



RDEC-095-016 (委託研究報告)

擴充實施募兵制之相關配套措施

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國96年10月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-095-016（委託研究報告）

擴充實施募兵制之相關配套措施

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 96 年 10 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-095-016（委託研究報告）

擴充實施募兵制之相關配套措施

受委託單位：中央研究院

研究主持人：陳新民

協同主持人：劉立倫

研究員：廖天威、李鐸澂

研究助理：莊立維

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 96 年 10 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

目次	I
表次	V
圖次	VII
提要	IX
第一章 序論	1
第一節 研究緣起	3
第二節 研究方法及過程	6
第二章 我國目前兵役制度的現狀與檢討	8
第一節 實施兵役的法律基礎	8
第二節 我國目前的「徵募並行制」	10
第三章 外國比較制度	15
第一節 美國之募兵制及其相關措施	15
第二節 法國之募兵制及其相關措施	26
第三節 德國之制度及其相關措施	59
第四節 日本之募兵制及其相關措施	74
第五節 各國綜合比較	89

第四章 實施募兵制的優缺點分析	92
第一節 我國實施募兵制之優點.....	92
第二節 我國實施募兵制之缺點.....	96
第三節 我國實施募兵制之其他不利因素.....	99
第四節 小結：我國兵役制度改革的評析.....	103
第五章 全面實施募兵制對國家財政負擔之分析評估 ...	107
第一節 募兵推動的財務需求推估.....	107
第二節 全募兵制財務需求與替代方案.....	115
第三節 募兵轉型與推動.....	128
第六章 我國逐步實施募兵制可採行之措施	132
第一節 擴大志願役軍人的來源.....	132
第二節 建立新動員體系——新式國民兵的制度.....	140
第三節 確定「徵募並半」的制度.....	153
第七章 結論及建議	161
第一節 研究結論.....	161
第二節 建議事項.....	168

附錄

附錄一	「擴充實施募兵制之相關配套措施」座談會座談記錄.....	172
附錄二	募兵條例草案(志願役軍人服役條例)及評析.....	183
附錄三	期末報告(初稿)學者專家座談會紀錄.....	206
附錄四	期末報告審查意見修正說明表.....	217
附錄五	「擴充實施募兵制之相關配套措施」委託研究案審議意見(附件一)修正說明表.....	228
附錄六	「擴充實施募兵制之相關配套措施」委託研究案審議意見(附件二)修正說明表.....	231
參考文獻	236

擴充實施募兵制之相關配套措施

表 次

表 2-1	募兵營招募成效分析表	12
表 3-1	法國、德國與英國之國防預算比較表	49
表 3-2	自 1957 年以來德國兵役役期表	59
表 3-3	德國各政黨對廢除兵役改採募兵制民意測驗調查結果	70
表 3-4	平成十七年（2005 年）以降，日本自衛隊配置數	77
表 3-5	自衛隊中各階級服役退除役的標準	80
表 3-6	即應預備自衛官及預備自衛官二制度之比較	83
表 3-7	各國制度及我國適用情形分析表	89
表 5-1	1988~1990 年間歐洲各國軍事支出佔 GDP%	114
表 5-2	現行志願役、義務役官、士、兵薪給計算基準值	116
表 5-3	全募兵制轉換下額外的預算需求數	116
表 5-4	募兵新、舊制薪給水準比較表	120
表 5-5	全募兵制轉換下額外的預算需求數	121
表 5-6	全募兵制的額外薪給需求：目前兵力規模的不同官士兵配 比	122
表 5-7	全募兵制的額外薪給需求：調整兵力規模與官士兵配 比	123
表 5-8	全募兵制財務需求：調高募兵薪給及調整兵力規模	124
表 5-9	全募兵制財務需求：調整募兵誘因、兵力規模及官士兵配 比	125
表 5-10	兵制轉型過渡期間的預算需求	130

擴充實施募兵制之相關配套措施

表 6-1	連級單位之新制國民兵與常備軍人薪資統計概算比較表（單位：新台幣／元）……………	150
表 6-2	台灣歷年人口總數、年增加、自然增加、出生、死亡數及其比率……………	156

圖 次

圖 2-1	海軍現有兵力結構圖.....	46
圖 3-1	自衛隊中「曹」所佔比例.....	79
圖 3-2	即應預備自衛官的概要.....	82

擴充實施募兵制之相關配套措施

提 要

關鍵字：徵兵制、募兵制、國防、徵募混合

一、研究緣起

我國的國防體制與兵役制度長期實施「徵兵制」(Conscription System)，在現代思潮與國際環境不斷的衝擊之下，早已到了一個不得不全然檢討的地步！

國防部自從民國 87 年（1998 年）開始實施「精實案」，進行組織與人員的精簡工作。影響所及，不僅在國軍人事體制、兵役制度、晉升、離退及進修管道，乃至國防體系的倫理與文化都產生了極大的改變。尤其是，我國近年來在規劃國防相關體制時，常缺乏執行政策的穩定性。例如國軍軍事院校的整併、國軍單位的調整等，加上兵役役期一再縮短，對我國國軍戰力影響極大。

目前國防部規劃採行的「募徵合一」式兵役制度，準備再以兩年的時間，漸漸達到在「募兵制」(Enlistment System) 爲主的情況下，募兵 60%、徵兵 40% 的比例。並且，屆時國軍從落實「國防二法」、實施「精實案」與「精進案」以降，將於民國 97 年（2008 年）達到總兵力 275,000 人之目標。而甫於今年（2007 年）5 月 20 日公布的「2006 國家安全報告」在第四章「國家安全策略」第一節「加速國防轉型，建立質精量適之國防武力」中，更證實了國軍將自民國 97 年起縮短義務役役期爲一年，並且在當年年底達成總兵力 27 萬，易言之，總共裁軍 10 萬人的目標。吾人相信，這是國軍爲考量全面實施「募兵制」而預先做出的先期規劃與準備措施。同時，目前正是一個針對我國國防體制、兵役制度、動員準備與戰備訓練等各項制度的實施與全盤規劃，做出總體檢討調整的適當時機。

二、研究方法及流程

本研究計畫在方法論 (Methodology) 的選擇上，是以我國學術界研究國家政策的良窳、評論現行制度的利弊。這也是較為傳統的研究方法。由於，我國兵役制度在台灣已經實行超過半個世紀，也被國人公認為僅次於大學聯考的最公平制度。因此，要進行擴大募兵制的研究，即必須對現行兵役制度進行檢討。就此目的而言，必須以歷史研究途徑的歷史法 (Historical Method)、文獻分析法 (Document Analysis) 作為方法基礎。

其次，由於募兵制度在先進國家，例如：美國、日本、法國，都已經成功實施；德國也逐步實施中。故本計畫將以比較法制的角度進行分析。首先，仍然必須運用歷史法及文獻分析法，瞭解上述國家由徵兵制改為募兵制的歷史過程、實施募兵現狀如何，以及相關的評論。在考慮有哪些國外的制度可供我國選擇時，也將以歸納法 (Inductive Method) 獲致研究結果與結論，並對外國相關的制度加以引進，如有適當可以借鏡者，建議政府加以採納。

本研究團隊對本計畫的研究過程，是以章節的次序逐步進行撰寫。但自第二章對兵役現狀的探討時，也同步收集國外相關資訊以及進行初步分析。本研究團隊幾乎每個月皆進行聯繫、溝通、交換研究心得。在 2007 年 2 月 13 日，且召開一個期中性質的座談會，邀請對國防及役政素有研究的立委、專家，進行討論分析；也在期末報告初稿完成後，由研考會召集一個期末報告 (初稿) 座談會 (2007 年 4 月 4 日)。並於會後彙整出席委員意見，交由研究團隊參酌修正。本研究團隊遂慎重參考前述意見，再度全盤檢視原稿、修正錯別字外，也將若干論述不足處，予以補實，作為期末報告的最終版本。

三、重要發現

本研究團隊經過深入的分析後，獲得了下述的重要發現及結論，謹略述之，詳細分析將於研究報告中呈現之：

(一) 確定一旦實施全募兵制並無違憲的問題

關於外界經常持有的懷疑——我國憲法規定人民有服兵役的義務，會導出我國無法實施全募兵制的結論。關於此問題，本團隊以憲法學的角度分析結果認為：實施募兵制或徵兵制二者，自我國憲法之角度而言，並無違憲的疑慮。換言之，我國憲法並未明文規定我國須採募兵制或是徵兵制，而係交由法律來形成。

(二) 徵、募兵制雖各有優缺點，但分析後仍以募兵制的優點見長

1、採行募兵制之優點：

採行募兵制可得到下述六個優點：

- (1) 提高軍人的專業訓練：可以避免士兵甫熟練戰技就退伍，無法養成一個隨時備戰的高科技戰力。所以募兵制可以訓練出精兵。
- (2) 降低訓練成本：相對於徵兵部隊，志願役的募兵部隊因為訓練一次以後便可以不再訓練，所以一次訓練可抵徵兵訓練的三至四倍。而且因為募兵的對象，已經過挑選，所募的兵員之素質與條件，都可符合訓練需求。
- (3) 減少社會成本：役男絕大多數可以不必因服兵役而中斷求學或就業的人生規劃。而直接投入就業市場，每年增加高達十餘萬人的投入，將使我國的經濟產值增加甚多。
- (4) 可達到真正的公平正義：兵役雖以公平正義原則來實施。但仍不免會有權貴子弟假借各種方式逃役，引發民眾反感，以致不少國民認為國家應由全民的納稅讓有意願的國民入伍、成立志願軍，才符合公平。
- (5) 有效提高職業軍人的專業水準：募兵制可以造就專精及高效率的軍隊，而做為部隊的領導階層，特別是職業軍人，也會由志願役軍人中轉任，自然也會提高專業水準，避免雜蕪充數。
- (6) 可以促進社會和諧，避免兵役行政成本的浪費：實行徵兵制，就必須伴隨著嚴刑峻罰來處罰逃役者。因此，每年國家就要將不少

擴充實施募兵制之相關配套措施

青年繩之以法，造成了甚大的民怨。以五年來的統計，妨害兵役的案件共計 2,247 件。所以，實行募兵制可以減少國家刑罰權的行使，同時節省龐大的兵役行政經費。

2、實施募兵制之缺點：

實施募兵制，也有下述幾大缺點：

- (1) 戰時無法立即獲得有效之後備部隊：國家在面臨戰爭動員時，必須立即編組強大之後備部隊。所以義務兵役的優點便是能夠為戰時儲備一大批動員武力。因此，一旦完全採用募兵制時，後備兵源即減少。我國如果立刻改採完全募兵制，雖然在短期內看不出影響，但是長期以往，尤其是約十年以後後備兵力來源勢將大幅減少，影響到後備動員能力。
- (2) 卸除精神武裝：實施募兵制後，人民將減少了共赴國難的切身感受，一旦發生戰爭，人民會認為作戰是志願役軍人的任務，而沒有保家為國的決心，並無精神上之武裝，容易因為威脅而屈服。
- (3) 造成軍人地位降低：實施募兵制，如果沒有進行很好的配套措施及宣傳，將會造成軍隊的階級化。就以薪俸的高低而言，若國家沒有能力給予超過就業市場標準太多的薪俸，可能只能招募到社會中下階層的子弟入伍，將會讓軍人的社會地位降低。
- (4) 現行徵兵制有維持社會秩序之功能：徵兵制將許多尚無就業經驗與機會的青年入伍，避免社會上多了一批失業人口，無疑解決了社會與治安問題。
- (5) 增加國家財力的負擔：徵兵制的役男的人事成本為志願役的五分之一，因此需要甚多的財政支出才能因應。而此人事經費的增加將排斥國防武器的更新，也直接影響戰力的發揮。另外，每年易服警察役及海巡役的近兩萬名役男也必須另行招募人員，屆時也將是一筆可觀的預算。
- (6) 我國較特殊的不利因素：基於我國傳統文化的重文輕武觀念，造成家長不願子弟從軍的老舊思想，依然瀰漫至今；此外，由於台

灣海峽戰爭陰影的持續存在，都使青年在考慮是否加入這個具有高度危險性的行業，都會產生甚大的顧忌；而台灣也是一個變化速度最快的國家，許多青年擔心入伍會與社會脫節三、五年，造成將來謀生時的困難。另外，廢止義務兵役，將連帶使替代役及海巡役的役男不必入伍，也會造成海巡署及整個替代役制度的更易，影響甚大。

(三) 我國採取完全募兵制的前提——招足志願役名額的可能性，目前尚不存在

檢討募兵制及徵兵制的諸多優缺點，可以得知採行募兵制有許多優點，而在財政上，也精算出其可行性。然而，要實施完全的募兵制，必須招足全額，才能達成國防任務。以我國自 94 年（2005 年）實施以來的志願役士兵的招募經驗，由每年只不過招到 6,000 至 8,000 的人員，95 年（2006 年）的規劃名額 13,000 人都無法達到預計的目標。連美國如此龐大的富國，卯足全力，一年也不過募到十萬餘人而已。

因此在可預見的將來，如果國軍總兵力的 27 萬人上限，不大幅度調整的話，完全募兵制似乎無採行的可能，而必須繼續採行徵募並行制度。易言之，國軍每年仍然需要 11 萬名的役男，而今後每年堪服役的役男也只有 13 萬上下，因此徵兵制依然必須存在。

(四) 從新慎重的計算國軍的總兵力名額

由於我國國軍在 2008 年以後「確定」總兵力名額為 27 萬左右，則以近五年來我國招募志願役的情形，絕對無法招募到近二十萬的士官兵。所以，如果我國要達成「全募兵」的理想，勢必要將總兵力人數下降。如以與我國相同總兵力總額的德國、法國及日本而論，德國不論是人口及國家財力皆是我國三倍，因此我國國軍員額是否過於龐大，應該儘速加以檢討，如能縮減至三成左右，則可望實施全募兵制。

(五) 招募志願役軍人政策應當改弦更張

由實施四年來的志願士兵招募經驗，顯示出國防部似乎只有將重點放在招募人數的多寡，而非兵源的素質之上。這恐是重量不重質。

擴充實施募兵制之相關配套措施

忽視了志願士兵應當擔負訓練期長，具專業性高的任務，故屬於這種職務的士兵應當列為最優先的招募對象。故國防部還有甚多改善的空間。

此外，鑑於我國以後出生率降低，役男服役人數減少，以及募兵薪俸的吸引力不足，都會使我國邁向全募兵制困難重重，政府有必要重視此一趨勢，本文建議考慮招募華僑入伍，也在報告中詳論其理由。

（六）擴大實施募兵制並無太大的財政困難

外界也常質疑完全募兵制的落實，對我國財政支出會有暫時性增加的疑慮。同時，如果不採行完全募兵制，但是過大實施募兵制而達到本文所建議的「徵募對半」的標準，以及每年以 10 萬人上下的招募目標，以及所給予的待遇等，是否為國家財力所不堪？然經本研究團隊之研究結果，並不會構成太大之障礙。本報告也提出了具體的精算，可供參考。

四、主要建議事項

如果我國要擴大實施募兵制，本團隊建議應當採行下列的政策：

（一）採取漸進式募兵制

於法律制度之設計上，必須確定平時與戰時二種不同之體制，換而言之，在法律制度上要確定的是，即使目前要朝向募兵制發展，其底線也是如仿效美國之制度，採取「平時募兵，戰時徵兵」的體制。一旦我國有遭逢戰爭危險時，可以完全終止募兵制，改回徵兵制。但在現階段而言，因志願役士兵招募的困難度太高，無法由募兵取代徵兵，故目前沒有完全實施募兵制的可能，現階段的「徵六、募四」政策方向正確，但仍可儘量朝「徵募各半」的目標努力。

（二）重新檢討國軍總員額

在採取完全募兵制之前，應就我國兵力總員額加以確定，以做為經費分配之依據，此點概算必須有國防部的支持。我國國軍總員額達

到精簡後，仍有 25 萬人之眾，和國力超過我國甚強的日本、德國、法國同。如此，至少需募足 12 萬人以上的志願役，顯然很難達成招募任務。因此，必須考慮降低國軍總員額才有可能達成全募兵的目標。

（三）國防部應從速組成高司單位，全盤確定最優先需要的志願役職位

爲使國軍能夠善用志願役人才，應優先進行項目者，乃是國防部人力司應就目前科技類兵種，就其所需之人力按照輕重緩急分爲若干類，例如五類，就最急迫之第一類於一年內完成；第二類於二年內充足；以下依此類推，讓志願役的人員能發揮最大功能，同時應研究「整進整出」，讓若干單位成爲「全」志願役，以提高戰力。以支持募兵制得以儘速進行。因此，國防部應當立即組織專門機構，負責此一任務。

