為戰而訓、戰訓合一」為目標，「整合人裝、達成戰備」為重點，方能提升軍隊整體戰力。現代化武器系統，需要專業人員之運用，方可發揮其性能於極致。面對未來高智能武器裝備充斥的作戰環境，就三軍部隊來說，兵員役期當然是希望愈長愈好，而隨著高精密武器裝備的陸續撥交，大量長役期的兵員需求將更形殷切。因此，平時採行募兵制以較優渥條件先期招募適量兵員，施予適切之專長訓練，以落實軍事戰略構想，建構可恃防衛戰力，戰時始能發揮殲敵功效。³

二、募兵制規劃之主軸

一般來說，判別一個國家的兵役制度是以現役的士兵來源為準，因職業的軍、士官都是招募而來，只要是維持武裝力量的國家皆然（莫大華，2002）。而「募兵制」即武裝部隊均由志願役的職業軍人所組成，在由志願役人員組成的軍隊，較能保持高昂的士氣及堅強的韌性，有助於軍隊的戰備訓練。根據美軍教育訓練人員研究，在第二次世界大戰時，每一新兵只要學會使用兩種武器，就能參加作戰，但在韓戰時的新兵，必須學會使用八種武器，包括步槍、自動步槍、三〇輕機槍、三〇重機槍、五〇機槍、迫擊砲、火箭筒和無後座力砲，也就是至少要用 9 個月的時間，才能訓練成為一個健全的士兵，圓滿從事戰鬥任務（顧傳型，1982）。若以我國現行義務役徵兵 1 年的役期來看，扣除休假後，役期不足 9 個月，其服役年限過短，造成軍中兵員退補頻繁，訓練成果不易蓄積，無法使軍中經常保持完整立即可用之戰力。

³ 兵役制度任務即為供應軍事戰略構想所需之兵員，唯我國推行募兵制初始，仍有選舉策略高於軍事需求的政治考量，亦造成現行推動募兵制的困擾，故個人認為本項議題仍有繼續探討的價值。

「徵兵制」與「募兵制」的主要區別，在於前者係「被迫徵集」，後者為「志願應募」，其反射在軍中的服從性與積極性必然不同，相對地在執行任務之心態差別亦大，在由志願役人員組成的軍隊，就不存在服義務兵役者「三心二意」的態度，較能保持高昂的士氣及堅強的韌性。而檢視現行以徵兵制為主的國軍基層連隊，常態下每個月退伍兩梯次義務役士兵，補充兩梯次新兵。換言之，各單位在一年的服役期程中，將面對 24 個梯次士兵的退補情況，人員流動過於頻繁，影響部隊戰力的穩定。且因其役期僅 1 年，扣除新兵訓練 5 週、專精管道訓練 4 週、基地訓練 12 週、休假 96 天（不含年假及國定假日）、折抵役期 15 天，俟訓練完成後最多只能在營遂行任務 3 個月，而此時義務役士兵心理正處於待退低潮期，亦妨礙軍中實務工作之推行。

職是之故，國軍基於軍事戰略之指導，在未來三軍兵力整建上，宜調整兵力結構朝向「募兵制」發展，建立一支「足編、全裝、完訓、長役期」可立即遂行作戰任務的常備部隊，以因應無預警戰爭發生，爭取後備兵員完成部隊編組與臨戰訓練所需要的時間，達成防衛國土安全之目標。另安全維護亦須兼顧非軍事層面的考量，一旦國家遭逢重大災害時，軍中皆會配合政府承擔救災重責，惟國軍歷來都將訓練重點置於防止外敵的侵略，對救災專業訓練較少，因此，建立募兵制部隊的規劃主軸，應使其具有「嚇阻、反應、救援、防疫」（林吉郎，2002）等能量，以組建一支素質良好、裝備先進、訓練紮實、士氣高昂的海島防衛作戰勁旅，俾快速因應突發之軍事或非軍事危機。

