



国防研究所

台湾后备役部队 之转型

内容摘要

Ian Easton、Mark Stokes、Cortez A. Cooper、Arthur Chan 合著

本文专为美国国防部副部长办公室撰写
已核准，可公开发行；不限定发行范围

This is a Chinese translation (simplified characters) of the summary of
Transformation of Taiwan's Reserve Force.

有关本出版物的更多信息，请查询 www.rand.org/t/RR1757

兰德公司出版，加州圣莫尼卡
版权所有 © 2017 兰德公司
RAND® 是兰德公司的注册商标。

有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他方式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 www.rand.org/pubs/permissions。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

赞助兰德公司

欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

内容摘要

在过去的二十年，尽管台湾与中华人民共和国（简称中国）间的贸易与投资增长，2008年以来整体关系相对稳定，但是双方政府在台湾主权问题上的分歧在可预见的未来得到解决的可能性依然渺茫。从北京的角度看，台湾的民主政体对中国的主权是一种存在性的挑战。¹ 中国一直以“一个中国”为原则寻求台湾的政治从属，然而台湾人民日渐认为自己是独立于中国的国家公民。因此，中国共产党认为使用武力入侵和占领台湾才是中国人民解放军（简称解放军）最重要的战略任务。

台湾依靠各种有形及无形的因素来阻吓中国对其使用武力和其他形式的胁迫，其中包括解放军在台海海域的投送能力不足，台湾武装部队的技术优势，台湾地区的地理特征等。然而，很多优势将随着时间的推移不断减少。

台湾正在采取重要举措阻吓中国对其使用武力，并在阻吓失败的情况下进行自卫。台湾武装部队正在改善他们的战备储备，投资国防工业基地，提升联合作战能力，强化

¹ 这里的“存在性”，笔者指的是，中国共产党领导人认为台湾是“中国的核心利益”，在“一国两制”的政策下终将统一。因此，台湾的独立对共产党执政而言是一种威胁。

人事制度。在人事领域、财政局限、部队结构缩减，伴随人力成本的增加以及解放军军事能力的提升等方面都突显出对更为创新的人事管理方法的需求。为了创造一支更加精简的军队，台湾正在向全志愿军转变，将其现役部队由二十七万五千人缩减至约十七万五千人。

提高对后备役部队领域的投入可以提升台湾的军事能力从而应对中国的威胁。台湾的国防建设维护着一支重要的后备役部队可供调遣扩编至现役部队中。在该报告中，笔者概述了台湾后备役部队的结构，并描述了其作用、任务、能力和挑战。基于对抗中国在空中和海上力量投送能力优势的需求，笔者还分析了台湾后备役部队在海峡两岸竞争中的作用，并对台湾后备役部队未来的作用、任务和能力提出了建议。

如果台湾领导期望通过动员后备役部队来面对中国大陆日益强大的威胁，特别是台湾的现役部队人数减少并转为志愿军，那么台湾必须对后备役部队进行重新定义。为了抵消日益增长的解放军的优势，目前的战略储备需要发展新的后备概念——可能涉及后备役部队的规模、结构、作用、任务、设备和训练等领域的变化。考虑到这一点，在后备役部队现代化和转型方面最有希望的投资领域是什么？美国国防部负责政策的副部长办公室要求兰德公司对下列领域进行评估：

- **任务 1. 评估当前台湾后备役部队的结构、作用和任务。**
基于公开的研究和专家讨论，评估当前台湾后备役部队的结构、作用和任务。确定在应对未来威胁的能力方面的潜在差距。
- **任务 2. 分析未来所需的能力。** 根据应对中国在空中和海

上力量投送能力优势方面的需求，对台湾未来的后备役部队进行战略层面的分析和建议。

- **任务 3. 确定所需的使能者。**确定台湾可以纳入后备役部队结构中的潜在使能能力和专业单位。
- **任务 4. 总结和最终建议。**在台湾未来更广泛的力量要求背景下，对后备役部队的过渡需求提出建议。

该研究建立在 2015 年后半年笔者与台湾和美国国防专家们进行的全面文献综述和讨论的基础上。研究包括一个提供其他国家后备役部队转型的简要对比分析的附录，从而试图发现与台湾后备役部队改革相关的经验。

后备役部队的作用、任务和能力

台湾武装部队指挥部把任务分为平时和战时任务。在平时，指挥部负责管理三军后备系统，组织和训练后备单位，招聘新人才以及准备、认证和执行动员计划。在后备指挥部的平时任务中，编制与审核动员计划是其最优先事项。中国军队与台湾领土邻近，并且为尽量缩短台湾的预警时间，还装备有弹道导弹和其他武器。因此，台湾必须保持在紧张的条件下迅速调遣后备部队的的能力。

后备指挥部还负责规划、检查、评估和证明台湾调动国防资源的能力。在台湾，动员不仅是将潜在的军事能力付诸行动，而是影响全国人民的全面国防战争。这包括计划将民防部队和民事承包商资源整合进国防军事行动，还包括筹备动员国防工业设施、关键基础设施和相关的民防公

司。此外，在战时，后备指挥部负责向行动指挥官提供动员的后备旅。

台湾领导人非常重视动员。例如，尽管台湾军方作为其部队转型的一部分对台湾军队预算进行了全面削减，但并没有减少动员预算。参与认证和执行动员计划的部队免于削减预算，一些后备旅的预算反倒少量增加。然而，笔者的分析表明，台湾后备指挥部没有必需的预算资源来强化经常性实战训练，用以维持后备人员的技能。此外，简短的轮岗制训练计划，也使后备役新征兵无法得到充足而严格的训练。如果需要满足台湾设想的国防规划要求则可能需要更多的后备训练。