（四）由 ROTC 轉爲 RSTC

爲避免基層官兵素質低落，應改善吸引優秀人力入伍之環境，其中將 ROTC 改爲 RSTC 爲重要之一環。其基礎規劃在於廣泛的對高中及大學在學青年提供獎學金，當其結束學業時，如接受提供高中三年獎學金者，必須服役三年；如接受提供大學四年獎學金者，必須服役四年；而接受高中至大學七年獎學金者，則必須服役七至十年。如此，當可望吸收優秀人力投筆從戎，且可一次解決兵源及社會上就學的問題，一舉兩得。

（五）軍訓教官的招募獎勵政策

爲實施 RSTC 之計畫，本研究認爲應賦予中等學校以上之軍訓教官招募之任務。軍訓教官應接受招募新兵之訓練。並在教官室中闢爲新兵資訊及生涯的專門解說單位，將全國 4,200 多名教官成爲廣布全國各校園的新兵招募點（Recruit Point）並仿效美國的招募獎金制度，並且給予相當優厚的招募獎金及獎勵措施，以鼓勵之。

（六）可考慮廢止四年制的軍事院校

由於日後職業役軍人可由志願役中產生。而志願役亦可望多半借重 RSTC 制度產生，因此必須重新建立職業軍人的產生與訓練機制。目

擴充實施募兵制之相關配套措施

前培養四年、服役十年的四年制軍事院校應當不符投資報酬率。應考慮廢除之。各級軍事院校改為短期性質的專業軍事訓練單位，提供軍人晉升、專業訓練的特殊需要（如飛機駕駛員），以免浪費國家的經費及軍事訓練資源。

（七）改善動員制度

目前我國動員制度稍嫌老舊，蓋與二次世界大戰時之動員方式相較並無改善多少，可能無法因應現代戰爭之需要。因此有必要仿照美國國民兵制度及日本「即應自衛官」之制度。我國應考慮建立新的國民兵制度，本文建議能在四年內建立北中南三個國民兵旅，這些國民兵應當招募最近一、兩年才退伍的職業、志願役與義務役軍人組成之，故都具有相當於現役軍人的實力。可做為國家應急的第二支武力。

（八）繼續實施替代役

於完全實施募兵制之前，政府可仿效德國之制度，在逐漸提高招募志願役同時，將大多數之役男改服社會役。一旦發生戰事，關於醫療救濟、交通等後勤補給相關的體系，仍需要人力去維持運作，而相關替代役男即可填補此一人力缺口，因此，在實施募兵制之後，役男得服替代役取代其兵役，替代役得繼續維持。

（九）加強募兵宣傳，並委由民間廣告公司宣傳

募兵需要很好的宣傳。美國國防部都要郵寄 2,000 萬份募兵資料給全國青年，甚至對於高中應屆畢業生還會寄達 300 多萬份的各式文宣及禮品，以增加受招募的意願。國防部除了應當要主動製作吸引人的廣告文宣外，另可透過競標方式，委託優秀的民間廣告公司進行募兵宣傳，以免流於刻板與保守，以爭取青年的加入。

（十）擴大招募軍人的來源——招募華僑入伍的可行性

面對我國日後役男的減少，以及志願役軍人的薪俸標準，都不能很樂觀的顯示出我國最後能夠招募到 10 萬名以上的志願役軍人。因此我國也應該考量放寬志願役軍人的來源範圍。外國如法國的外籍兵團，及英國的廓爾喀兵團，都是善用來自國外兵源的適當例子。因此，

提要

應開放海外華僑的入伍，並給予本人及其家屬取得我國國籍及居留的優惠條件，當可為我國招募到不少軍人。

第一章 序論

自從我國國軍推行「精進案」與「精實案」後，強調以「火力」代替「人力」，建立規模小、戰鬥力強的國防武力，取代編制龐大、兵力眾多但武器貧弱的舊式軍隊，已經造成我國役男兵源過剩。雖然我國已成功的實施替代役及國防科技役，可望抒解兵源過多的壓力，但一則我國產業升級需要更多的高質量役男投入經濟發展；二則由於我國近年來陸續汰換落伍武器，先進、價昂的武器操作，往往需要長時期的訓練，現行徵兵役男甫嫻熟武器操作即臨退伍。造成我國軍隊永遠處於「訓練中的軍隊」，而非「準備好」的勁旅。無怪乎我國的軍力曾被美國國防部考察團譏評為：「巴拿馬式的軍隊！」這一個過份渲染、不公平的評判，至少說明了，我國國軍的武器與人力訓練之素質，若以美軍的標準而言，當是比如（巴拿馬軍）一樣，並沒有強勁的戰鬥力。

因此，呼籲我國要採行募兵制的聲音近年來不絕於耳。2000年總統大選時陳水扁總統的競選白皮書中已經提出了逐步邁向募兵制的構想，並提高空軍、海軍與陸軍的人員達到一比一的比例，以改變目前為一比二的劣勢。在2004年大選泛藍陣營也推出四年內實施募兵制的政策，以吸引年輕選票。泛綠陣營雖無提出募兵制之政見，但並不反對「時機成熟時改行募兵制」。

不過要斷然改行實施已超過半個世紀的徵兵制，牽涉的問題極多，例如財政能力、役男的意願、社會價值的取捨、其他相關法律制度的配套……，都必須全盤的考量。所以自上（第五）屆立法院開議以後，即有不斷針對「募兵制」等國防事務相關議題的質詢。上一會期有立委在質詢「募兵制」與台灣安全的相關議題時，前行政院長游錫堃針對「募兵制」答詢指出：我國已經朝向「募兵制」與「徵兵制」並行的方向推動；因為，「在科技戰與資電戰的影響下，『徵兵制』無法累積人才的訓練成果，『募兵制』已經是時代潮流」。我國現行兵役制度的「徵兵制」，由國防部規劃過渡的「募徵合一」漸漸達到「募兵

擴充實施募兵制之相關配套措施

制」下，募兵 60%、徵兵 40%的比例，國防體制、兵役制度、動員準備與戰備訓練，必須規劃因應。

但這應該只是過渡時期的措施，如果我國要加大實施募兵制的規模，達到軍官以職業軍人為主，士官、兵以募兵為主的募兵制，是否有其他應配套的措施，以及其他國家成功制度的因素等，便顯出其重要性。

因此，針對上述議題，擬定了下列的五個重要的研究主題：

- 一、我國目前實施的「徵兵制」有哪些缺憾？而試行的「募兵制」（志願士兵）制度實施至今產生何種績效，以及改進的方法。
- 二、世界各先進國家實施「募兵制」的國家其兵力與現況如何？將分別研究美、英、法、日本的募兵制度，並參考德國及中國大陸的相關體制。
- 三、我國推動擴大「募兵制」，在教育體制與社會體制的困難與不利因素為何？可否採行分段式的募兵政策？世界實施募兵制的國家有無與我國相類似的情形，以及其應對的方法為何？
- 四、我國實施「募兵制」，因應措施為何，包括了財政層面的分析，例如預算的預測、需要哪些種類的預算支出、數額為何？以及有無其他獲得此預算的途徑（例如加徵國防捐）。另外也在法律層面加以探討，例如陸海空軍軍官士官服役條例、兵役法等法律的修正問題，以及是否涉及修憲，與替代役制度的存廢將一併考慮之。
- 五、研究我國是否有必要從新立法制定「實施募兵制條例」，或是透過修改現行法律，例如兵役法或「志願士兵服役條例」即可？如需立法或修法，有哪些重要的原則與條文，都應加以討論。

第一節 研究緣起

自從法國大革命掀起了全民愛國的熱潮，踴躍從軍，將國家的軍隊，由王軍（國王之軍隊，His Majesty's Army），遞嬗為國軍（共和國之軍隊，Army of the Republic），已經將軍隊的屬性改為全民之軍隊。在這個「軍隊愛國主義」的風潮熏染下，拿破崙的軍隊勢如破竹的稱霸於歐洲大陸之上。受到「耶拿之戰」（Schlacht von Jena）戰敗的恥辱，德國普魯士開始覺醒勵精圖治，進行軍事改革，由大政治家香霍斯特（G. J. D. von Scharnhorst）在 1807 年開始創立了全民義務兵制，獲得成功，遂為歐洲各國所仿效。尤其是在二十世紀兩次世界大戰耗費兵員數量之大，徵兵制成為支持大規模戰爭與持久戰所不可或缺制度。

同時義務兵制強調公平入伍（「服役正義」Wehrgerechtigkeit），實踐憲法平等權的原則，貴族平民皆應入伍，使軍隊「社會化」，不至成為窮人入伍之「差別化軍隊」。因此從 1807 年實施義務兵制至今，將步入第二百年的歷史。所以義務兵制經得起歷史的考驗。

然而自從武器走入核子化，大規模戰爭與持久性戰爭所帶來交戰國巨大人力與財物損失的夢魘，已促使各國不再敢重蹈兩次大戰的覆轍。「外科手術式」且短期、迅速有效式的「有限戰爭」，已成為現代戰爭模式的主流。因此義務兵制已經不符現代戰爭的目的。

故自從二次大戰結束以後，募兵制陸續取代徵兵制。例如英國、日本。美國在越戰結束後之 1973 年廢止義務兵役制度並改行募兵制度。至於歐洲各國基於華沙公約國武力威脅，則仍實施義務徵兵制。但自從 1989 年柏林圍牆倒塌、兩德統一及蘇聯、東歐自由化後，歐洲也逐漸廢棄了義務兵制，例如法國與義大利。而做為北約軍力最重要枝幹的德國，更是興起改行募兵制的熱潮，據信，在 2010 年前德國將可能改採募兵制。

近年來，由於我國兵員過剩，國軍進行精實與精進案，兵力需求大減。同時實施了兵役替代役，更突出許多役男可以不必入伍的必要性。同時我國以「小而精」的建軍方針，也強調軍力的「質」而非「量」，

高科技武器的重要性取代理人員的數量，因此我國每年國防預算耗費七成以上於人事費用（例如日本自衛隊在 2005 年僅佔 44%；至於美軍則經常維持在 30% 以下），而非用於精密武器的獲得，便造成我國軍力減弱的主因。

我國兵役制度，在兩岸關係及國內政治、財政狀況等主客觀因素未趨穩定下，是否即刻、且全面實施募兵制，朝野雖尚未有共識，然而配合兵員逐年調降，規劃領導幹部、高技術與常備戰鬥打擊部隊以志願役募兵為主，守備、支援、勤務與後備部隊以義務役徵兵為主的兵役制度，已是未來之既定政策。然而，不管是徵兵或募兵，身為軍人是否以其軍人之身分為榮，方為影響軍隊戰力與國防品質的最關鍵因素，因此，如何營造、維持一個符合現代化、民主化與人性化原則的軍旅環境，並以法律明確規範軍人專屬的權利義務關係，以吸引優秀青年投效，並樂於以從軍為終身職志，對於國防品質的提升與國家安全的確保，其重要性當更在兵役制度之上。

有鑑於世界先進國家如美、英、法、日、澳洲、加拿大等國家，募兵制已行之多年且成效良好，另有阿根廷、中國、印尼等國家，雖有選擇性的徵兵制，卻以募兵為主，其法律、教育與社會福利相關制度與配套措施，均值得參考借鏡。實施募兵制的國家，都是職業軍人與募兵制合一制度，易言之，負責領導階層的軍官，仍由職業軍人為之；在基層士兵，則全由募兵產生；士官階層則以募兵為原則，職業軍人（例如士官長）為例外。因此，募兵的對象都是年輕人且役期三至十年不等。如何吸引年輕人加入軍隊，成為募兵制能否成功的首要因素。

年輕人願意加入軍隊，多半是基於自身權益及日後生涯規範的考量。我國國防管理學院在民國 91 年（2002 年）曾經透過全國軍訓教官向高中以上學生及家長發出問卷（3,200 份，回收 2,163 份），認為倘若我國實施志願役軍人（以現制二等兵 27,000 元，下士 34,000 元，少尉 41,000 元）一般認為尚屬合理，惟普遍認為軍人社會地位僅為中等。故提高社會地位是擴大實施募兵制一個努力的方向。然而如何提高軍人社會地位，意見調查居首位者為提高薪資與優惠福利為首，其

次為退伍轉業的保障。可見得優惠的薪俸與「轉業輔導生涯規劃」是吸引青年入伍的不二法門。

就此問題而言，成功實施募兵制的國家都有可借鏡之處。例如美國在第二次世界大戰末期，曾經通過「蒙哥馬利大兵法案」(Montgomery GI Bill) 來扶助退伍軍人生計，嗣後並利用此法案來補助軍人退役後就學與生活，並實施各種貸款制度，例如 William D. Ford Direct Loan Program；Federal Family Education Loan Program 等。本計畫將仔細分析這些措施的具體內容。

德國在柏林圍牆倒塌後，因為局勢減緩，遂開始軍隊裁員，軍隊由 40 萬遞減至 2005 年的 25 萬人。而服兵役的役男也由 1992 年的 18 萬人減至 2005 年的 63,000 人。其中，4 萬人為當年應徵者，23,000 人為自願留營。而其他絕大多數的役男（14 萬）選擇服替代役（見德國國會國防監察員 2005 年年度報告，Jahresbericht 2005 des Wehrbeauftragtes），所以德國軍隊雖維持徵兵制，但超過五分之四的軍人都是服職業役及募兵制。為了挑選最適合的人員進入軍中，德國致力於良善的配套措施。特別是在退伍後的轉業扶助，有極為成功的體制，包括職前訓練、民間職業證照的取得及公職的轉任。德國在 2005 年 7 月 1 日為因應部隊的人事大幅度更替，技術士官及士兵已經多半由志願役士兵組成，也就是服二至八年役期的「限期役軍人」(Soldaten auf Zeit)，特別制定一個「職業續進發展扶助法」(Berufsförderungsfortentwicklungsgesetz)，賦予志願役士兵充分的就業輔導措施之權利。引人注目的，本法也保障志願役士兵退伍後能有進入政府機關服務的機會，無須公開競爭，各級政府機關都有一定的保留職位。故德國迄今雖未廢止徵兵制，理由主要在社會役的制度已無法立即廢止之故，而非兵役本身，軍隊實質上已是屬於志願役（職業役）的天下。德國的法律制度與我國甚為接近，具有高度的參考價值。

另外與我國國情較為類似的日本，則採取純粹的志願軍人制度。其軍力結構（2005 年總兵力 239,000 人）也與德國（25 萬人）及我國將來精進案實施完成後，國防部預估我國國軍需要的總兵力（27 萬人）

接近。日本於自衛隊法施行令中，另有規範有關於就學貸款之貸予；並實行與民間企業於任職服役間實施交流，使軍士官兵得在一般民間企業從事其既定任務，並學習民間企業的工作方式；並在一般地方政府機關中，於災害防治相關機構，安排退役之自衛隊員於該等機關中任職。因此本計畫也會仔細分析日本自衛隊所有相關制度。

第二節 研究方法及程序

本研究計畫在方法論 (Methodology) 的選擇上，以傳統研究途徑為主，在此框架下，以歷史研究途徑的歷史法 (Historical Method)、文獻分析法 (Document Analysis) 作為方法基礎，並以歸納法 (Inductive Method) 獲致研究結果與結論。

一、歷史法

歷史法雖然常與比較法 (Comparative Method) 合稱為「歷史比較法」(Historical / Comparative Method)，但是比較法通常用於區域研究，對於國際政治與比較政治較為適合。純粹的歷史法，其原理在於以嚴肅的態度指陳某一段歷史，包括該主要問題的發生、演變及沿革，因此，具有「長時間序列」的特質，並將藉由分析與該問題有關的既存資料，歸納出可供解釋與預測的理論。本計畫在討論我國徵兵制度，試行的志願役士兵及探討歐洲各國的相關體系時將遵循此研究方法。

二、文獻分析法

此一部分主要在靜態資料的蒐集與文本的解析，可以視為資料基礎的最初階段。其中最主要植基在於總體性與主觀架構，同時，整個思維程式還將包括：

(一) 確定問題與擬定假設

針對前一節的研究問題，提出問題設定前的自我質疑，亦即確立

問題思索與查找的順序。

（二）蒐集文獻資料

既有研究資料以機關圖書與資料為主，動態的分析以網路資源為主，特別是各國相關的法律。在此階段，將採理解性閱讀文獻資料，並建立與相關網址的連結或相關機關的聯繫。

（三）批判與分析資料

首先，考證所獲得資料的產生與製作時間、地點及原因，以明瞭對內容分析所產生的信度如何；其次，確定資料內容對本文的實質意義，相互印證，並可就前後文的主體論述做一判別。