肆、我國募兵制軍隊的組織發展策略

自兩次波灣戰爭後，由於作戰型態的改變、高科技武器裝備的發展，以及台海防衛作戰的實需，國防建軍不再是以人多取勝的模式，而應朝向現代化的軍隊轉型，全面實施職業化、專業化的募兵制（詹中一，2012）。依據我國國防政策的方針，募兵制已是無法逆轉的重大政策（國防部，2013）。在目標確定的前提下，國軍已經將募兵制列為重大政策，全力以赴的努力執行。亦因募兵制是重大國防政策，在無法一蹴可及情況下，必須以漸進方式妥慎規劃相關策略，期藉由個人至國軍組織的整體效能提升（葛惠敏，2012），以擴大政策效益。職是之故，謹就下列事項逐一探討。

一、組建募兵制海島作戰勁旅

台灣屬於四面環海的海島地理型態，具有敵方必須經由海空途徑入侵的特

性。歷來海島防禦者所遭受的攻擊，其對手幾乎全是決心硬拼，準備戰鬥到底的硬紮手。因此，就防者而言，攻者是來者不善，善者不來。就攻者而言，防禦者是去此一步，即無死所，非硬拼到底不可。故海島攻防戰不展開則已，一經展開之後，必定是雙方決死硬拼硬打的場面，為此，海島防禦的官兵在心理上必須要有打硬仗的準備（陳貽燦，1984）。

美國空軍退役將領艾倫先生（Gen. James R. Allen, USAF, Ret.）認為海島國家防衛的第一線是嚇阻，其有效的海島防衛構想是掌握島上制空權，包括運用攔截機、地或海對空飛彈、以及視情況需要對敵人機場實施空中反制攻擊等，他強調一個國家如能成功地掌握住海島上的制空，就能掌握制海，也必然能夠逐退來犯的敵軍。同時他亦聲明海島防衛作戰，也應該避免在海灘上採行「馬其諾防線心態（A Maginot line mentality）」。海島守軍如沿整個海岸線部署防禦兵力，最易陷於處處防守，處處薄弱，根本無法對任何一地點達到真正防守之目的。戰史經驗告訴我們，一種較佳的防禦構想是建立快速的機動預備隊，必要時在適當的時間和地點將來犯的敵軍趕下海去（楊連仲，1987）。而台灣西部濱海地區城鎮密集，樓房之間巷道狹窄，國軍部隊平時應置重點於城鎮戰法的研練，戰時就各作戰區所轄之責任區域，將常備部隊分區集結於適中的待機位置，俟判明敵主力指向候令投入戰場殲敵。另後備部隊按城鎮作戰要領，於平時依所轄守備地區編成狙擊火網，戰時支援常備部隊作戰，使主、支作戰方面能齊心協力共殲敵軍。

基此，國軍防衛作戰本「防衛固守、有效嚇阻」之戰略構想，應採取海島防禦作戰型態，以「制空、制海、國土防衛」兵力結構發展為主軸，致力提升空、海軍戰力，並將決戰戰場設定在台灣海峽及濱海灘岸地區（張旭成，1999），以逐次阻殲來犯敵軍。不過，敵人若沒有掌握海空優勢，是絕對不會發動渡海登陸行動。其敢於發動登陸作戰，就表示已經掌握制空、制海權，在料敵從寬的考量下，對國土防衛的整備，亦不可掉以輕心。有人說：「當空、海軍被殲滅時，陸上的地面戰爭也不用打了」，或許這種說法是玩笑或是帶點諷刺的意味，但是，依台灣島內城鎮林立的地形而言，或許在海、空權喪失後的地面戰鬥，才是共軍感到頭痛的時候（戴筌，1995），因為海島防衛作戰即使海空形勢已定，仍須經過陸上戰鬥的過程，才能決定勝負（國防部，1994）。尤其是台灣本島各地區樓房多為五層樓以上之建築物，且樓房之間巷道狹窄，共軍登陸之戰車火炮仰角受限，無法射擊樓頂之我軍，一旦進入巷道即無法迴轉車身，極易被埋伏在樓房頂端及地下室之我軍狙擊，而遭到極大的戰損。

我陸軍必須讓共軍覺得難打難纏--讓共軍戰鬥機的空中攻擊，如同打在棉花上，抓不到重點，甚至一不小心飛機還會被打下來；讓共軍部隊在海上機動、換乘時，就被岸上火力重創，就算能站上灘頭或推進內陸，亦隨即被來自四面八方