台湾后备役部队的的能力基本上能够与不断变化的威胁环境与时俱进。积极的一面是，台湾动员军队和社会以应对人为及自然灾害的能力表现突出。但是，解放军正在迅速现代化，目标是在台湾海峡投送压倒性军力。由于台湾现役士兵、海军、空军、海军陆战队的人数持续减少，后备役军队必须承担起越来越艰巨的任务。台湾目前的后备役训练方法可能适合该系统中的许多非战斗支援人员，但在中国全面入侵时，后备役部队的战斗准备程度似乎是不足的。

战略角色提升的前景

台湾的后备役部队规模庞大，任务范围广，能力强大，是实现台北阻止中国对台湾使用武力这一目标的重要战略手段。

随着中国政治军事挑战的发展，未来几年，后备役部队可能需要在台北与北京的战略竞争中发挥更为突出的作用。笔者的分析建议，台北可以通过将后备役改革和现代化建设与领导声明、军事演习、武器销售和台湾国防的其他政治敏感的方面联系起来，台北可以与北京当局对抗，表明无论北京采取什么入侵行动都将会遇到来自台北的强烈抵抗。这可能是适合后备役部队的一个新作用。

为了使自己更有效地进行长期战略竞争，台湾还应考虑未来后备役部队的角色、任务和能力，以对抗中国穿越特定地理战场投送入侵部队的的能力优势。笔者认为，这需要加强后备役部队的能力，以阻止解放军不受阻碍地侵入信息（电磁）、空中，海上等领域。台湾海峡地区的独特军事地理环境严重地制约解放军进行两栖作战的能力。台湾或许可以更好地利用这些优势，并针对解放军的特定弱势来对今后的混合型后备役部队进行投入。笔者的结论建议分为三类：

1. 把后备役部队作为阻吓中国对台湾使用武力及其他形式威胁的治国手段。这一系列新举措或可包括以下内容：
 - 在领导人的声明中、公布的国防战略文件中以及台湾媒体中，公开地突出后备役部队。例如，最近的台湾媒体报告中有提及到台湾军方当局采取行动去矫正征兵培训中的行政缺陷。²
 - 在台湾年度汉光演习中突出后备役部队。在汉光演习中动员多个后备旅并将他们与现役部队整合进行实弹

² 约瑟夫·叶“国防部修改后备役征兵中的漏洞”，中国邮报，2016年4月22日。

演习将会是一个有效的举措。

- 与美国国防部中直接涉及改善后备役部队的部门进行军事交流，包括国防部长办公室，联合参谋部及美国陆军。考虑设立一个，在美方由负责人力和储备的国防部助理部长办公室领导的联合后备工作小组，台湾后备指挥部高级领导人定期访美，并在美国为台湾后备役人员进行专业的军事与技术培训。
 - 按照全志愿军时代的计划来组织后备役部队。作为更具战略重点的后备役部队的一部分，台湾当局应考虑后备役部队中提供专业技术的人员及单位的作用，用以对现役部队进行扩编。后备飞行员及信息技术专家的扩编将向北京发出明确的信号——即台湾后备役部队将在关键任务领域增添巨大的能力。
2. 考虑后备役，在解放军入侵的局面最初阶段中如何瓦解他们的优势，更好的利用冲突中的领域和地理特点。这一系列的新概念可包括如下：
- 探测后备役部队如何能够在第一阶段和第二阶段（保存力量与联合作战）的行动中作出更大的贡献，使台湾在冲突的开头不向中国放弃战略主动权。
 - 考虑后备役部队可以更好地发掘台湾海峡战区具有地理优势的地点，从而针对解放军的薄弱环节进行力量投送。
3. 发展未来后备役部队的作用、任务和能力，包括纳入后备役部队结构的专业单位和专业工作，开发使能能力，

并提供额外的设备和培训资源来支持这些单位。三个特别有前景的领域是：

- 通过形成由信息和通信技术（ICT）专家组成的，用于电子和网络战的专业后备单位，来限制对电磁领域的侵入。
- 通过形成专业后备单位来维护并操作大量防空导弹来阻止对领空的无阻碍侵入。
- 通过形成专业后备单位来操作使用反舰导弹，扩大地雷战能力，先进的反潜战技术和无人监视系统来阻止对领海的侵入。

为了巩固并实现上述建议的优势，台湾必须发展和资助新的培训计划。目前的后备役部队训练不足以应对解放军日益增长的威胁所带来的挑战。在笔者建议的新领域中的人员及单位必须与常规部队中相应的人员一式一样才有效用，这样他们可以在作战行动中快速地承担起他们的专业技能。专业后备人员必须每年花费大量时间（至少两或三个星期）进行高强度的真实训练。这就要求台湾政府增加培训、教育和人才培养的资金。

台湾国防预算和资源竞争的制约，促使台湾考虑用更创新的方式去使用军队，以应对来自中国大陆日益增长的威胁。本报告中探讨的一个关注领域就是，台湾如何更有效地利用后备役部队来应对解放军对台湾日益增长的挑战。根据笔者的分析，后备役部队有大量的机会去瓦解中国军队的潜在投送能力，并在其中扮演着重要的角色，而且后备役部队可通过在特定领域和任务地区更为显著的能力来阻吓中国对

台使用武力。笔者提出的建议，明确了笔者认为最有前途的领域，对这些领域更为深入的研究和分析可以增强台湾后备役部队的准备程度和有效性。