三、比較法制分析及歸納

由於募兵制度在先進國家，例如：美國、日本、法國，都已經成功實施；德國也逐步實施中。故本計畫將以比較法制的角度進行分析。首先，仍然必須運用歷史法及文獻分析法，瞭解上述國家由徵兵制改為募兵制的歷史過程、實施募兵現狀如何，以及相關的評論。在考慮有哪些國外的制度可供我國選擇時，也將以歸納法(Inductive Method)獲致研究結果與結論，並對外國相關的制度加以引進，如有適當可以借鏡者，建議政府加以採納。

四、研究過程

本研究團隊對本計畫的研究過程，是以章節的次序逐步進行撰寫。但自第二章對兵役現狀的探討時，也同步收集國外相關資訊以及進行初步分析。本研究團隊幾乎每個月皆進行聯繫、溝通、交換研究心得。在 2007 年 2 月 13 日，且召開一個期中性質的座談會，邀請對國防及役政素有研究的立委、專家，進行討論分析；也在期末報告初稿完成後，由研考會召集一個期末報告（初稿）座談會（2007 年 4 月 4 日）。並於會後彙整出席委員意見，交由研究團隊參酌修正。本研究團隊遂慎重參考前述意見，再度全盤檢視原稿、修正錯別字外，也將若干論述不足處，予以補實，並於 2007 年 6 月 4 日完成，作為期末報告的最終版本。

第二章 我國目前兵役制度的現狀與檢討

第一節 實施兵役的法律基礎

中華民國憲法第 20 條明定：「人民有依法律服兵役之義務。」由本條文可以明確了解，服兵役乃是國民應盡之義務。這個憲法所定的義務，和人民應繳稅的義務，以及接受義務國民教育的義務，構成了憲法所明白規定的「三大義務」。

就憲法學的角度，來分析人民這個憲法的義務，實際上，並沒有與其他人民由法律所課予的義務，也是所謂的「法定義務」，有太大的差距，因為兩者都是以法律的規定為義務課予的根源。這也是服膺法治國家依法行政的法理所當然。也因此對於人民服兵役義務的法律規範，必須要尊奉法治國家的基本原則，例如憲法第 23 條的比例原則，以及憲法對立法者的立法裁量是否有逾越法治國的界限，例如制定不合乎時宜、違反理智的立法等。兵役法的合憲性與否，也可以此準則來判斷。

討論兵役制度存廢的法律問題時，必然要先解決一個來自憲法層次的問題：就是憲法規定人民有依法律服兵役的義務，究竟是一個憲法的「強制服役」條款，從而立法者不得實施募兵制，而放棄徵兵制？抑或是許可立法者可以「彈性」規定兵役制度，從而規定廢止徵兵制？

如果我們認為人民既然必須依據法律來履行兵役義務，因此立法者便有了決定兵役內容的裁量空間。包括了哪些人需要服役、役期如何及服役的待遇等，是所謂的「憲法委託」(Verfassungsauftrag) 的概念，也必須認為立法者可以決定採行哪種兵役制度的權限。只不過是，一旦立法者決定採行義務的徵兵制，則人民不能，或很難以其他

的理由例如宗教，來抗拒服兵役之義務¹。

這也是我國實施兵役以來，由法律來具體規範服役條件的事實。第一個例子可以以女子是否要服兵役的問題來予以討論。按我國憲法第 20 條明白規定「人民」有依法律服兵役的義務，這在制憲時曾經反覆討論，是否應將此服役者僅限於男子，但終究被多數制憲代表所採納，其理由為為確保男女平等以及保衛國家乃人民之天責，所以按照制憲史及憲法第 7 條的男女平等原則，都可以導出女子亦有服兵役之憲法期待。

但是我國的兵役法自始便排除了女性服兵役的義務，而大法官在歷次的解釋，例如在最近的釋字 490 號解釋也無挑戰其是否違反了憲法平等權中的男女平等的規定。

第二個例子，是我國在 2000 年開始實施的替代役制度。按，人民如果不服兵役，而依替代役法轉服替代役，是否也構成違憲？按，憲法第 20 條之規定，人民服兵役的義務。而對人民的義務規定必須比照對人民人權的限制，理應採取嚴格解釋。所以人民的兵役義務，當採限制解釋。而替代役的本質是「非軍事性質」，也就是民事性質。使得服役者不必拿武器、也不再具有軍人的身分，同時替代役的主管機關也非國防部等軍事機關。這也符合了我國替代役法的基本精神。所以替代役並非兵役之一環。然而，我國則是先在兵役法第 26 條增訂了替代役的制度，其次才制定替代役實施條例。

這是利用立法制度將替代役列為兵役的一環，也因此來規避替代役要否入憲的爭議。按，在 1999 年修憲時的一讀程序，曾經通過修改憲法第 20 條的規定，為：「人民有依法律服兵役或替代役之義務」，但是這種修憲建議，在二讀會被拒絕的主要理由為：「立法者可由兵役法

¹ 此處本文之所以稱為「很難抗拒兵役的合憲性」，例如主張宗教因素，而拒服兵役，是因為我國憲法未如幾乎所有歐洲憲法一樣，都有明白保障人民可因信仰而拒服兵役，改服替代役之規定，從而此若干役男必須為宗教因素而被判刑入獄。直到我國實施替代役以後，此情形始告改善。本人的見解是認為兵役法應當要有宗教的特殊規定，讓替代役制度有存在的空間。請參見陳新民，宗教良心與服役正義——釋字第 490 號解釋與社會役，刊載：中央研究院中山人文社會科學研究所，人文及社會科學集刊第十三卷第一期增刊，民國 90 年 3 月，第 10 頁。

的規定來實施替代役。」因此，可以軟化憲法對兵役制度概念的僵硬規定。²

第三個例子，則是兵役法律亦可規定哪些役男可以免服兵役，或是服短期的國民兵，以及役期較長，但身分脫離役男、而在民營事業中服務的國防役。尤其是國防役役男，收入甚高，也引起監察院的糾正，但不妨礙這些制度的實施。

所以由上述「立法形成」的情形，我們可以得到一個結論：憲法第 20 條的規定，可以讓立法者引進我國實施募兵制的法源依據。我國不需經過修憲的程序，便可以實施募兵制。沒有存在著「憲法障礙」的因素。³

第二節 我國目前的「徵募併行制」

一、徵募併行制

依我國現行兵役法第 2 條：「本法所稱兵役，指軍官役、士官役、士兵役及替代役。」所以，不僅是替代役，連志願服役的職業役軍人，也包括在服兵役的概念之中。這是不當的擴充憲法兵役的概念。

按，每個國家的軍隊，都是職業與義務並行。在實施義務役的國家，服役的役男除了少數是軍官（預備軍官）外，大多數是士兵。在實施募兵制的情形亦同，仍然有職業及定期志願服役的軍官及士兵。所以，職業軍人制度是屬於國家的常任公務員體系之一，實施募兵制與否，並不至於影響此制度太大。

我國在開始實施職業及義務役並行制度之後，也採行「志願留營」制度。這些屬於簽訂行政契約的志願服役，其實已是實施募兵制的精

² 請參見陳新民，憲法學釋論，2005 年，5 版，第 196 頁。

³ 這是按照我國目前的憲法秩序所為的解釋。但是在學理上並非十分周延。本文主張為正本清源的一勞永逸，可以日後透過修憲將替代役及募兵制的規定納入憲法第 20 條規定之中。

神。我國早在民國 48 年（1959 年）便立法實施此制度。但是大規模實施本法是在民國 92 年（2003 年）6 月 2 日修正的「志願士兵服役條例」，實施了志願服役的制度。

本法在 94 年（2005 年）11 月 22 日，立法院三讀通過「兵役法部分條文修正案」及「志願士兵服役條例部分條文修正案」，擴大志願士兵招募範圍，高中、職畢業的男、女性將可投入軍旅服志願兵役，志願兵待遇也隨之提高，兵役制度逐步朝「募兵為主」方向修正。

爲了因應國軍部隊裝備日新月異，爲維持戰力，有必要增加誘因、擴大甄選長役期、高素質人力投效軍旅，爲「募兵為主」的兵役制度準備；另考慮兩性工作平權，女性服役規定也應一併放寬，所以兵役法、志願役士兵服役條例修正案都已經完成了立法程序。

修法前之兵役法規定，轉服志願兵役的男性僅限「已入服役之常備兵」，兵役修正通過後，適齡男子、現役、後備役男子經甄選並訓練合格後，可依志願入伍服士兵役，其中所謂的「適齡男子」，立法說明定義爲「高中、職應屆畢業生」。女性服役規定，也由現行僅能服志願軍官、士官役，放寬到志願兵役。爲增加誘因，除二等兵、一等兵維持現行俸級，志願兵晉升上等兵後，可逐年調高俸級。不過，爲有效提升戰力，新修法第 6 條 1 項之規定，應服役年限由原來的三年提高到四年⁴。而服役期滿，仍可申請繼續留營（第 6 條 3 項）。

二、志願士兵實施情形

我國國防部爲了因應實施募兵制的呼聲，在民國 91 年（2002 年）開始組成專案小組，研究可行性問題，並獲得了肯定的結論。並自 92 年（2003 年）起，選定了原屬陸軍的飛彈司令部天弓飛彈營、海軍陸戰隊步兵營及空軍修補大隊等三個營級單位，實施募兵制。

此三個實驗募兵營，實施三梯次招募作業，結果只有五成招募率。而且招募者，六成六爲在營服役士兵轉服而來。所以，成效令人擔憂。

⁴ 參見國防部人才招募網站
http://rdrc.mnd.gov.tw/rdrc/00-news_main.asp?od=51（2007.1.11）

擴充實施募兵制之相關配套措施

(見表 2-1)

表 2-1 募兵營招募成效分析表

區分	飛彈司令部 天弓飛彈營	海軍陸戰 步兵營	空軍 修補大隊	合計
需求人數	201	335	111	647
已招募獲得	63	194	71	328
尚不足數	138	141	40	319
滿足率	31%	58%	64%	51%

註：本表資料來自立法院第五屆第六會期(93年10月14日)，國防部募兵制實驗現況及兵役員額規劃專案報告。

而 94 年至 97 年(2005 年至 2008 年)預計要招募 45,000 名志願士兵。第一階段，94 年(2005 年)計畫招募 6,561 人；第二階段，95 年(2006 年)1 月至 96 年(2007 年)12 月止計畫招募 27,000 人；第三階段，97 年(2008 年)1 月至 12 月底招募 12,000 人。結果，94 年(2005 年)招募 6,644 人、獲取率 101.2%；95 年(2006 年)預計招募 10,540 人，其中由社會青年招募 5,540 人，分七次招募，其中完成六次的梯次以獲得 4,464 人，第七次也預計可招募達成滿員的結果。此外，在訓新兵及在營義務常備兵，也是志願士兵的來源，前者將計畫招募 3,000 人，後者將招募 2,000 人。依國防部的最新資料，民國 95 年(2006 年)的一萬名志願役徵集，可望達到目標。⁵

我國志願役的徵集情形由剛開始的 92 年、93 年(2003、2004 年)，實施情形尚五成招募率，到 94 年、95 年(2005 年、2006 年)的接近滿額招募，雖然可以看到本制度的逐漸獲得役男的認同，尤其是 95 年(2006 年)計畫募集社會青年 5,000 名的目標能夠達成，更具有指標的意義。這也應當說明了部隊的待遇及工作環境，已經具有了相當的吸引力。

⁵ 依國防部參謀本部提交立法院第六屆第四會期國防委員會第 12 次全體委員會議資料，民國 95 年 12 月 14 日，第 7 頁。

然而，我們也必須客觀的來探討此問題：第一、人數依然過少的問題。按，95年（2006年）一年只招募1萬名志願役員額，與申請轉服替代役的名額相差不大，相形之下，服兵役者仍高達近10萬眾，顯然志願役的比重依然過小。第二、服志願役者雖然一半來自社會，另一半來自在營軍人，但不能忘記的是：這些社會青年也是預計不能免除兵役、同時可能也考慮退伍就業的問題，才會選擇服志願役。假如這些社會青年自始即免除服兵役的義務，恐怕是否仍然有那麼多的青年會選擇志願役？恐怕有待斟酌。同樣地情形，也可能發生在在營軍人的選擇志願役之上。

因此，我國如果要以志願役的目前績效來推測我國改行完全募兵制，這必須打一大折扣。尤其是必須考量我國外在的安全因素——亦即中國大陸這個全世界最強大的軍事大國之一，始終不放棄武力犯台，而我國政府自兩位蔣總統去世之後，迄今從來沒有一次向國人宣示：一旦台海發生戰爭，我國必然會贏得戰爭。而是，普遍存在的我國最高戰略思維：便是盡量守一段時間（一週或兩週），等待美國的援助，以及國際社會的介入。這種沒有打勝仗的信心，也會使得軍人成為絕對的風險行業，假如一旦我國實施全募兵制，而沒有服役義務的青年，會否選擇這種高風險的行業？就必須實事求是的承認其情形並非樂觀。

為了使募兵制能及早深根，國防部似乎應該擴大腳步，盡可能的招募志願役，否則將很難達到「以募代徵」的目標。我國在初次實施志願士兵的93年（2004年）與94年（2005年）曾經以三個實驗營的方式，試行募兵制。但因招募人員不夠，已於上文述及，致使本計畫以失敗告終。其後兩個年度，則以「打散招募」的方式，將志願役軍人散置在各個單位。然而，這個在字面上增加的志願役人員數字，卻不能達到提高部隊戰力的優點。其理由為：

- （一）因為志願役人員分布太廣，一個單位內可能有義務役及志願役，變成了訓練、職務交接的困難。所以對於人員的調動都處於不確定狀態，增加了人事調配的困難。

擴充實施募兵制之相關配套措施

- (二) 由於志願役的招募是按照個人的意願，而非軍方整體的規劃，所以應募者的專長可能並非軍方所需。按技術兵種，特別是例如潛艦聲納員、空軍電腦等專業軍人，都需要較長的培訓期，否則無法熟爛技術。但這些人員可能沒有被招募，反而是非技術的簽署志願役，如此一來，完全違反志願役制度的優點。
- (三) 與前述有關的，目前國防部爲了達到每年招募名額，都將招募志願役士兵的責任下放到各部隊。其好處是能夠就近使在營士兵志願留營。如果各級長官認真體會此制度乃欲使表現良好，且其職務是需要長期培訓者，能夠透過長官的誠意，而使該士兵願意留在原單位。但是此制度也變成了官樣文章，往往部隊長官只企圖達到人數要求，所以所募非人，變成了沒有大用者也繼續留用，招募制度也就變了質。

因此，爲了使志願役制度能夠具體有效提高部隊的戰力，本研究團隊認爲國防部應當要嚴肅面對此問題，並採取明確的措施如下：

- (一) 國防部應成立一個正式且長期性的高司單位，明確地賦予整建志願役部隊的籌組及人員招募事宜，目前如果仍放在傳統的人力司或參謀本部的人事次長等單位，當無法獲得突破且革命性的結果。
- (二) 對於志願役的優先次序應當予以明定，國防部應該規定哪些專長技術人員每年應該儘量達成招募標準，而非無目的的照單全收。同時對於有專門技術的人員，應該提高其技術加給，不可平頭化。
- (三) 對於志願役應當採取「整進整出」的政策，易言之，整個部隊都是志願役人員組成，才可以避免人員素質與經驗的參差不齊。例如，可以先成立一個試驗性質的聯兵旅，來試驗這種制度的可行性。

第三章 外國比較制度

第一節 美國之募兵制及其相關措施

一、美國軍隊的募兵制度

美國的「募兵制」兵役制度，是根據美國於西元 1917 年制定的「募兵法案」(Selective Service Act) 規定，美國男子屆齡都需登記服兵役。美國的兵役制度，歷經了三次重要的變革，分別是十七至十九世紀中葉的「民兵和募兵混合制」、十九世紀中葉至西元 1973 年的「徵、募混合制」，以及 1973 年起實施的「全員募兵制」。現行的募兵制，則還依據法律保留徵兵機構並進行兵役登記。而美國總統羅斯福任內推動的「蒙哥馬利大兵法案」(Montgomery GI Bill, 1944)，就是依靠優厚的薪金、各種福利待遇及就學機會等號召，來吸引青年入伍的。

從美國的歷史經驗來看，「徵兵制」多半行之於戰爭時期，「募兵制」則主要是因應平時的需要。美國歷史上每逢兵役動員，都是在國家安全面對重大威脅之際，才會進行大規模的徵兵。1960 年代後期，美國由於漸漸陷入越戰泥淖，國內反戰聲勢高漲，尼克森 (Richard Milhous Nixon) 總統於 1973 年宣布廢止實施「徵兵制」，以「志願役」(All Voluntary Forces) 方式的「全募兵制」維持美國的兵役制度。