不知從何處射來的精確點、面火力摧毀。要達到上述目標，陸軍需具備在原本兵力分散的情況下，可快速集中適當兵力至所望地區進行作戰；甚至達到兵力不用集中、火力也可集中的目的。快動猛打、一呼百應。因此國軍地面部隊，有必要建構快速反應戰力（張立德，2002），且輔以飄忽不定、突然襲擊的城鎮作戰方式，造成敵方士兵心理的緊張與身體的疲憊。城鎮作戰為特定地形上的戰鬥，它相當耗費時間，若防守方有良好的計劃，就算攻方將其包圍並具有空優、裝甲乃至砲兵，仍會花上許多時間。由於城鎮作戰對軍事行動的控制權下放至小部隊，因此士兵的訓練與意願，和裝備或敵我軍力多寡等，具有同樣的重要性（特南克斯，2002）。因為城鎮作戰的特質仍是軍人將面對重大之身心挑戰--這是個集極端危險、瞬息萬變環境、混亂狀況與不確定性於一體的環境，每位官兵在此都必須承受嚴苛的身心考驗。故在遂行逐屋近戰肉搏的過程中，官兵具備專業精銳的戰鬥力與能夠克服嚴峻戰況的心志，對作戰成敗有重大之影響。

我國建構「制空、制海、國土防衛」的海島作戰勁旅，其著眼不是要有戰勝敵人之優勢，而是提高敵人攻擊時所要付出的代價，亦即展示出無論中共有任何攻擊台灣的企圖，國軍都有抵抗到底的決心，同時也有反擊的能力，讓中共面臨無法接受的損失，而不敢貿然從事攻擊行動（洪志生，1999），以達到防止戰爭發生的目的。然而擔任海島防衛作戰的部隊，通常兵力較敵劣勢，欲期擊滅優勢敵人的進犯，因此必須於平時建立素質良好、裝備先進、編制足額、訓練專業、戰技嫻熟、士氣高昂的募兵制軍隊，才能以少勝多，以寡擊眾（蕭家驥，1975）。而依共軍師級部隊登陸作戰模式，其登陸地域正面約 6 至 8 公里（蔡和順，2014），相對於國軍約為 3 至 4 個營的防禦正面。換言之，即共軍 1 個師（約 13 個營）攻擊國軍 1 個旅（約 4 個營），戰力比為 3.25 比 1，再加上登陸共軍具有海、空優勢才會發起渡海登島戰役，屆時國軍防禦部隊將面臨嚴峻之挑戰，故國軍必須建構「以質勝量」募兵制海島防衛作戰之勁旅。

二、建構「平戰結合」的國防體系

國軍未來兵力結構調整應以高司幕僚機構簡併，三軍部隊朝向科技化、專業化、實戰化轉型（郭春龍，2010），故國防部宜趁規劃「募兵制」及推動「勇固案」（國軍下階段精簡計畫，目標是將總兵力員額，由 21 萬 5 千人，縮減到 17 萬至 19 萬人）（聯合報，2014.1.21）的同時，將現行國軍「平戰分離」的組織架構與指揮體系，逐步調整成「平戰結合」及「平戰一致」的國防體系，使其具有「應急作戰」和「應變制變」的多面向功能，以因應未來可能發生的傳統或非傳統之安全威脅。此外，海島防衛作戰成功之要件，在於充分的戰備整備措施，尤

其是戰場經營的良窳，將影響我軍戰力能否有效發揮，台灣應依「平戰一體」的作戰需求，調整各地面部隊的駐地與戰術位置，並建構綿密的地下化堅固工事，俾供地面部隊保存戰力所需。另飛彈基地、戰管雷達、後勤廠庫、海軍港口、空軍機場及戰備跑道等，亦須加強戰時搶修維護能力，以防範共軍之猝然奇襲。

三、規劃募兵制的配套策略

(一) 合理薪資結構

今天在台灣社會就業多元的情況下，要吸引青年投入軍中，不僅只是精神上鼓舞，也不只是對個人的說服，其對家長、社會大眾也要有說服力，換言之，可能還需要一些物質上的誘因（程長志，1996），才能招募具知識水準、體能佳、意願強烈的人員投入軍旅。當然，應募的兵員薪資不能太低，因為他們是軍隊得以運作下去的基層人力，同時他們所面對的是嚴肅、緊張的工作環境，給予適當的薪資也是應該的。根據國防部曾委託國防管理學院所作的調查報告顯示，多數國人認為募兵制士兵合理薪資約 3 萬元（國防管理學院，2002），而國防部規劃志願役二等兵月薪為勞基法最低基本薪資的 2 倍（約 3 萬 4000 餘元）（聯合報，2008.8.1），其薪資應屬合理。唯應視兵員招募的單位職類及任務屬性，建立一套以市場為導向的薪資結構計算方式，未來才能持續產生誘因募得所需之兵員。例如志願役士兵可望繼 2014 年 1 月調薪後，將有第二波的調薪。根據國防部提供立法院的書面報告，未來將依募兵及留營人力實況及兵力需求，研議下一階段加薪。如獲行政院同意，最快 2015 年起，海軍陸戰隊等戰鬥部隊每人每月將加薪 5,500 元到 7,000 元不等。薪資調整以戰鬥部隊為主，志願役士兵每人每月最高可領 7,000 元新加給，年需預算 20 到 25 億元，受惠人數約 30,000 人（蘋果日報，2014.3.6）。

(二) 招募作為的革新

近年來由於台灣經濟不景氣，社會失業人口增加，這個現象改變了一般民眾對「好男不當兵」的看法，而使投入軍事行業的人數上升，所謂「軍事行業」是指以軍事工作為職業的軍人，通常可以分為職業軍人（以軍事工作為終身職業）與半職業軍人（自願服務軍中一段時間，再退伍轉業），目前在我國三軍部隊中，職業軍人和義務役軍人都有相當數量，最感缺乏者為半職業軍人，如何才能使得一部分青年自願服務軍中一段時間，再輔導轉入民間就業（顧儀文，1990），是推廣募兵制應努力的方向。

招募工作的推展，固然要靠法令的完備周密和誘因的適切合理，但對全國作經常而廣泛的宣傳，使國民受到積極性之鼓勵作用，亦是確保募兵制得以順利發

展的關鍵。了解軍事事務者通常極可能會投身軍旅，所以傳播軍事資訊係招募人員的首要任務。在宣傳方面依其性質可分為長期宣傳和年度宣傳兩類，長期宣傳即是經常啟發國民有關募兵制的基本認識，可按程度深淺，分別編入各級學校軍訓教材普遍宣教，同時透過村里民大會、傳播媒體或民間演講會、座談會等廣泛介紹。另軍方亦可運用既有的招募機構，以行銷方式鎖定目標市場，針對顧客導向設計行銷策略，靈活使用各種通路，促銷推廣職業軍人生涯規劃的特色，提供國民就業和習得一技之長的機會，使青年發現當軍人可以是一種短期的「職業」，也可以是一個終身的「志業」，相信應能吸引有志青年加入軍旅行列。至於年度宣傳則是依當時推行募兵制的需要，配合各種演習或有關節日活動作重點宣導，在政府有關部門和民間協會共同協力推行下，進一步擴大其效果（顧傳型，1982）。亦唯有如此之作法，才能矯正國軍現行被動的招募方式--在各縣市火車站或地區後備指揮部設置招募據點等待有意者上門徵詢。

當然，社會經濟不景氣的確有助於招募工作的推展，國軍在招募方面的策略，除了以待遇、福利、工作保障、生涯發展為誘因外，更應有招募、留營並重的宣傳主軸，以奠定募兵制可長可久的根基。否則一旦社會經濟景氣回升或失業現象舒緩，招募工作將因缺乏市場競爭優勢與說服力，而導致未來影響青年應募意願。一般而言，母親、女友或配偶對子女、男友或丈夫的支持態度，對其決定應募入伍或繼續留營具有影響力，尤其在少子化的趨勢下，母親更加關心孩子在軍營的個人安全狀況，宜據此由業管單位擬具適切宣傳說帖，透過營區開放參觀、軍民聯誼交流等時機，主動向婦女眷屬們宣傳、介紹，以消除渠等對軍中之隔閡及誤解，甚而委聘地方役政人員與當地營區政戰幹部組成招募小組，直接走進社區向役男及其家屬積極宣導，主動爭取渠等認同與支持，期擴大招募成效。