歷史上，美國採行的「志願役」制度，是一套在平時實施「募兵制」、戰時實施「徵兵制」與「募兵制」併行的做法，因此可以稱為「徵、募併行」制。美國自從西元 1776 年建國以來，總計實施過四次「徵兵制」，分別為南北戰爭、兩次世界大戰及越戰期間。無論是因應國際局勢與軍事需要而實施的「徵兵制」，或是平時的「募兵制」，服役役期都相同。美國軍隊士兵服役期滿，退伍返鄉後成為預備役，依照志願分派為後備部隊或國民兵 (National Guard)，按照聯邦政府國防與各州政府維持秩序的需要，作為聯邦戰備任務部隊或各州的地方自衛武

力。有關其權利與義務則需相應配合，以保持平衡的原則。

此外，根據學者指出，上個世紀儘管面臨蘇聯解體、冷戰結束，以及世界局勢遽然改變等因素，美國轉而積極從事集體安全（Selective Security）、維持和平、建構和平與新世界秩序（New World Order）等任務，但是在兵源上則漸有捉襟見肘之勢，國內又開始浮現實行「徵兵制」的建議。⁶不過，以目前美國布希政府對於伊拉克政策所受到的質疑，短期之內似不可能將此種會令美國所有家長都反對的兵役制度付諸實施。

近來，美國因為增兵伊拉克與加強南韓軍事部署的需要，又亟需大量兵員來擴充軍隊需求，於是美軍以提高軍隊待遇以吸引更多的志願青年入營，也是美國擴大實施「募兵制」的重要基礎。

二、徵兵制時期

美國最早在南北戰爭時期，曾經實施過徵兵制。在此之後，第一次大規模徵兵大約發生於西元 1917 年至 1918 年之間。近代美軍則是在越戰之後，就一直以志願役部隊維持著龐大的動員能力。而越戰之後，美國所有的部隊都是志願役部隊。

第一次世界大戰期間，美國大約有 400 萬軍人從軍，而且是透過徵召入伍的。到了第二次世界大戰時，為了因應戰爭的大規模動員，徵兵的需求更大，據統計在西元 1941 年至 1946 年之間，超過 600 多萬美國公民加入戰場。戰後，美國徵兵工作逐漸停止，直到韓戰爆發，才又恢復徵兵。

從西元 1941 年到 1972 年，美軍總共徵召了三千多萬的兵員，來因應龐大軍事動員的需要。1972 年之後，徵兵制又再次停止實施。一般而言，美軍對於實施徵兵制帶來的負面影響，做過下列評估：

- （一）徵兵制所徵召的兵員，多半是未服役的青年，軍隊通常希望徵集到優秀且高素質的青年人，並且希望長期為軍隊效力，但是

⁶ Bandow, Doug. 1999. *Tripwire : Korea and U.S. foreign policy in a changed world*. Washington D.C. : CATO Institute. pp.35~37.

事實未必如此。美軍實施徵兵制，徵集到許多大學院校的畢業生，而且被指派擔任複雜的技術性工作，以配合這些兵員的高素質條件。然而，通常這些兵員從軍的目的僅僅是「體驗一下不同的生活」，並沒有長期服務軍中的打算。美軍根據越戰經驗所從事的「軍事事務革命」(RMA)，對於在長期性的軍事勤務中，損失許多無法繼續在軍中服役的青年，開始謀求一些改進之道。

- (二) 美國在韓戰期間修正相關法律，使役齡青年可以在學校畢業後再服兵役。這樣的政策，使得受到完整教育的青年得以依照專才進入軍隊，軍方在培訓方面也可以訂立一套有系統的方法與程序，有效運用這批役齡青年。徵兵制一旦停止實施，美國軍方即無法有效獲得這些優秀兵員，也缺乏足夠的優秀兵員來滿足訓練需要。這是美軍在越戰前並沒有考慮到的問題。
- (三) 美國實施徵兵制，役齡青年要服役一至二年，如果在軍隊中選擇接受專業訓練，則要延長服役兩年役期。當時許多青年做出如此選擇，因為離開軍隊之後，這些專長依然有用。另外，滿十八歲青年可以申請提前入營，一則領用國家的薪俸，再則可以改善生活待遇，包括海軍、空軍與陸戰隊在內。

美軍的評估認為，徵兵制雖然為軍隊帶來大量兵員，也有許多優秀且高素質的青年應召，但是國家也必須因此承受大量的財政負擔。儘管招收志願役軍人之後，美軍仍然可以支付軍人優厚的待遇，但是也會面臨實施志願役制度的新問題。

同時，「徵兵制」的實施，其持續性與優劣情況也會隨著外在敵人的威脅與國內社經狀況的發展而有所轉變。在美國兩次實施「徵兵制」又廢止的例子來看，「徵兵制」受到外在政治、軍事與社經環境的影響因素極高，整體經濟環境的變化與社會價值的變遷，也會帶給「徵兵制」新的生存挑戰。⁷

三、徵兵制的利弊評估

⁷ 參見王景舜，從兵役制度探討我國募兵制之推行，後備動員半年刊，第 73 期，第 67 頁。

美國的兵役制度，基本上是實施「平時募兵、戰時徵兵」的原則，並且在以往行之多年。西元 1973 年以後，由於參與越戰的慘痛經驗，激起美國國內對於戰爭檢討的聲浪，也帶動了美軍從事「軍事事務革命」(RMA) 以加速美軍的軍事現代化腳步。這其中，包括將上述的兵役制度改為「全募兵制」(「全志願兵役制」)。

此一歷程，可以視為美國兵役制度發展史上的重大轉折。固然，募兵制的實施，正面意義包括增加了官兵留營的人員比例、提高了軍隊的專業化程度，以及有效改善兵員不足的情況等；然而，隨著兵役制度的大幅改變，美軍也從實際的作戰經驗中，檢討兵役制度的成敗。例如，美伊戰爭時而發生的美軍「虐俘」事件，也令美軍重新檢視現行兵役制度下的兵員素質。

美國國防部曾經委託華府專家進行十年期的調查報告，總共完成六份針對美軍軍備缺失的報告。其中，2003 年的報告公開指出：「在目前的軍隊當中，缺乏針對軍人入營之前的具體考核紀錄與相關證明，使許多未達忠誠品格與道德標準等要求的軍人，仍然在服現役，這些問題並沒有被糾舉出來。這也是國防部正面臨的一個迫在眉睫的問題」⁸。

綜合而言，募兵制的實施，是爲了改正徵兵制的缺失；但是，募兵制的實施，也帶來了若干問題。據此，美軍實施徵兵制的利弊評估，有必要重新再做一番檢視。

目前，美軍現行兵役組織有兩套系統，一種是國家徵兵署負責的政府兵役登記系統，另一種是國防部下屬的各軍種分別進行的募兵系統，全國共有 2,000 多個募兵委員會。

二次大戰結束之後，志願從軍者僅需服役兩年，但隨著戰爭內容日益精進與複雜化，軍隊也需要愈來愈高素質的兵員，從事更需要技術性的工作。爲了讓軍隊當中技術性的銜接工作得以持續，需要六到二十四個月的銜接期，也需要比三年更長的役期。1972 年實施募兵制

⁸ 報導參考網址 <http://news.sohu.com/20040721/n221121657.shtml>

之後，服役役期最低為三年，美軍許多工作都不再做培訓工作，致使七〇年代美軍的招募工作困難重重。

一般來說，陸軍初期蒙受的損失最大，海空軍因為尚可提出較具吸引力的待遇條件，問題較不嚴重。到了八〇年代初，陸軍逐漸也改善了這種狀況，但是已經花費了相當長的一段時間。

美軍向來由資深的軍官與士官負責軍隊招募工作。隨著徵兵制的停止實施，募兵的數量與品質益形重要。通常，在美軍中負責招募工作的軍官與士官，如果招募工作做得好，並不見得可以得到較多晉升機會；反之，招募工作沒有做好，卻會影響職業軍人的生涯。

近年來，美國非白人出身的軍官與士兵，比例逐年呈現上升的趨勢。十年前的 1995 年，美國黑人在軍隊中所佔比例即為 20% 左右，與黑人在美國全國人口比例的 12.4% 有一段距離。這個數字，與黑人在越戰期間的死亡比例 12%，以及波灣戰爭期間的 26%~27% 之間，顯示黑人族裔在戰爭中的傷亡也大幅增加。美國國內雖然有以恢復「徵兵制」來打破種族之間不平等的論調，但是最終仍沒有採行。⁹

最近的例子是，美國國會選自紐約州的眾議員藍格爾，於 2003 年 1 月首次在眾議院提案恢復「徵兵制」的實施，後來遭到 396：2 票的壓倒性反對。藍格爾在 2006 年 11 月重新提出「徵兵制」法案，希望再度恢復「徵兵制」的實施。美國總統布希雖然強調美國軍事戰略部署與增兵伊拉克的重要，卻也認為美國是靠高素質的志願兵打贏戰爭，不同意以徵兵的方式來增加兵員。

四、募兵制的特色

上個世紀當中，由於戰爭與美國國內局勢的影響，美國在第二次世界大戰之前，是實行單一的「募兵制」，戰時則實施「徵、募混合制」。二次大戰期間，初期仍然實施「徵、募混合制」，後來則改為「單一募兵制」。直到越戰期間，美國實施的「徵、募併行制」受到國內反戰團體與士兵家長很大的質疑，因此促使尼克森總統於越戰後，在 1973

⁹ 參見張馬可，募兵制與徵兵制比較研究，國防雜誌，第 19 卷第 6 期，頁 35~36。

年正式廢止「徵兵制」，改行實施「全募兵制」至今。

美國實施募兵制的成功經驗，向來成爲世界各國研究兵役制度的仿效與參考對象。美國全國的男女青年，凡是年滿十七歲至三十五歲、智力測驗及格與體格檢查無不良痼疾者，都可以依照其志願申請入營服役。每一位志願入營的青年，可以依照與軍方簽訂的契約，區分爲長短不同的役期。一般而言，第一次入營服役的士兵，最低服役役期爲四年；而有關核子動力、電子與技術較爲複雜的專業士兵，役期則爲六年。首次簽約以後，新兵（Recruit）可以延長服役期限，繼續與軍方續約，延長服役役期爲二年到二十年，最長可達三十年。如不願繼續服現役，可以選擇自軍中退役或轉服預備役。如果轉服預備役，可以按階段升任軍官或轉換軍種服務。¹⁰

以美軍的規定而言，延長服役的志願士兵（Volunteer）最高服役年限，中士是二十年、上士二十三年、三級士官長二十六年、二級士官長二十八年、一級士官長三十年，士官長最高年齡不得超過六十歲。超過年限尙未晉升者，則必須退出現役。

美軍的志願士兵是一個通稱，其中還分爲軍官與士官兵階層。一般而言，美軍是以優渥的福利待遇與各種進修管道，來吸引青年入營。美軍爲許多中下階層的入營青年開辦進修班次，也輔導或協助士官兵藉由考試取得專業的證照，以利於退伍後成功轉換事業跑道。此舉受到許多來自中下階層的士兵歡迎，他們也可以選擇在營期間以補習或自修取得晉升機會，升任士官或軍官；而軍官也可經由進修逐步晉升，升任高階。美軍軍官的來源，則是從美國各軍官學校產生，或是來自於美軍的長期培養，如「預備軍官訓練團」（Reserve Officers Training Corps, ROTC）。特別是 ROTC，是美軍實施得非常成功的極爲成功的制度，培養了如前參謀首長會議主席（Chief of JCS）鮑爾（Colin Luther Powell）等高階將領等。

· 美軍的待遇與福利，以海軍爲例，軍官分爲十級，一至三級爲尉

¹⁰ 取自全球防衛雜誌編輯部，他山之石——由美國成功的募兵制看起，全球防衛雜誌：軍事家，第 41 卷第 3 期，2005 年 3 月，頁 20~21。

官，四至六級為校官，將官則為七至十級。尉官之前設有准尉 (Commissioned Officer, Warrant Office)，分為 W1 至 W4 等級。士官兵 (Enlisted Members) 則為 E1 至 E9。E1 的二等兵每月底薪約 1,100 美元，最高階的 E9 一等士官長底薪約 2,800 至 3,200 美元。除此之外，美軍為不同的軍種配有海外加給與戰地加給等。如果晉升至美軍上將，底薪約 11,000 美元。比較起來，美軍的福利待遇，確實較各國為高，而這也是因為美軍實施「募兵制」的關係。

美國實施「募兵制」的成功，其特色首要在於立法的完備。在法制方面，包括 1792 年的「民兵法」、1863 年的「義務徵兵法」、1916 年的「國防法」、1917 年的「選徵兵役法」、1940 年的「選徵兵役訓練與服役法」、1944 年的「二次大戰士兵權利法」(俗稱「蒙哥馬利大兵法案」)、1948 年的「軍事選徵兵役法」、1951 年的「全民軍訓與服役法」、1955 年的「預備役法」與 1957 年的「軍事選徵兵役法」等法律。隨著美國歷史的發展，兵役制度漸趨完善，從招募、任職、福利與晉升，乃至退役，各方面都有法律可以依循。此外，有關兵役制度的法律適應性較強，使政府可以在各個不同時期，依據國家安全與政治處境的需要，適時地調整軍隊的規模，以符合現實狀況的需要。

再者，第二個特色是僱傭關係的明確。美軍藉著優渥的薪水、吸引人的福利待遇與升學、就業機會，來招攬青年入營服役。從近二十年美軍招募的情況來看，入營的士兵多半來自中下收入家庭。由此可知，政府知道軍隊招募的目標何在，因此可以提出有效的誘因。例如 1944 年的「蒙哥馬利大兵法案」，迄今已經使得二千多萬軍人及其家庭因此受惠。¹¹

第三個特色是人員素質的保障。「募兵制」的實施，也是在人力市場上的競爭。美軍招募兵員的成功，主要憑藉著嚴格的入營考試與徹底的士官制度。在上個世紀八〇年代中期，美軍的士官總數就已達到 114 萬人，佔士官兵總數的 63%。經過美軍「軍事事務革命」的洗禮，

¹¹ Baker, Anni P. 2004. *American Soldiers Overseas: The Global Military Presence*. Westport: Praeger Publishers. pp.13~15.