（三）技職招募專訓專用

現代科技戰爭武器裝備日益精準，兵員所需技能也與日俱增，西方先進國家因國民理工方面的常識較充足，學習高科技武器裝備的期程也較短，這些基礎知識若全靠軍中養成，在時間、財力上都是很大的負荷，因此在人力整備方面，最好使士兵服任和原有民間專長相近的軍職，以收事半功倍之效（顧儀文，1990），故志願士兵所任職務以高職較適任，高中及專科以上次之。未來國軍若針對高職畢業生就業、就學導向，採取技職招募或與高職學校建教合作方式（如畢業後應募進入軍中後勤保修單位就業），以培養軍民通用之專技人力，對於穩定軍中兵源供應，甚至儲備國家整體科技人力資源，均助益良多。

國防部規劃自民國 105 年底後推動募兵制，並適度調整軍隊相關組織，唯軍方推動兵力精簡案時，不宜過份偏重數字的縮減，而產生各軍種齊頭式的裁併，致衍生爾後組織內調整的困擾，應評估各級部隊何種兵員專長，無法藉由戰時動

員召集之臨戰訓練迅速恢復戰力，且平時必須保持一定數量之應急兵力，以因應中共可能對我的猝然襲擊，此即為募兵制應招募的員額，餘額則為可縮減之數量。另依專長需求募來的士兵要專訓專用，按照各單位任務屬性編成全志願役部隊，避免募、徵士兵混編混用，軍隊才有整體戰力。

(四) 創造良好工作環境

創造軍中良好的工作環境，是吸引和留住有志青年的必要因素。一個人愈喜歡自己的生活和工作，就表示他愈能夠接納自己和周圍的環境，對於事務的處理與工作的推展，亦更容易趨於成熟。軍隊中士兵的情緒，會因環境的變化而高低起伏，所以塑造和諧的工作環境，是每一個領導幹部的要務，尤其是單位主官領導統御的風格和帶兵方式，往往是影響所屬留退的關鍵所在。如何於嚴格要求的同時，亦讓士兵感到長官是有愛心、有溫情的，這樣才能使上下凝聚一心，建立深厚的情誼，全面創造愉悅、溫馨的工作環境。換言之，各級領導幹部在面對應募的志願役士兵，應以專業領導作風取代權威式的領導，杜絕不當管教情事，並戮力強化本職學能俾利經驗傳承，進而培養官兵榮辱與共的信念，如此官、士、兵之間的團隊默契自會與日俱增，同時單位的效率也會向上攀升。

(五) 妥採福利措施減輕財政負擔

訂定合理薪資結構雖然有助於募兵制的推行，惟薪資誘因並非國民應募的唯一要件，因為待遇好，不如配套福利措施好。筆者曾參與招募工作，多次與軍中義務役士兵談及招募誘因，其認為若軍中能對已婚者眷屬提供住所或對未婚者開辦營外公餘進修，薪資在 2 萬 4000 元至 2 萬 5000 元之間（國防部規劃志願役二等兵月薪約 3 萬 4000 餘元），他們可以接受招募當兵。因此，如何針對所募兵員職類規劃相關配套福利措施，並制訂一套具體辦法：如運用民間策略聯盟大專院校開辦營外公餘進修、政府鼓勵民間企業在閒置營區投資建眷舍及民生休閒設施，供官兵優惠使用等（亦可間接帶動地區經濟發展）。並依其服役年資及工作績效表現，核給不同程度的福利優待，以強化招募效果。

(六) 訂定募兵招留並重的政策

目前社會經濟不景氣的確有助於招募工作的推展，國軍除了以待遇、福利、工作保障、生涯發展為招募誘因外，在強化留營意願上亦應妥採相對策略，如各級領導幹部應以專業領導作風取代權威式的領導，並消除軍中煩、忙、累的現象，以創造軍中愉悅的工作環境，俾奠定募兵制可長可久的根基。否則一旦社會經濟景氣回升或失業現象舒緩，國軍招募、留營工作將因缺乏市場競爭優勢和說服力，而陷入兵員流失的困境。

(七) 運用網路科技開拓招募市場

面對台灣少子化現象，未來國軍兵源勢必減少（曾美智，2013），再加上當

前社會的趨勢，國軍如果持續採用招募站招生的做法，則將無法獲得未來所需的優質人才（楊黎中，2014）。故應讓招募人員運用時下流行的網路科技，並授權他們上網去接觸那些活在資訊時代的人，用他們的術語，涉入他們的領域，藉由重新制訂宣傳政策來招募更多具有意願且高素質的青年人，亦能更進一步地改善軍方與民間的隔閡（陳榘安，2014）。

（八）擴大體位不合格者的從軍機會

我國已實施 70 餘年的徵兵制度，隨著時代潮流與社會型態的轉變，國軍刻正逐步地推行募兵制（張阜民，2011），唯時下年輕人肥胖的比例相當高且對招募來源有負面的影響。儘管對士兵體能要求依然堅持高標準，陸軍必須找出政策及配套的機制來應對此一國家問題。如今，招募人員必須拒絕每一個不符體位標準的年輕人。用於選員的體能測驗不該是一種評估項目，原因在於陸軍不要求應募人員在入伍參加基本訓練前就要達到某些訓練標準，此一政策很明顯地沒有效果且不利於陸軍的招募目標。一種方式就是建立全新且特定的陸軍招募分類表。這是為了那些不符現行體位標準但卻有其他方面專才的高素質男女量身設計的。藉由與在地的後備單位合作，讓招募人員和後備幹部提供訓練架構，訓練並考核這些具有其他專才的年輕人，使其符合陸軍的體能標準。一旦他們達到標準，軍方便可和他們洽簽續服常備役或是後備役（陳榘安，2014）。這個變革需要全新的招募政策規劃，這樣不僅可以符合社會現況，亦能有效舒緩陸軍兵員招募不足的現象。

（九）退前專技職訓輔導轉業

鑑於國軍新一代武器裝備設計、維修理念與傳統武器迥異，且武器系統精密度與維修經費需求亦相對提高，為降低軍中維持費支出，可配合委商政策規劃國防資源釋商，由政府投資民間企業合組軍品商維公司或與相關廠商組成策略聯盟，利用政府地區職訓中心設立退伍軍人職訓機構，安排屆退志願役士官兵接受專技訓練，並輔導至民營軍品商維公司就業，直接提升廠商承接國軍裝備委商保修能力，替民間創造商機，亦為政府減輕龐大退撫預算負擔。

（十）循序漸進的募兵

現行國軍囿於政府財政負擔因素限制，無法全面推行募兵制，惟在兼顧財政收支與軍事安全的平衡下，應規劃漸進式的募兵方案，三軍分期逐年提升志願役人員比例，方符所需。而台澎防衛作戰在戰爭型態上屬於海島防衛作戰，具有「預警短、縱深淺、決戰快」的特質，故須本戰略持久之指導，按「制空、制海、國土防衛」程序接戰，發揮三軍聯合作戰戰力，以求殲敵於有利海、空域，若敵突擊登陸成功，再以國土防衛作戰，殲敵於濱海灘岸（國防部，2002）。因此，須依據三軍部隊的軍種特性及戰備任務之優先等級，採取漸進的募兵方式，俾堅實

基層作戰能力。

1.制空兵力

制空的意涵乃阻止敵人使用作戰地區之空域、而我能充分的使用，這個空域的範圍，乃是指空軍飛機、飛彈及防空火力所及之處。就我國空軍目前的能力而言，應是以爭取局部制空為目標，亦即是阻止敵人在有限的時空內使用作戰地區之空域、而我能充分的使用。但再好的飛機如果不能從機場起飛，其戰力也是零，故台灣的空軍基地必須維持運作，如此其戰機才能抗衡中共空軍在數量上的優勢，所以加強機場防護及快速修復機場跑道能力，是空軍有效發揮戰力的關鍵（David“et al.”）。我國空軍係由空中作戰、勤務支援、修護補給和防空警衛四種類型部隊所組成，各部隊的士兵以防砲飛彈、機場搶修、修護補給、氣象等單位專業要求較高，可視戰備任務優先順序逐次招募成軍，爾後再擴充至其餘空軍部隊。