截至目前，美軍的士官約有 60 萬人，大約佔士兵總數的二分之一。按照美國政府法律規定，美軍軍官是聯邦政府的公職官員，主要職責是負責軍事領導；因此美軍的士官成爲軍隊中的骨幹，主要負責軍隊中的管理與教育訓練。由於美軍特有的士官制度，使得美軍士官成爲軍隊中的骨幹。

第四個特色是兵員的多元化。美軍「募兵制」的多元化兵員來源，向來是該制度的重要特色之一。美軍士兵已婚者多，與實施「徵兵制」多半爲未婚青年的情況有很大差別。近年來，非白人（包括黑人、墨裔、西裔與非裔）族群出身擔任軍官與士官的比例都大幅上升。在「募兵制」的原則下，技術性士兵與女性官兵的比例也提高許多。

總之，近年來美國的「募兵制」因爲布希政府發動伊拉克戰爭與推動增兵海外的影響，逐漸以更爲優厚的待遇條件來吸引青年加入；同時，藉著對少數族裔的招募計畫（recruitment program），吸引非美人士藉著從軍，可以逐漸取得美國籍，條件可謂相當優厚。此舉，也促使美軍當中的少數族裔呈現愈來愈多的趨勢。

五、「蒙哥馬利大兵法案」之分析

美國羅斯福總統任內推動的「蒙哥馬利大兵法案」(Montgomery GI Bill)，於西元 1944 年通過。美軍是依靠優厚的薪金、各種福利待遇及就學機會等吸引青年入伍。美國青年的入伍動機形形色色，但不外乎就業、就學、學習技術和掙錢。從近二十年的情況來看，美軍應募入伍的士兵大多來自中下等收入家庭，當兵的動機首先是解決就業問題，特別是在美國經濟不景氣的上世紀七〇年代和八〇年代初期，許多青年就業無門，只好到軍隊中尋找出路。

爲了在退伍之後獲得政府資助上大學的機會是當兵的第二大動機。美國大學學費日趨昂貴，美軍士兵希望通過「蒙哥馬利大兵法案」獲得獎學金，退伍後繼續深造，進而增強再次就業的競爭能力。該項規定服役期滿的士兵有權獲得助學金，進入大學深造。至今，已有二千多萬的軍人從中受益。

依照美國陸軍的規定，服役期滿兩年的士兵，退役後可以獲得

26,000 美元的助學金，而服役四年的士兵則最多可獲得 50,000 美元的助學金，透過此筆費用，可以在美國完成普通公立大學的學業。最後，多數美國士兵最關心的問題，仍是薪資與待遇。根據美國空軍的調查，有 90% 以上的士兵最關心自己的薪金收入，只要加薪和提高福利待遇，就可以保持部隊的穩定性和吸引力。不過，過份重視薪資待遇的結果，也使美軍自己感到軍人的愛國主義思想已經淡化。¹²

「蒙哥馬利大兵法案」的主要內容，是對志願兵役的對象進行補助。補助項目包括大專院校教育（含遠距教育）、職技學校教育、企業在職訓練或見習或自行開業訓練、函授教育、大專或研究所入學補習教育、飛行訓練與證照執照測驗等。教育補助金額為補助內容包括學雜費、書籍費。

在人員資格方面，包括：

第一類（正規役人員）：

服正規役人員，補助最長為期三年，每月生活補助最高 985 美元。1985 年 7 月 1 日以後入伍服正規役三年以上，或正規役二年外加預備役四年光榮退伍士官兵人員，具高中畢業學歷，離營後十年內有效，於服役第一年期間每月由薪俸扣 100 美元教育基金（一年 1,200 美元）。

第二類（預備役人員）：

服預備役或國民兵役人員，最長為期三年，每月最高補助 200 美元，補助金額隨消費指數調整。1985 年 6 月 30 日以後服陸海空海軍陸戰及海巡預備役或國民兵役滿六年役滿光榮退伍人員，具高中畢業學歷，離營後十年內有效，不必由薪俸扣繳教育基金。

第三類（正規役及預備役人員）：

補助累計最高金額至 5,400 美元，每月最高補助 300 美元（飛行訓練學費補助 60%）。1976 年 12 月 31 日以後至 1985 年 7 月 1

¹² 同註 8。

日以前入伍，1996年10月9日以後入伍人員在營期間繳交2,700美元教育基金（可一次繳交，亦可分期）。

此外，對於服危險勤務人員，由國防部代繳。而因公或作戰傷殘人員不受役期限限制，三軍官校、海軍巡防學校以及支領預備軍官班獎學金者不具資格，但於加入前述班次以前便具有支領大兵權益人員，不受此項條件限制。¹³

從「蒙哥馬利大兵法案」來看，美軍重視以優厚的待遇來吸引重視工作權與給養保障的年輕人加入軍隊，並且給予立法保障。從國家行政的角度來看，政府應該提供足夠的穩定性與信賴度來爭取人民對於政策的支持。美國的「募兵制」，由於立法的充足完備，奠定了良好的實施基礎。

近來，我國國內參考美國「蒙哥馬利大兵法案」的呼聲再起，這也是我國如要實施「募兵制」的重要參考法律。易言之，我國如要提高軍隊成員的待遇，以吸引並留住更多優秀人才，就必須研擬一套包括招募、晉升、就學、進修、退休與給養的完整配套法制，並予立法與政策保障，才能給予足夠的誘因，為「募兵制」的擴大實施，提供生根的基礎。

六、結語

美國的「募兵制」，向來是世界各國在兵役制度的改革上，多予研究與仿效的對象。然而，在美軍針對軍事體制與兵役制度的改革過程中，也出現諸多值得包括我國在內的其他國家注意的現象。

美國兵役制度的變革，給美國社會帶來不小的認知差距。軍隊與民間社會成員之間，特別是與文人精英在思想、觀念與認知上存在的差距，稱為「文武隔閡」(civil-military gap)。¹⁴論者認為，美國

¹³ 參閱行政院退除役官兵輔導委員會，「美國退伍軍人事務部退輔制度之研究」，2005年5月11日。網址
http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09302766&fileNo=001

¹⁴ Feaver, Peter D. & Kohn, Richard H. ed. 2001. *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Triangle Institute for Security Studies. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. pp.1~5.

兵役制度的改變，對於軍隊的影響最為深遠。即使美國於 1973 年取消「徵兵制」之後，美軍已經成為「全志願役」的軍隊，按理來說，應該與社會成員的思想與觀念最為接近；其實其影響卻依然存在。¹⁵

採行「募兵制」的必然趨勢，使得軍隊在「專業性」上大為加強。然而，為使軍隊走向「專業主義」(professionalism)的結果，也會使「文武隔閡」的差距增加。舉例來說，美軍由於是「全志願役」的軍隊，自然較為重視軍隊的專業訓練，因此軍人的自我肯定度也相對較高。由於軍隊的專業訓練佳，相對在社會福利、醫療照顧與教育機會等社會層面，也需要較高的保障，自然也需要龐大的經費支出。這一部分在美國陸軍方面尤其明顯。軍隊為了招募兵員，必須在各方面滿足需求，卻也造成國家財政與社會福利的負擔。如果裁減兵員，國家安全與政治穩定就會付上代價；而若勉強招募，不給予優越的社福條件，也會增加軍隊成員的反感。這也是美國在「募兵制」下的兩難(dilemma)。

此外，軍隊專業化程度提升後，提高了軍人的自信，也改變了軍隊文化。美軍多半自稱「我們」(we)，言談之間好像自成一個群體，與一般社會人士頗有隔閡。多數美國青年的入營意願是較低的，肇因於對軍隊的瞭解不夠，而他們的同儕與父兄，也顯然沒有更為清楚的資訊。這顯示了美國的兵役制度經過長期的變革，美國大眾對於軍事體制與軍隊事務的瞭解，多半是透過大眾傳播媒體、軍隊成員與政治人物來進行的。也因此，美國社會雖不至於造成「反軍隊」(antimilitary)，卻容易走向「非軍隊」(amilitary)的趨勢。¹⁶

無論如何，正如本文所分析的，美軍的「募兵制」仍是一套立法完備與實施經年的良好制度。其中特別在制度的規劃設計、社福條件的考量與人道精神的實踐上，都值得我國進一步參考與學習。

¹⁵ 參見顏錦標，美國「文武隔閡」問題之探析，復興崗學報，第 77 期，2003 年 6 月，頁 184~185。

¹⁶ Meese, Michael J. 2002. *The Army Officer Corps in the All-volunteer Force. Contemporary Economic Policy*. Huntington Beach. P.108.

第二節 法國之募兵制及其相關措施

一、前言

法國自第五共和戴高樂總統以降，由戴氏確立之獨立完整國防信念，始終為歷任總統所信守不渝。2002年席哈克當選總統後，承襲戴高樂之理念，更提出任內法國四項國防目標：預防威脅(Prévention)、保護國土(Protection)、對外投射(Projection)、核子嚇阻(dissuasion nucléaire)¹⁷。預料此四項目標，今年(2007年)無論是右派薩柯茲(Nikolas Sarkozy)，或左派華雅(Ségolène Royal)當選新任總統，應該大體將獲得保留。

因之，2006年法國之國防預算，仍佔國民生產毛額(法文PIB，英文GDP)之2.5%，總數逾三百億歐元強¹⁸。在歐盟諸國中，國防預算所佔比例為第二名，僅次於英國¹⁹，並高於希臘2.04% (此三國為歐盟國防預算比例最高之三國。德國僅為1.11%)。因此，法國擁有操控己手之核子威嚇武力，可完全掌控之太空觀測衛星，強大完整之國防工業等。法國之軍事投射能力，雖不如美國遠甚，然於西歐諸國之中，已可謂首屈一指。英國雖亦為軍事強權，航空母艦就有兩艘(法國僅一艘)，然與法國相比，即欠缺獨立之觀測衛星，核武使用亦受美國牽制，故不若法國獨立自主²⁰。

法國之國防力量，今日完全由募兵而來之職業軍人操作。法國原屬歷史悠久之徵兵制國家，自法國大革命時期開始，已經實行徵兵。拿破崙更藉由逐漸完善之人口普查與行省制度，前後徵集到逾200萬

¹⁷ http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/enjeux_defense/politique_de_defense/fonctions_strategiques/politique_de_defense713

¹⁸ 2005年時，已高於2%，見Jean-Dominique Merchet, *Les transformations de l'armée française* (法國軍隊之變遷), in: *Hérodote*, 2005, n° 116, p.76. 至於2006年，見: *L'État du monde 2007*, sous la direction de Bertrand Badie et Béatrice Didiot, La Découverte, 2006 hiver, p.409.

¹⁹ 英國2006年國防預算，佔國民生產毛額2.6%，見 *L'État du monde 2007*, renvoie 2, p.401. 惟英國投入伊拉克戰爭，2.6%已算普通。法國未投入伊戰，故PIB 2.5%已算高額。

²⁰ Jean-Dominique Merchet, *Ibid.*

名士兵，席捲全歐，為第一個大規模、大數量徵兵之近代國家²¹。一般謂普魯士最早實施徵兵，其實不然。蓋普魯士之徵兵制度，係仿效法國而來，以進行驅逐拿破崙之「解放戰爭 *Bereitungs-krieg*」。故時間與規模，均較法國為次。惟嗣後普魯士——德意志軍事系統，較法國更為強力，此乃後話。至今，德意志聯邦防衛軍（*Bundeswehr*）仍保留徵兵制。

拿破崙之後，法國第三共和於 1872 年公布徵兵法。此後歷經修改，徵兵仍沿用至第五共和之 2001 年。1997 年，法國通過法律，「暫停 *est suspendu*（或譯『中止』）」徵兵，而非廢除徵兵，但實質上等於不再使用徵兵制。2001 年 11 月底，最後一批徵召而來之充員兵退伍；自此，法軍自 2001 年 12 月 1 日起，遂全由職業軍人擔任。

本文即在介紹，法國中止（或「暫停」，以下兩者交互使用）徵兵，改採募兵之狀況，尚請參考。另外在文末，附上一篇附錄：由法國記者 *Guillemette Faure* 所撰寫，其眼中之「美國募兵未達到其理想員額」²²。該文刊登於國防部出版的官方刊物「國防與集體安全 *Défense nationale et sécurité collective*」，相當程度可看出，法國軍方對募兵之猶疑，與針對此等猶疑而做之努力，亦值吾人參考。

二、法國中止徵兵之法律依據

前言已提及，法國目前是中止徵兵狀態，亦即理論上，隨時得為恢復徵兵。吾人茲就其徵兵之法律依據，說明如下。年代過於久遠者，略過不計。

（一）憲法層次

於法國第五共和憲法方面，與國防有關之條文如下：

憲法第 5 條：

「總統監督有關憲法之遵守。總統以其判斷，確保公權力之正常

²¹ 拿破崙在位十五年間，僅於國外征戰陣亡之法軍士兵，即達 125 萬之眾！*Jean Carpentier et François Lebrun, Histoire de France, Seuil, 1996, p. 262.*

²² *Guillemette Faure, L'armée américaine n'atteint pas ses objectifs de recrutement, in : Défense nationale, mai 2000, pp.97~103.*

運作，與國家之延續發展。」

「總統為國家獨立自主，領土完整，與條約遵守之守護者 (garant)。」

憲法第 15 條：

「總統為三軍統帥。總統主持國防最高委員會 (les conseils et comités supérieurs de la défense nationale)。」²³

憲法第 20 條：

「政府指揮文職行政機關與國防武力。」²⁴

憲法第 34 條第 2 項規定：

「(以下事項由法律定之)……國防事務中，對於人民人身與財產之限制 (les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leur biens)」。

同條第 3 項第 3 款規定：

「(以下事項，亦由法律定之)……文武公務員之基本保障。」

同條第 4 項第 1 款規定：

「(以下事項，由法律規定基本原則 les principes fondamentaux)……國防組織。」

綜觀上述憲法條文，可知法國與中華民國不同，法國國民在憲法上，並無服兵役之義務。法國極為重視國防，蓋第五共和之建制，即為因應 1958 年法國阿爾及利亞駐軍叛變而設，故憲法尤其在總統職權

²³ 按：國防委員會此一組織，在法國從未設立。因實質上總統不需透過此一委員會，已可在政府中統領軍隊。

²⁴ 按：法國第五共和，法理核心仍為內閣制之國家，或稱內閣制之變形……雙首長制，故總理、政府（亦即行政院）在法理上，仍可指揮軍隊。然在實質政治運作上，總統為真正之三軍統帥，國防部長為總統親信，總統意志均能強力貫徹至軍隊。即使在左右共治期間，總統國防大權受到削弱，且總理亦盡量打入此領域，惟總理仍須尊重總統在此領域之職權。共治期間，國防與外交部長人選即為總統與總理之妥協，其餘部長皆由總理獨斷任命。故有論者稱國防外交為總統之「保留領域」。

方面，寫入諸多國防事項、領土完整之規定。然有關國民兵役事項，依法國憲政慣例，均由法律規定之，即為已足，故有憲法第 34 條第 2 項「國防事務中，對於人民人身及財產之限制，由法律定之」之規定。蓋自法國大革命以來，1793 年 8 月 23 日，徵兵法即已頒布。此後兵役義務，皆由法律規定。故而法國兵役制度改革，法律上較我國容易。

(二) 法律層次

以下列出法國徵兵法之重要演進。

1793 年 8 月 23 日徵兵法：

為法國史上第一部針對全體男性國民之普遍徵兵法。服役年限為無限期，蓋當時法國正與各歐洲國家激烈交戰。

1872 年 7 月 27 日徵兵法：

第三共和之徵兵法，規定兵役為五年或一年。役男服役年限，由抽籤決定之。法國民主共和基礎，自此逐漸鞏固。

1889 年 7 月 17 日徵兵法：

將服役年限，統一定為三年。此後服役年限迭有修改，茲不贅。

1959 年 1 月 7 日徵兵法：

此乃第五共和建制後，第一件有關徵兵之法律，服役年限為二年。此後服役年限不斷藉由修改法律而縮短。1992 年 1 月 4 日，服役年限定為十個月，與德國軍隊相同，此為改制為募兵前夕之服役年限。

1971 年 6 月 10 日 71-424 號「頒布『國防兵役法典』法(loi portant code du service national, loi n° 71-424 du 10 juin 1971)」：

本法將法國歷來有關兵役、替代役、警察²⁵等廣義國防兵役義

²⁵ 法國警察 Gendarmerie 地位特殊，執行警察業務，雖由內政部指揮；然敘薪屬於國防部管轄，身份實為軍人，故 Gendarme 可譯為「憲警」，表彰其有軍事(憲)、民政(警)之雙重意義。法國 Gendarme 亦有相當於我國憲兵之職權，可糾察違紀之軍士官兵。也因為憲警有軍人身份，故法國廣義之國防兵役(service national)，包括警察；狹義之兵役(service militaire)，即專指軍人之戰鬥兵

務之法規，整編為一部法典，眉目清晰。

1997年10月28日97-1019號「國防兵役改革法（loi portant réforme du service national, loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997）」：

本法正式將徵兵制度，予以中止（suspendre，暫停），規定法軍將予以專業化（professionnalisation），由志願者（volontaire）充任。此即指募兵，亦即代以招募而來之志願者，充任軍人。故而法國在法律上，並未廢止徵兵，只是中止徵兵而已。但實質效用，幾乎等於廢止徵兵，今後除非有重大戰事發生，法律得恢復施行徵兵以外，法國改制為募兵，成為定局。下文將進一步介紹本法。

2001年6月27日550號行政命令（décret n° 2001-550 du 27 juin 2001），「在營役男提前離營辦法」：

中止所有尚未入營者之服役義務。法軍遂自2001年12月1日起，全由職業軍人擔任。

（三）1997年10月28日97-1019號「國防兵役改革法（loi portant réforme du service national, loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997）」概述

1、本法頒布，法國改制募兵之原因

法國為何中止歷史悠久之徵兵，改為募兵？吾人可分為遠因與近因來說明。

（1）遠因方面：

柏林圍牆於1989年倒塌，蘇聯於1992年崩解，使得冷戰四十年之法國東北方國防壓力，幾乎完全消失。法軍之角色、組織、兵力多寡，均需從新思考。法軍在冷戰後之第一次挑戰，就是1990~1991年間之第一次波斯灣戰爭，暴露出法軍許多弱點。首先，法國當局，

役。

尤其密特朗總統，因為懼怕義務役人員之重大傷亡，導致民意反彈而政局不穩，因此下令所有義務役充員兵，不得派赴至波斯灣遠征軍。遠征軍之士官兵，雖有義務役人員，但渠等均簽下志願派赴海外之契約書，且薪水另計，實質上等於體制內之「募兵」——募集志願兵²⁶。此舉導致當時有 29 萬人規模之法國陸軍，僅能派出一個師（Daguet，達貴師）出戰，只有 13,500 人！且戰鬥兵員還不及此數，因為 13,500 人包含所有技術後勤人員在內。再者，沙漠作戰所需之後勤與交通，也讓四十年間只準備在歐陸決戰之法軍，缺乏足夠準備。上述情況使法國當局體認到，全國皆兵之徵兵，與欠缺適應能力之法軍裝備，在冷戰結束後之時代，均到必須嚴肅檢討之時刻²⁷。

（2）近因方面：

法國政界雖知軍隊必須改革，但缺乏立即做為之決心，必須等到新總統來做。1995 年法國總統大選，然 1994 年時，席哈克已經宣稱，渠將進行募兵制之改革。席哈克此言當時引發政界強烈反對，左右兩派皆對其不滿，擔憂國民對於國家之情感遭到割斷。法軍參謀本部亦表達強烈質疑。惟席哈克此舉，搏得大多數年輕選民之好感²⁸！1995 年席哈克擊敗比他年輕之對手約瑟班（Jospin），終於當選總統。因之席氏之改制募兵政見，對於爭取年輕選票而言，功不可沒。

因此，席哈克當選總統後，立即下令參謀本部，著手募兵改革程序。參謀本部表示，需要十年之過渡期間，經費則需數百億法郎²⁹。席哈克不滿參謀本部之計畫，1996 年 2 月 22 日，席氏發表電視演說，表示募兵勢在必行，遂引發全國熱烈辯論，反對者均表達，募兵之後，軍隊與國家之聯繫（lien armée-nation），將被切斷之憂慮。1997 年夏，席哈克解散國會，卻遭敗選，惟新總理約瑟班繼續募兵改革（前

²⁶ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, in : Regards sur l'actualité, mai 2002, p.54.

²⁷ Jean-Dominique Merchet, Les transformations de l'armée française, in : Hérodote, 2005, n° 116, p.67.

²⁸ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.54.

²⁹ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, Ibid.

此約瑟班也反對改制募兵)，國會也終於通過改制募兵之法律。1997年10月28日，席哈克簽署「國防兵役改革法」(loi portant réforme du service national, loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997)，為中止徵兵，改為募兵，提供法律基礎。

另一項曾經反對募兵之原因，然為法國人不便公開明言者，厥為「法國外籍兵團 Légion étrangère」之存在。曾有主張，法國不如廢棄徵兵，也不必募兵，擴大外籍兵團規模即可。外籍兵團在1960年代，曾高達4萬人；2004年數字，尚有七千餘人³⁰。此理由甚有說服力，反正外籍兵團也參加過波斯灣戰爭，早與正規法軍一同出勤。目前雖然縮編，再次擴編亦不困難。外籍兵團起初定位，是在法國領土外作戰；但此等界限早已解除，而且外籍兵團人數也曾經大為擴充過，條件優厚，許多外國人趨之若鶩³¹，根本不怕欠缺兵源，又何必大張旗鼓對法國本國人招兵買馬。然而法國政治界最後仍放棄擴大外籍兵團之想法，最主要顧慮，就在避免「法國專找外國雇傭兵打仗」之壞印象，且亦擔心進一步破壞年輕人之愛國心。惟此點無法見諸於文獻，此乃作者與數位服過義務兵役之法國友人，商談而得。

2、本法條文摘譯

本法條文繁多，僅就部分相關之條文摘譯如下。

第一部（無標題）

第一編 國防兵役一般原則 (Dispositions générales relatives au service national)

第一章 總則

第111-1條 (Article L.111-1)

公民協力國防 (Les citoyens concourent à la defense de la Nation)。公民協力國防之義務，由公民履行全民國防兵役 (service

³⁰ Sous la direction de Dominique et Michèle Frémy, *Quid 2005*, édition : Robert Laffont, 2005, p.1665.

³¹ 目前有一位來自台灣之吳先生，在法國外籍兵團服役，其個人網站：<http://www.ffl.info/>

national universel)，而實現之。³²

第 111-2 條 (L.111-2)

全民國防兵役涵蓋下列義務：兵籍調查 (recensement)，國防教育召集 (l'appel de préparation à la défense)，與戰鬥兵役徵集 (l'appel sous les drapeaux)。

全民國防兵役，亦由志願人員 (volontariats) 擔任。

國防教育召集之目的，在使青年熟悉國防精神，促進屬於國家群體之認同感情，並保持軍隊與青年之聯繫。

戰鬥兵役徵集，係指專業軍人、志願人員、與後備兵役人員，團結在由立法者所決定之國家目標下，協力完成防衛國家之任務。

第 111-3 條 (L.111-3)

志願人員，係指對於公共利益之任務，發揮團結精神，深化國家歸屬情感，並由此向國家，提供個人人身與暫時性質力量 (un concours personnel et temporaire) 之人員。

志願人員之服役方式，由參與下列三項業務之一，而行使之：

……國防，安全，與預防；

……促進社會和諧與團結 (cohésion sociale et solidarité)；

……國際合作與人道救援事項。

在法國本土各省，海外省與海外各領地，志願人員之技術支援人員 (l'aide technique)，以特殊組織之方式 (constitue une forme particulière)，促進社會和諧與團結。

第二章 適用範圍

第 112-1 條 (L.112-1)

本法第一部，對於出生於 1978 年 12 月 31 日之後之男子，與同屬

³² 法國在本法中，不嚴格區分「公民」與「人民」之用語及其概念。

擴充實施募兵制之相關配套措施

於該年接受兵籍調查之男子；以及對於出生於 1982 年 12 月 31 日之後之女子，與同屬於該年接受兵籍調查之女子，適用之。年輕女子自 1999 年月 1 日起，開始接受兵籍調查。（按：即對於本法通過時，未滿十八歲之男子，與未滿十五歲之女子，適用之。換言之，十八歲以上之男子，仍須繼續入營。又按：法國人民滿十六歲者，必須接受兵籍調查，此亦為本法所規定。）

第 112-2 條 (L.112-2)

對於所有出生於 1978 年 12 月 31 日之後之全體法國人民，與同屬於該年接受兵籍調查之人民，其戰鬥兵役之徵集，中止之。

但國防情況有變更，或軍隊員額須有進一步滿足之情形，法律得隨時恢復戰鬥兵役之徵集。

（本編章其餘條文省略）

第二編 志願人員

第一章 軍隊中之志願人員

第 121-1 條

法國人民，得依其能力，並在國家預算所規定之工作員額內，參加軍隊，作為軍中志願人員。

十八歲以上，二十六歲以下之人民，始得申請成為軍中志願人員。

志願人員與軍隊之契約期限為十二個月，每年得續約一次。但契約總期限不得超過六十個月。

契約標題應載明，係與各該軍種，或與各該軍種之所屬單位，所簽訂之契約。

志願人員得於法國本土各行省，與海外領土，服勤其適合之戰鬥役（service militaire adapté）。志願人員出生於法國本土各行省與海外領土，或於法國本土各行省與海外領土，設有住所者，得要求接受專業之戰鬥役訓練。訓練期間，志願人員之身分，為戰鬥役之學員（stagiaires du service militaire adapté）。

第 121-2 條

於 1979 年 1 月 1 日出生前之人民，且已履行完畢兵役義務者，得申請以志願人員之身分，服役於軍隊。

（本章以下之其他本法條文皆略）

第二部 國防兵役

於本部之正式條文（第 L1 條至第 L159 條，構成國防兵役法典之核心）開始之前，1997 年 10 月 28 日「國防兵役改革法」，特別插入一個單獨條文，甚為重要，規定義務兵役之過渡時間。翻譯如下：

「本國防兵役法典之第 L1 條至第 L159 條條文，構成本法典之第二部。本部條文，對於 1978 年 12 月 31 日之後出生之法國人，中止適用。

本法第二部之條文，對於 1979 年 1 月 1 日之前出生之法國人；與在法國境內無國籍，或取得庇護權之外國人；以及屬於同年度兵籍歸屬之法國人，適用至 2003 年 1 月 1 日為止。」

第 L76 條

政府得使一部分在營義務役人員，於役期最後四個月內之任一天，提前離營。此等人員自離營之日起，編為後備役人員。

情況有變更者，政府得令役期已完畢之義務役人員，暫時繼續留營，從事合於法定義務之工作。留營期間，視為兵役之延長。

（按：本條乃 1997 年募兵制推行以前，已經存在之規定）

3、本法內容簡析

（1）義務役男方面：

本法對於未滿十八歲之法國男子（以下暫不論及法國女子，因吾國僅有男子服兵役之問題，故暫先比較法國男子），中止，或稱暫停，渠等服兵役之義務。而且法條中明文規定，法律得隨時修改，以便恢

復徵兵。其實縱使沒有此等明文，隨時以法律恢復徵兵，亦乃法理之當然。此處特為明文強調，除一方面宣示國民，義務役並未廢除外，另一方面亦在安撫反對廢除徵兵制者。然實質效應，法國要再恢復徵兵，政治上難度極高矣。惟法國此等立法技術甚有彈性，極值吾國將來立法時之參考。

另外，滿十八歲以上男子，仍應繼續入營，服十個月之兵役；亦即義務役人員，仍應服役，入營期間至 2002 年 12 月 31 日為止。不過若有正當緩徵理由（如學業、健康、家庭等因素），入營時間延至 2002 年 12 月 31 日以後者，即暫停入營義務（等於豁免兵役）。此為改制募兵期間，制度過渡之所需。然而好逸惡勞乃人之常情，此批役男，因自己成為末代義務役男，而強烈不滿，更有人逃避入營，從而引發法軍軍紀管理之一大困擾。此節將在下述「轉型問題」中討論。

（2）志願人員方面：

本法對於志願人員，予以清楚法律地位。十八至二十六歲之人民，始能應召募入伍，且契約得每年續約一次，最長不得超過五年。如此可經常考課志願人員之勤惰，加強對於志願人員紀律之要求；而且最長不超過五年，不使法軍老化。

志願人員入伍，原則上編入士兵 (*militaire du rang*)，蓋士兵缺員最多。本法亦容許志願役士兵，通過考試而升任士、軍官；義務役時代已經如此。惟法軍大多數軍官，仍出自傳統軍校。志願人員更受軍法、國防義務法典之拘束，自不待言。

三、由徵兵改為募兵之過渡問題與配套措施

（一）轉型所需時間

由徵兵改制為募兵，轉型時間究竟需要多少？恐怕無有定論，因各國情況不同，各國戰略與兵額想定均不同。

法國參謀本部最初提出之時間，係為十年³³，理由外界不得而知，

³³ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p.54.

本文作者無文獻可查考。然席哈克斷然下令，只准給予六年時間，亦即至 2002 年底為止³⁴！故而改革國防兵役法規定，義務役人員仍須入營至 2002 年 12 月 31 日止，已如前述。六年時間，顯然係政治決定，蓋席哈克 1995 年當選，當時法國總統任期尚為七年，至 2002 年為止。席氏 1996 年推出改革，1997 年法律始通過；顯然意欲趕在任期結束之前，改制募兵，再尋求總統連任。參謀本部亦只能遵從命令，開始縮編部隊，裁減人員，尤其是裁減軍官。

（二）軍官與其他職缺必須裁減，並發放優厚退職金

募兵前夕，法國三軍有 498,000 人。1997~2002 年間之初步目標，乃裁減 24% 兵額。亦即五年之間，20 萬名充員士官兵全部消失，15,000 名專業軍、士官必須去職³⁵。法軍採取全部志願離營之方式，並給予優厚之退職金。起初軍官頗為猶豫抗拒，最後由於退職金優厚，志願離營者始增多。這五年間，國防部必須不斷追加退職金之金額與員額³⁶，滿足愈趨增多之離營者，終於達成裁減目的。

（三）大幅增加國防預算，招募志願人員入伍

二十萬充員兵離營，法軍從而招募 47,975 名士兵，27,171 名志願人員 (volontaire, 文字上看來，類似國軍聘僱人員，然更為專業)，與 9,276 名平民（擔任類似國軍聘僱人員工作）³⁷。此僅為轉型期間 1997~2002 年雇用之人數，此後法軍仍年年招聘人員入伍，每年僅法國陸軍，平均需要招募 12,000~13,000 人³⁸，人數還可能增加³⁹。

³⁴ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, pp. 54, 55.

³⁵ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p. 55.

³⁶ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p. 55.

³⁷ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p. 55.

³⁸ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p. 57.

³⁹ 按：此為 Jean-Dominique Merchet 之估計數字。下文將提及法國國防部網站提供之數字，兩者略有不同。惟本文以為，兩者數字雖不同，但具有同樣之參考價值。蓋一為官方統計，一為民間觀察，並不衝突，而可互補。

(四)「募得單兵過程」必須投入巨大金額

招募志願人員，耗費極為巨大。改制募兵前之最後五年徵兵時期，法國軍隊僅人事費用，每年平均 850 億法郎；改制募兵後第一年，僅人事費，2002 年數字為 1,050 億法郎，與徵兵相較，每年等於多支出 200 億法郎（等於 1,000 億台幣，1 法郎約兌換 5 台幣）於人事費！人事費用遠高於採購軍備之費用⁴⁰！而且，2002~2003 年統計顯示，招募年輕人入伍，費用高昂。每募得一人入伍，有關招募過程之費用，政府即需花費 3,000 歐元（12 萬台幣）！此等費用還在年年上漲。然而此問題在美軍更為嚴重，當年美國募得一人之招募過程費用，為法國之六倍（18,000 歐元，72 萬台幣）⁴¹！募兵代價之高昂，可見一斑。

(五)對於抗拒入營之義務役男之優惠措施

自 1997 年改革國防兵役法通過以後，義務役役男情緒開始不穩。拒絕入伍案件不斷增多；在營役男，抗拒長官與軍紀之情形，層出不窮。國會議員接到大量役男陳情，要求不斷放寬緩徵理由之解釋，好將入營時間拖過 2002 年 12 月 31 日，如此即可不必入伍。國防部遂於 2000 年宣布，役男入伍滿八個月，而且已經在外找到「固定工作」者，准許提前離營。再者，對於堅持服滿十個月之役男，加發 4,000 法郎（2 萬台幣）獎金，以圖安撫在營役男⁴²。

然而時間愈近 2002 年總統大選，即將入營之役男反彈更激烈。2001 年，興起「別徵召我！ Sans Nous！」運動聯盟，數以萬計之役男、即將入營役男，上街抗議。此時正值左右共治時期，總統席哈克與總理約瑟班均將投入 2002 總統選舉，遂爭相向役男示好。最後政府於 2001 年 6 月 27 日，通過「在營役男提前離營辦法 Décret relatif à la libération anticipée des appelés du service militaire, Décret n°2001~550 du 27 juin 2001」，擴大國防兵役改革法第 L76

⁴⁰ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

⁴¹ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

⁴² Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

條適用範圍，讓在營役男，至遲於 2001 年 11 月 30 日前，全部離營⁴³。

自 2001 年 12 月 1 日起，法軍正式改制為募兵。過渡期間只用五年（1997~2001 年），比預定之 2002 年，提早一年。惟觀其時程，政治壓力顯然大於專業考量。然法軍本身亦在壓力下迅速調整，亦可見其參謀本部專業素養之高。

（六）「國防教育召集」成效平平

按照法國兵役第 L111-2 條第 3 項規定，義務役取消後，青年須參加「國防教育召集 l'appel de preparation à la défense」。「國防教育召集之目的，在使青年熟悉國防精神，促進屬於國家群體之認同感情，並保持軍隊與青年之聯繫。」

十八至二十五歲之國民，須參加此項國防教育召集，為期一天（第 L114-2 條）。居住於法國境外之國民亦然，參加方式得按該國或該地區之情形，予以調整。

此項措施，成效平平；蓋一天時間能使青年增加何等之國防認識，殊可質疑。本文作者不少法國朋友，根本不參加此項教育召集。此項教育召集，僅對欲應考試服公職之人，有拘束力。本法規定，應考試服公職之人，須在二十五歲之前，完成國防教育召集（第 L114-6 條）。除此之外，對於一般青年，教召可有可無。

（七）法國軍隊開辦「戰鬥營」以吸引年輕人

為彌補國防教育召集過於短促之缺點，法軍開辦「戰鬥營」以吸引年輕人，然其課程內容較吾國更為專業，不僅作為募兵之廣告，也使年輕人認識更為真正之軍旅生涯。

1、法國陸軍⁴⁴

法國陸軍開辦「認識軍旅戰鬥營 préparation militaire et les stages découvertes」，在暑假舉行，為期十至十二天左右。

⁴³ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

⁴⁴ <http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/contenu.do?rid=110>