2.制海兵力

制海的要義在於有效掌控我所望運用之海域，這個海域的幅員是指海軍船隻、艦岸和空中火力所能涵蓋之處。就我國海軍目前的能力而言，應是以爭取局部制海為目標，亦即是在有限的時空內掌握我所望運用之海域。不過海軍後勤具有鈍重性，對碼頭、船塢的依賴較高，若其遭中共破壞（林宗達，1997）對海軍戰力的維持，將造成相當程度的影響，故海軍對碼頭、船塢諸設施的防護甚為重視。我國海軍由水面艦艇部隊及陸戰隊所組成，其中潛艦、大型作戰艦、掃佈雷艦及艦岸補保勤務單位專業性較高，且士兵訓練成熟約需 1 年至 1 年 6 個月時間，可視上述各單位戰備任務優先順序逐次招募成軍，爾後再擴充至其餘海軍部隊。

3.國土防衛兵力

國土防衛的意涵乃運用諸般手段，防制敵人由空中、水面及陸上之一切攻擊行動，以確保本身地域、基地及設施之安全（國防部，2000）。我國陸軍基於任務之需求，編有砲兵（野戰防空飛彈）部隊、裝甲旅、機步旅、摩步旅、空騎旅及特戰旅等單位（國防部，2002），以利遂行本島防衛作戰。唯海岸防禦成功之要件，在於充分的準備，尤其戰場經營的良窳關係戰力是否能夠發揮，而台灣本島四週沿岸均有鋼筋混凝土的永久性工事碉堡，但因年久失修且受海水侵蝕，大多失去抵抗的作用（林朱進，2002），未來在面對共軍突擊登陸初期，可運用裝甲旅、機步旅（具裝甲防護力，人員可由車內對外射擊）及空騎旅拘束、打擊共軍於灘岸，以掩護濱海地區完成作戰準備。台灣本島濱海地區城鎮稠集，在無地形要點可守之濱海地區，選擇大小、交通適中之社區予以據點化，可按城鎮作戰要領，有系統的預置阻絕設施，運用特戰旅和後備部隊編成火網狙擊共軍，使其

進入該地區之後，勢必將因費時費力而造成大量損傷，以達到防衛作戰之目的(張大光，1980)。

海島防衛作戰共軍如未掌握海空優勢，是不會貿然發動渡海登陸行動，其若敢於渡海進犯，即表示已有效掌握制空、制海權，唯敵空、海軍雖可銳意攻擊地面目標，但卻不能佔領所攻擊過的目標，仍須靠其陸軍來控領要地。職是之故，吾人可從俄羅斯以強擊弱對車臣兩次用兵，皆因城鎮戰法不當而造成重大傷亡戰例中(曾祥穎，2002)，體認出城鎮作戰具有削弱敵海、空優勢戰力的特質，因此在台灣本島防衛作戰時，若能將城鎮妥為運用，可收各個擊滅敵軍之效。為求充分發揮國土防衛作戰之優勢，應視陸軍戰備任務優先順序，採逐次招募方式將砲兵(野戰防空飛彈)部隊、裝甲旅、機步旅、空騎旅及特戰旅編實，平時即保持一支由募兵制人員組成的立即可用兵力，不需依賴動員補充就能即時因應突發危機，以掩護濱海地區後備部隊由平時轉換為戰時狀態，俾策應常備戰鬥部隊爾後之作戰。

伍、結語

台澎防衛作戰的戰略環境是自力作戰、後發制人的地位。國際上可能對我國實施政經聲援、提供情報或有限度的協助，但看不出有為我們而對中共作戰的可能(銘勳，2001)。故吾人切不可有過分期待美國會在必要時給予最大的軍事援助(林宗達，1997)，所以國軍要建立自己的國防力量。個人無意強調「戰爭萬能論」，但歷史經驗告訴我們，國與國間涉及領土主權的爭議，自古以來解決之道不外兩種，一為以實力解決，多半以戰爭終結；另一種則是做為持續談判的懸案，為下次有實力攤牌的時候拖時間(聯合報，1996.9.10)。儘管現階段兩岸情勢和緩，但面對中共始終不放棄以武力解決台灣問題的意圖，講求國家安全要以國防力量作為憑藉，能戰才能和，更何況中共素來習於以實力做為後盾談判(王兆軍，1997)。因此，我們要充分了解到不論嚇阻敵人如何昂貴，但總比戰爭價廉(楊連仲，1987)。基於維護台灣安全考量，我們必須體認於平時就要擁有一支素質良好、裝備先進、編制足額、訓練紮實、戰技嫻熟、士氣高昂的立即可用兵力，以因應突發之危機。唯要招募這支志願役的精兵，必須有效規劃各項配套策略與具體作法，方足以吸引有志者加入軍旅。故國防建軍工作不能只從單方面評估效益，而應通盤結合國家安全與政府財力狀況，以審慎務實的態度，集思廣義，凝聚共識，進而建構一支精實的國防勁旅。

參考文獻

- 國防部 (2013)。中華民國 102 年國防報告書。台北：國防部。
- 國防部 (2000)。國軍軍語辭典。台北：國防部。
- 內政部 (1987)。比較役政學。台北：內政部。
- 丁肇強 (1984)。軍事戰略。台北：中央文物供應社。
- 扶台興 (1996)。資訊時代的兵力規劃理論與實務。國軍兵力結構與台海安全。台北：業強。
- 劉漸高 (1997)。軍事戰略。認識戰略-戰略講座彙編。台北：中華戰略學會。
- 蘇進強 (1996)。台海防衛作戰與國軍兵力結構。國軍兵力結構與台海安全。台北：業強。
- 范里 (1996)。台灣制空兵力結構之探討。國軍兵力結構與台海安全。台北：業強。
- 顧傳型 (1982)。兵役理論與實務。台北：三民。
- 顧儀文 (1990)。國防兵役論叢選集。台北：黎明。
- 王兆軍 (1997)。兩岸啟示錄。台北：世界。
- 林吉郎 (2002)。我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考。國防雜誌，18：3，4-6。
- 沈明室 (2008)。實施全募兵制政策的探討及影響。戰略安全研析，38，16。
- 陳偉華 (2001)。建構台灣防衛性嚇阻戰略之研究。戰略與國際研究，3：4，96。
- 莫大華 (2002)。理想與現實：我國兵役制度的爭論。朝向募兵制的可行性研討會宣讀之論文 (台北)。
- 李志堯 (2011)。論防衛作戰「不對稱戰力」之建構與意義。戰略安全研析，80，60-65。
- 蔡和順 (2014)。共軍師登陸作戰之研究。陸軍學術雙月刊，50：537，60-77。
- 郭春龍 (2010)。我國募兵體制下前瞻高司兵力建構研究。後備動員軍事雜誌，82，100-114。
- 劉育偉、彭兆輝 (2010)。以志願士兵為例探討我國募兵制度將來之發展。空軍學術雙月刊，619，119-129。
- 周明輝 (2010)。實施募兵制對軍民關係之影響。國防雜誌，25：6，107-119。
- 張阜民、張輝鑫、陳原裕、柯俊禎 (2011)。經濟環境變動與人力政策對募兵制的影響-以志願役士兵為例。財金論文叢刊，14，32-57。
- 陳信吉 (2011)。志願役退伍軍人退伍就業與適應概況調查。主計季刊，52：3，

63-82。

詹中一(2012)。國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究。**海軍學術雙月刊**，**46：4**，124-139。

葛惠敏(2012)。論國軍推行募兵制人力素質提升-以人力資源發展觀點分析。**國防雜誌**，**27：5**，124-139。

洪錦成、施奕暉(2013)。我國兵役制度的演進、變革與展望。**檔案季刊**，**12：2**，30-45。

曾美智(2013)。新公共管理下我國國防治理的政經分析-募兵制的挑戰與策進。**空軍學術雙月刊**，**635**，107-121。

謝佳玲(2013)。我國志願役士兵離職原因之研究。**空軍學術雙月刊**，**637**，93-109。

楊黎中譯(2014)。因應當前招募環境的新作為。**國防譯粹**，**41：7**，69-72。

陳杻安譯(2014)。招募策略調整方向。**國防譯粹**，**41：9**，59-63。

段復初與郭雪真(2014)。後現代軍隊中全志願役軍人的公民身份省思。國防大學政戰學院第17屆國軍軍事社會科學學術研討會宣讀之論文(台北北投)。

王炯華與陳培煌(2014.3.6)。救募兵-志願役擬加薪7千，版A14。**蘋果日報**。

彭靖祐(2014.10.28)。三道戰略防線 捍衛國家安全，版2。**青年日報**。

(投稿日期：103年8月12日；採用日期：103年11月25日)

整合軍事戰略與募兵制的策略規劃