參加戰鬥營者，為十七至三十歲之人，男女平等；十八歲以上，必須先參加國防教育召集。然對於十七歲者（戰鬥營特別對十七歲青少年開放），無須先參加國防教育召集，但必須附有父母書面同意書（法國滿十八歲為成年）。特別擴充到三十歲以下之人亦得參加，可知法軍需才孔急。網站上並未附有相關費用之資訊。

陸軍戰鬥營內容頗為豐富，一般步兵、傘兵、特遣隊之訓練科目兼具；後勤、補給、工兵等兵科，以及士官、軍官指揮幹部等工作內容，亦有介紹。

2、法國海軍⁴⁵

法國海軍有「高階戰鬥營 *préparation militaire supérieure*」，七月舉行，為期三週，在法國軍港布勒斯特（Brest）。課程內容為認識軍艦，維護軍艦安全，認識航海等。參加海軍高階戰鬥營者，為十八至三十歲。

法國海軍另有「一般海軍戰鬥營」，分為十二個週六（或假日），其中五天為連續課程，於暑假舉行；其餘七天分散於不同時間。參加者為十七至三十歲，學歷不拘，與前述之「高階戰鬥營」有別。

海軍較為特殊者，乃針對大三以上學生，開設有「海軍參謀高階戰鬥營 *préparation militaire supérieure état-major*」，具體認識海軍參謀在陸地與海上之作業內容。上課地點不拘於布勒斯特，可能遍及全法，視課程而定。

3、法國空軍

法國空軍似無戰鬥營，本文作者未發現相關網站資訊。

（八）修改後備軍人（*les réservistes*）角色，使其能與部隊並肩作戰，甚至展開先期作業

昔日之後備軍人，退伍之後，偶而接受召集。然法國為因應改制

⁴⁵

http://www.defense.gouv.fr/sites/marine/votre_espace/jeunes/preparations_militaires/les_preparations_militaires_superieures

募兵，特別加重後備軍人功能，使其甚至能達到與正規軍作戰之程度。可看出法國對於改制募兵，是否導致戰力削弱，與國民與軍隊感情疏離之戒慎恐懼。

前述之改制募兵法，於 1997 年 10 月 28 日，由總統簽署；1999 年 10 月 22 日，席哈克簽署另一「後備軍人與國防戰鬥役法 Loi n° 99-894 du 22 octobre 1999, loi portant organisation de la réserve et du service de défense」。重點為：

1、法國後備軍人分成兩種：

- (1) 可備便出勤之後備軍人 (la réserve opérationnelle)。又由兩種人員組成：第一，已完成兵役之前軍人；第二，曾在軍事機關服役或供職之志願人員。
- (2) 「文職後備軍人」(la réserve citoyenne)：此類人員，不問從前是否接受過軍事訓練；重點在於渠等擁有非軍事，然部隊亟需之專長，得受國防部認可，成為民職後備軍人。因渠等不以軍事職能服勤，故譯為文職後備軍人。例如律師、電力工程師、人類學家、社會學家、心理醫師等人，法國國防部極為歡迎渠等成為文職後備軍人，參與國外勤務 (opération extérieure, OPEX)。此類人員，通常在法軍進駐國外時，提前到達，調查民情、法律、基礎建設狀況等，謀求改善之道，提前做好軍民相處工作 (所謂 affaires civilo-militaires)。據了解，此類法軍國外勤務 OPEX，愈來愈倚重此等先期作業之成敗。故而文職後備軍人，與甲類可備便出勤之武職後備軍人，地位相同；也能經由文職者同意，將文職者調至武職地位服勤。唯一不同者，乃文職後備軍人，除於特殊狀況下，不得擔任部隊之指揮職。(第 1 條)

後備軍人在部隊服勤時，與一般軍人身分相同。

後備軍人需受國防部管理，「後備軍人最高管理委員會」於國防部內設立。後備軍人出勤時，與一般部隊之待遇相同。擔任後備軍人之士兵者，年齡最高限制為五十歲。軍士官無最高年齡限制 (第 8 之 1 條)。

後備軍人，尚有在一般生活中，廣為軍隊宣傳，促進軍隊與國民感情之任務。故而後備軍人之協會，得受國防部補助，進行上述任務。政府欲舉辦促進軍隊與全國聯繫之活動時，後備軍人有依階級服從，配合政府舉辦活動之義務。(第 1 條、第 7 條)

- 2、欲成為後備軍人者，必須與國防部簽訂「成為後備軍人契約 engagement à server dans la reserve (ESR)」，期間為五年，得連續續約。此等契約必須獲得雇主同意(第 8 條)。契約訂立後，國防部、後備軍人、雇主皆受拘束，後備軍人得因此服勤、受訓，務其達到備便程度。
- 3、後備軍人服勤部隊時間：在國內，一年服勤不超過三十天；在國外，一年服勤不超過四個月(第 12 條)。若有超過上述期間之情形，政府與雇主得另作協議，協議細節由政府行政命令定之(第 12-3 條)。服勤時間，應至遲於一個月前(必要時，得縮短為十五天)，通知雇主。雇主若不同意，應附理由，通知該員與國防部(第 10 條)。政府應採取一切必要措施，使得雇主願聘用後備軍人，並配合政府之徵召。政府鼓勵雇主，與政府簽訂有關容許後備軍人之協議(convention)，俾使官民兩便，後備軍人容易出勤。願意與國防部合作，提供後備軍人之工作，並容許國防部徵集後備軍人之雇主，由國防部行政命令規定，授與「國防之友 partenaire de la défense nationale」榮譽稱號。(第 10 條)
- 4、後備軍人服兵役期間，雇主不得有任何解聘、降職、調職等行為。服役期間，原工作契約視為暫時中止。然此服役期間，仍計入工作年資，與其他勞工法所確保之勞工福利年資範圍。(第 25 條、第 26 條)
- 5、每一部隊單位，建立相對應之「後備軍人團」(unité de réserve de régiment professionnel)，由從該單位退役之人員組成。期望達到能補充部隊作戰之要求。

法國盡力推行後備軍人制度。三軍網站上，皆強調後備軍人對目前部隊，幫助極大。一般而言，後備軍人之軍士官能力不錯，人員也

較不缺；最欠缺者，乃是後備軍人之陸軍士兵。已入社會者，極少人再願意回營擔任最下級之士兵⁴⁶。故而法國國防部仍賡續推動，希望盡量從毫無軍事經驗之年輕人當中，直接招募後備軍人。就此方面言之，法國正參考英國 Territory Army 或美國國民兵Garde nationale 之模式辦理⁴⁷。

四、法國三軍改制為募兵後之現狀

(一) 法國陸軍⁴⁸

1、募兵員額

三軍之中，陸軍為受募兵制度衝擊最大之部隊，改變亦最深。

2006年，法國陸軍提出16,000名之募兵員額需求。今年（2007年），法國陸軍仍提出13,000名之員額需求。網站特別指明，希望大學（含）以下學歷（Bac+5）之人，勇於投身「士兵行伍」。網站亦強調，法國陸軍乃年輕人之最佳工作選擇。

改制募兵前，直至1996年止，法國陸軍平均每年招募4,000人工作。改制募兵後，1997年必須招募14,000人，2003年更招募2萬人。陸軍統計，自1997年至今，陸軍已招募119,000人入營。2006、2007年仍須招募13,000人以上，且包括軍士官兵在需求範圍，可見法國陸軍仍感兵力不足。

目前，法國陸軍維持在134,000人之規模。相較於1962年之72萬人，1996年徵兵制廢除前夕之24萬人⁴⁹，陸軍規模有巨大之縮減，縮小幅度竟達80%！

2、學歷要求

⁴⁶ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p.56

⁴⁷ Jean-Dominique Merchet, *La professionnalisation des armées*, renvoi 10, p.56.

⁴⁸ <http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/accueil.do;jsessionid=FEC91CA44959ED044A5F4ECE2712C396> 以下若未特別明言出處，皆參考此網址。

⁴⁹ Jean-Dominique Merchet, *Les transformations de l'armée française*, in : Hérodote, 2005, n° 116, p.68.

擴充實施募兵制之相關配套措施

分成：無高中學歷（sans Bac），高中畢業至大二以下（Bac à bac+2），大二以上至碩士（Bac+2 à bac+5）三種學歷要求。

無高中學歷者，招募為士兵。

高中畢業至大二以下，招募為士官。士官為目前法軍非常重要之骨幹，45%士官，直接由陸軍所招募之平民而來；另 55%之士官，由先前已招募之士兵行伍，晉升為士官⁵⁰。

大二以上至碩士，招募為軍官。目前軍官之中，50% 由軍校畢業之正期生、與招募平民而來；另外 50%，由士官晉升而來⁵¹。

3、法國陸軍薪資

以下為基本薪資⁵²。中文軍階翻譯僅供參考。一歐元 € 約兌換 42 元台幣。

士兵：

列兵（一等、二等兵）Soldat : 1043,93 €

上等兵 Caporal: 1099,73 €

伍長 Caporal-chef: 1115,12 € .

士官：

下士 Sergent : 1103,88 €

中士 Sergent-chef : 1270,85 €

上士 Adjudant : 1369,40 €

軍士長（軍曹？） Adjudant-chef : 1593,85 €

士官長 Major : 1933,99 € .

軍官：

⁵⁰ http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/parcours_bac_a_bac+2.do

⁵¹

http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/parcours_bac+2_a_bac+5.do

⁵² <http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/contenu.do?rid=124>

少尉 Sous-lieutenant : 1533,15 €

中尉 Lieutenant : 1718,98 €

上尉 Capitaine : 2258,83 €

少校 Commandant : 2693,34 €

中校 Lieutenant-colonel : 3102,67 € .

(網站資料至此為止，無更高階軍官薪資數字)

(二) 法國海軍⁵³

1、募兵員額

海軍專業素養要求較高，且員額較少，人力需求不若陸軍一般渴求。2006年，海軍僅提出4,000名員額之募兵需求⁵⁴，而且所需人員之專長，相當多元，非僅限於戰鬥方面之要求，而有如：科學研究、技術人員、操作人員、行政、飲食供應、健康維護等領域⁵⁵。

海軍人員，以2006年1月1日為準，法國海軍有53,786人⁵⁶。於1996~2002年間，海軍由7萬人，降到今天規模。海軍介紹其現有兵力結構，較為詳細，說明如下。

⁵³

http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1929595616__0002/fichier/getData

⁵⁴

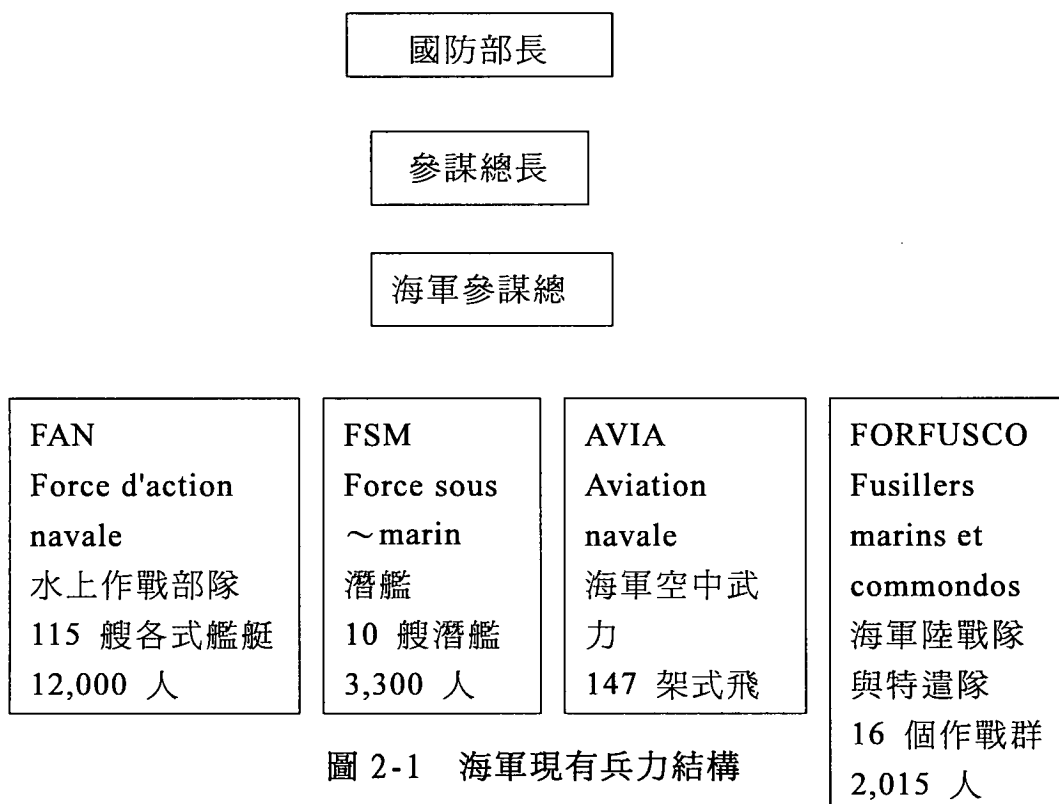
http://www.defense.gouv.fr/sites/marine/votre_espace/recrutement_et_formation/ou_s_informer/devenez_marin/

⁵⁵ scientifique, technique, opérationnel, administratif, restauration, santé. 來源同前註網頁。

⁵⁶

<http://www.defense.gouv.fr/sites/marine/decouverte/presentation/personnels/>

擴充實施募兵制之相關配套措施



2、學歷要求

海軍專業素養較高，故其招募之人員，學歷劃分頗為精細。可大別為高中畢業以下、與高中畢業以上。

高中畢業以下者，又分為國中（此為最低學歷）、高一、高二、高三。

高中畢業以上者，又分為高中、大二（法國大學學制，大二結束視為一個階段之完成）、大三（又分成理工科與人文科）、大四（亦分為理工科與人文科）、碩士等等⁵⁷。

視學歷程度之不同，有不同之工作可應徵。例如有碩士經歷者，

⁵⁷ <http://www.marinerecrute.gouv.fr//index.php>

相同。

3、法國空軍薪資

法國空軍網頁，亦與海軍相同，並未將各階級之薪資，予以公布。

五、法軍轉型為募兵專業軍隊後之優點與問題

(一) 優點

總括而言，法軍轉型為募兵，可謂成功。軍界所最擔憂之「招兵不至」之缺員問題，並不嚴重。雖陸軍每年仍須招募 1 萬餘人入伍，然年輕人仍會投入從軍行列。尤其移民之第二代、第三代，更為熱中從軍⁶²。而前此徵兵時代，移民後代反而因為兵籍調查關係（不少人之父母未必有法國國籍，甚且偷渡而來），未列於徵兵名單，而未能徵召入伍⁶³。

以陸軍為例，法國陸軍已經轉型成以「投射海外」為目的，所重組之軍隊。陸軍已經幾乎放棄在境內作戰之理念，亦已放棄全國總動員之想定。故法國以今日 13 萬名陸軍之規模，可一次投射出 5 萬人，到法國疆域外作戰。2005 年，法國維持在國外之常駐兵力，已達 1 萬人，包括聯合國名義下之維和部隊，各種容許駐紮法軍之雙邊協議，得讓法軍採行「先制駐軍 *prépositionnée*」者⁶⁴。一般而言，法國海外駐軍，單兵在外國駐點，以四個月為期。一批部隊在海外值勤，第二批部隊在國內整備，達到已能出發之階段；第三批部隊，則是自海外剛剛輪調回來，處於修整狀態。法國陸軍已達到上述海外出兵標準⁶⁵。法國空軍，則是由阻擋蘇聯戰鬥機與轟炸機，轉型為法國領空之

iveau.php?rub=trouver

⁶² Jean-Dominique Merchet, *Les transformations de l'armée française*, renvoi 11, p.69.

⁶³ Jean-Dominique Merchet, *Les transformations de l'armée française*, renvoi 11, p.69. 本文作者按：此確係實情，就作者觀察所得，阿拉伯裔與非洲裔之移民後代，較為熱中參軍。渠等多集中於大都會郊區，經濟發展較差，從軍成為郊區移民後代子弟，獲取成就之保障。另外，另一參考背景亦須留意：法國失業率仍高，前幾年皆為 10%，2006 年降至 9.8%。

⁶⁴ Jean-Dominique Merchet, *Les transformations de l'armée française*, renvoi 11, p.69.

⁶⁵ Jean-Dominique Merchet, *Les transformations de l'armée française*, renvoi

空中警察 (police du ciel)，防止恐怖份子攻擊。為達此目標，空軍巡航範圍直至非洲查德，亦在非洲維持法國空軍基地⁶⁶。至於法國海軍，本係全球性質投射之海軍，然其力量集中於地中海與大西洋，尤其在中南美，大舉參與圍剿毒品行動。太平洋方面，兵力微弱，但仍有相當意義⁶⁷。法國海軍已由傳統之「海岸防衛 garde-côtes」，轉型為「海事防衛sauvegarde maritime」⁶⁸。

(二) 問題

法國募兵轉型，雖然成功，然仍留下若干問題，至今未能妥善解決。其中，尤其以國防經費不足，最為困擾。幾乎所有問題，皆可集中至軍費不足分配議題之上。

1、軍費不足

法國國防預算，2006 年度較 2005 年度，增加 4%，幅度相當大，幾乎與投入伊拉克戰爭之英國相當。德國只增加 1.68%！

表 3-1 法國、德國與英國之國防預算比較表

	法國 ⁶⁹	德國 ⁷⁰	英國 ⁷¹
軍隊總人數	255,000	284,000	206,000
國防預算 (美金)	41,600 million of \$	30,200 million of \$	51,100 million of \$

11, p.69.

⁶⁶ Jean-Dominique Merchet, Les transformations de l'armée française, renvoi 11, pp.71,72.

⁶⁷ Jean-Dominique Merchet, Les transformations de l'armée française, renvoi 11, p.73.

⁶⁸ Jean-Dominique Merchet, Les transformations de l'armée française, renvoi 11, p.74.

⁶⁹ Pascal Boniface (sous la direction), L'Année stratégique 2007, Dalloz, avec soutien de IRIS (Institut de relation internationale et stratégique), 2006, p.129. 請注意，各項資料所載之數據略有出入，然差別不大。此書數據與前註 17、18，略有不同；兵額總數，更與目前法國國防部網站所述，有所差異。惟此書統計方法，係為全方位出發，甚有比較價值，故仍列出，以供參考。

⁷⁰ Pascal Boniface (sous la direction), L'Année stratégique 2007, p. 121.

⁷¹ Pascal Boniface (sous la direction), L'Année stratégique 2007, p. 142.

擴充實施募兵制之相關配套措施

國防預算佔國民生產毛額比例	2 %	1.11 %	2.3 %
國防預算與2005年相比之增減比例	+ 4%	+ 1.68%	+ 4.29%
平均國民負擔國防費用	518 \$	366 \$	845 \$
平均每一軍人花費國防費用	163,137 \$	106,338 \$	248,058 \$
平均國民所得	29,300 \$	28,303 \$	30,821 \$

法國國防預算大幅增加，係因法國於2003年1月27日，通過2003年73號法律(Loi 2003-73 du 27 janvier 2003)所致。該法正式名稱即為「2003年至2008年國防規劃法Loi relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008」。由於本屆右派政府，認為上屆左派政府(約瑟班政府1997~2002年)之國防規劃法，賦予之國防預算不足。因此右派席哈克政府，願意賦予軍隊更多經費。預計至2008年，法國軍隊總額，將訂於446,600人；悉數由國防部招募而來。法國國防部，乃目前法國各部會中，募集人員最多之政府部門⁷²。

然而國防預算雖然增加，然是否足以因應部隊之需要？陸軍軍方明確指出，人數居於最多，又越來越常使用之陸軍⁷³，所分配到之國

⁷²http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/programmation_militaire_2003_2008_35590.html

⁷³ 陸軍角色之轉變，由過去冷戰時期之邊緣角色，演變為三軍之中，最常部署並使用之軍種，蓋因敵人性質已經轉變，衝突性質也已經轉變。法軍目前出動最頻繁，動用人數最多、天數最長者，乃是陸軍。見法國陸軍參謀總長(Chef d'état-major de l'Armée de terre)，Bernard Thorette, L'avenir des forces terrestres, in : Défense nationale et sécurité collective, juin 2006, 《Euroatory 2006》，pp.13~15。此一「國防與集體安全」期刊，係由法國國防部出版。

防預算，尤其是軍備採購預算，反而居末，相當不足⁷⁴。此可由以下一項資料得知：法軍有90%之裝備，係向「GICAT：Groupement des industries françaises de défense terrestre 法國國防工業集合群」所採購⁷⁵。因此法國國防工業集合群之營業總額，可充足顯現法軍裝備之更新情形與花費⁷⁶。

2001年，國防工業集合群之營業額，為69億4千萬歐元；陸軍採購軍額為30億9千萬歐元。其中，這筆預算用於真正嚴格意義之裝備投資（dépenses en capital），為25億1千萬歐元。同樣在裝備投資方面作比較，同年，空軍28億四千萬歐元；海軍當年裝備最少，與陸軍相同，皆為25億1千萬。

2002年，國防工業集合群之營業額，維持平盤，為69億歐元；陸軍採購軍額為29億6千萬歐元。至今年為止，尚仍處於左派執政年代之預算分配狀況。在裝備投資方面，空軍29億9千萬歐元；海軍28億歐元，陸軍為24億7千萬歐元。

2003年，國防工業集合群營業額攀升到74億歐元，陸軍採購額仍只有30億6千萬。席哈克2002年當選總統連任，結束左右共治，立刻把國防預算大為增加。在裝備投資方面，空軍32億1千萬歐元；海軍28億4千萬歐元；陸軍仍然最少，26億4千萬歐元。

2004年，國防工業集合群營業額，繼續高昇至84億7千萬歐元；陸軍還反而減少，只有27億歐元。在裝備投資方面，空軍35億7千萬歐元，繼續大幅提高；海軍也大幅提高到34億歐元；陸軍則又比2003年減少，只為26億3千萬歐元而已。

2005年，國防工業集合群營業額，比去年略增，為89億4千萬歐元，陸軍仍然只有29億5千萬歐元。

⁷⁴ Michel Rondeau, Le domaine des armements terrestres : une priorité à rétablir, in : Défense nationale et sécurité collective, juin 2006, 《Euroatory 2006》, pp.20,21. Michel Rondeau 為法國國防部派駐 GICAT 之監督將官。法國派有將軍一名，負責對此工業團隊，進行監督。

⁷⁵ <http://www.gicat.com/Index.aspx>

⁷⁶ Michel Rondeau, Le domaine des armements terrestres, renvoi 58, p.20,21

前文曾提及，改制募兵後第一年，僅人事費，2002年數字為1,050億法郎，與徵兵相較，每年等於多支出200億法郎，亦等於30億300萬歐元（約等於1,000億台幣，1法郎約兌換5台幣）於人事費！

人事費用遠高於採購軍備之費用⁷⁷，由上述陸軍採購軍費不足，似可間接得到證實。總之，法國國民議會「國防與軍事力量委員會La Commission de la Défense nationale et des Forces armées」，於一項委員會之「國防現狀 Condition militaire」報告中，亦承認：法軍改制募兵之花費，遠被低估⁷⁸。

2、人力資源流動量太大，且資訊人才不足

由於募兵之服役年限並不長，故陸軍人力資源流動量極為巨大，形成經常「turn over」，新人所佔比例偏高之現象。然服役年限太長，軍隊又容易老化，故此為兩難問題⁷⁹。另外，軍隊在招募資訊人才方面，其所提出之招募條件，也難與民間企業競爭⁸⁰。

3、裝備之備便率仍嫌不足

法軍裝備之「備便可供操作比率」(la disponibilité technique opérationnelle, DTO)，於甫完成募兵之2002年時，降到最低。三艘戰術攻擊潛艦，竟只剩一艘可以服勤；Gazelle直昇機，只剩下三分之一能出勤⁸¹。原因顯是募兵耗費過大，排擠其他維持費用。

右派席哈克上台，2003~2008年國防規劃法通過，軍費增加之後，上述備便率嚴重不足情形有所改善。三艘戰術攻擊潛艦目前都能

⁷⁷ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

⁷⁸ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 « Condition militaire », 2005.12.14, p.65. 此份委員會報告，於2005年12月14日，向國民議會提交。

⁷⁹ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

⁸⁰ Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10, p.57.

⁸¹ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 « Condition militaire », renvoi 63, p.66.

出勤，Gazelle直昇機備便率由 2002 年之 33%，改善成 2005 年之 60%。然新型之裝甲運兵車、新型之老虎Tigre直昇機，因預算不足，部署情況不佳⁸²。惟前述情形，乃指法國境內而言。法軍出國從事之境外行動(OEPX)，均能獲得最優先之資源分配權，其備便率達到 95%⁸³。整體而言，法軍裝備之備便率，並不令人滿意。此仍得歸結至軍費不足問題。

4、宿舍（或住房津貼）不足

改制募兵後，提供靠近軍隊駐地之宿舍，成爲重要吸引兵員手段，亦爲安定軍心之不二法門。連同宿舍問題，必須共同配套者，乃兒童教育安養問題，尤其女性軍士官兵愈來愈多。即使是男性軍士官兵，其配偶在住宅附近之就業市場上，亦面臨尋找工作不易問題。國會委員會認爲，宿舍與住房津貼不足，必須予以改善⁸⁴，也須予以軍人配偶就業機會⁸⁵，兒童照顧問題亦然⁸⁶。

5、法軍軍服缺點亟待改善

法軍軍服軍靴，原以設計優美品質精良著稱，頗受軍品蒐藏者喜愛。惟近年來，若干軍服品質有下降趨勢（特別指操作服、作戰服而言，軍常服較少此問題）。不僅品質變差，數量、尺碼亦不足，特別在陸軍士兵之中，引發最多抱怨。此等弱點，尤其在法軍派赴境外行動，對照其他國家如美、英精良軍品時，士兵不滿尤深。究其原因，乃法

⁸² La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63, p.66.

⁸³ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63, p.66.

⁸⁴ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63, p.18.

⁸⁵ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63, p.22.

⁸⁶ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63, p.23.

國過於僵化之政府採購規定 (marché public)，迫使政府經常必須採購最便宜者，而非品質佳者。國會委員會建議，在軍服軍靴採購方面，相關法令必須修改，應以產品品質為重；此外，軍服選樣、測試、製造品質檢驗、驗收等步驟，亦須大幅改進，務令士兵值勤滿意⁸⁷。

六、小結

法國推行募兵制，至今年（2007年）已將屆滿十年。一般而言，轉型可謂成功，法軍之光榮感尚在，年輕人也仍願投入。至於投入軍隊之年輕人之社會經濟背景，有賴專門研究始洽，不在本文討論之列。此外，因時間與作者身份所限，亦無從針對法軍之實際戰鬥力，進行分析。

就本文作者接觸之法國友人而言，有曾於軍事機關工作之朋友，皆表示：長期而言，募兵制乃必走之路，其能使軍隊更高度專業化，更適應現代戰爭需求。惟其他已服過兵役，現在已經工作之友人則擔憂，軍隊與社會從此脫離，軍隊與民間社會從此關係更加淡薄。從此社會階級分化將更厲害，蓋義務役軍隊乃現代社會中，唯一使各社會階級（富翁之子與農工子弟），朝夕相處之制度，有助於彼此瞭解。有人更擔憂，以後變為只有窮人子弟當兵之現象。美國眾議員藍格爾（Rangel）亦有此想法⁸⁸。因而這次法國總統大選，左派社會黨候選人華雅（Royal），提出恢復徵兵之說法，認為此舉有助於降低郊區移民後代青年之犯罪率，能將富人與窮人重新整合在一起。然華雅此言

⁸⁷ La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63, pp.67,68.

⁸⁸ 美國眾議員藍格爾（Charles B. Rangel），鼓吹恢復徵兵制。理由正在於，目前美國之募兵應募人員，絕大多數來自城郊或鄉村，該地失業率極高，無法找到工作；因此從軍成了窮困子弟溫飽之路。而且窮困子弟，受高達四萬美金或數千美金之獎學金之吸引，方始從軍。故而美國若於戰爭時期（during wartime）恢復徵兵，不但可解決兵源不足問題，而且也讓美國人機會均等。見其眾議員網頁：http://www.house.gov/apps/list/press/ny15_rangel/CBRStatementDraft01112007.html。對於藍格爾而言，目前之伊拉克戰事，即是戰爭時期。他指出：目前美軍有30%左右之窮困少數族裔，給人印象便是：窮人子弟打仗，富人子弟享受，而且窮人比富人善戰。故藍格爾主張，「也應給富人子弟打仗機會」，見<http://www.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/01/07/rangel.draft/>。

備受批評⁸⁹。蓋改爲募兵，已是法國年輕人意願所趨，亦爲培養專業軍隊之所需。接下來之問題，乃是如何轉型，將相關問題處理妥適。如前所述，法國轉型至今，亦仍存在不少煩惱，未能妥善解決。

法國尙且如此，吾國更須嚴肅面對轉型募兵問題。個人觀察，法國轉型成功，除前述已分析之理由以外，尙有二項輔助性之原因（亦可稱爲兩項輔助性之配套措施），非常值得吾國參考：

- （一）法國自中世紀以來，戰爭頻繁，更爲兩次世界大戰交火之地，軍事遺跡極多。各地軍事遺跡，幾乎均設有軍事博物館，館藏豐富，管理完善。故而民間研究戰史、軍史之風氣極盛，軍事出版品極多。更有許多人士，舉辦「軍事愛好者重演reconstitution militaire」活動。穿上拿破崙時代、一戰、二戰之各國軍服，蒐藏歷代武器，於古戰役現場進行重演。其重演活動，每能吸引眾多民眾好奇觀賞，甚至政府於舉辦官方紀念儀典時（如拿破崙戰爭、諾曼第戰役、其餘大小戰役等），亦邀請民間軍事重演團體，隆重參加，將其編爲正式儀典之一部⁹⁰。不惟尊重歷史，促進觀光，更能維持國民對於軍事之直接接觸，引發國民對於軍事之興趣，進而研究、參與軍隊本身。在此文化氣氛渲染之下，軍隊與民間社會之臍帶，不致全然切斷，而仍可吸收新血加入。
- （二）前雖提及，法軍近年來之操作服與戰鬥服，品質下降。然法軍之軍常服與軍禮服，品質依然優良，布料講究，樣式帥氣又有紳士風。每年7月14日法國香榭大道閱兵時，制服光鮮亮麗之法軍，總可博得觀眾激昂喝采，激發年輕人對於軍事憧憬之想像，有鼓勵青年從軍之功效。吾人絕不能忽視優秀制服在軍隊之決定性心理作用⁹¹；軍人儀表氣質，由外而內型塑之，有時

⁸⁹ <http://blogs.lavoixdunord.fr/redaction/index.php?2006/06/02/35-segolene-royal-et-le-desir-de-fermete>

⁹⁰ 有關法國之軍事重演盛況，請參見李鐸激，諾曼第登陸六十週年紀念，刊於：天生射手 Target，台北，第25期，2004年8月至9月，66頁-77頁。

⁹¹ 制服的確能夠激發人們對其之熱愛。有關喜愛制服之社會與心理現象，是書頗值參考：保羅·福賽爾（Paul Fussell）著，陳信宏譯，愛上制服——制服的文

外表即是實質。

上述兩種輔助原因，恰均為中華民國國軍所缺乏者。首先，相較於其他軍事強國之軍人地位而言，吾國軍人之受社會尊敬程度，仍屬較低。宋代以後，吾國文化較不看重軍人之因子，迄今似尚未完全消除⁹²。導致社會對於應募入營一事，評價並不一致⁹³。其次，近代中國百餘年來，戰事極為頻仍；然吾國對於戰史之研究，與軍事博物館之館藏，投入資源顯然太少，與戰事規模不成比例。部隊營區之布置，亦較少陳列本部隊戰史之照片資料；部隊有歷史沿革之番號，亦經「精實案」而取消甚多。更遑論一般人民對此議題，愈為隔閡，與法國相比差別甚大。又次，國軍制服雖亦努力改進，然布料選擇與樣式剪裁，較諸先進國家之英挺超拔，仍有相當之改良空間。

因之綜合以上所述，吾國若欲改制募兵，允宜參照法國經驗之優點與不足。吾國務須寬籌經費，方能提供募兵成功之最起碼保證。至於其餘軍事本職，社會與文化性質之配套措施，亦應審慎規劃，全面施行。期盼本文能對吾國改制募兵之研究，略盡棉薄。

化與歷史，麥田，台北：2004。該書 p.76 以下，提及美國 1946 年設計新陸軍制服之政治與心理意義；p.187 以下，特別提到美國海軍陸戰隊軍禮服，於招募新兵時，能發揮極大之功效。

⁹² 唐代尚有熱切讚揚軍功之邊塞詩，宋以後此類詩似較少見。若有，亦如范仲淹所述：「塞下秋來風景異，衡陽雁去無留意。四面邊聲連角起。千嶂裏，長煙落日孤城閉。濁酒一杯家萬里，燕然未勒歸無計。羌管悠悠霜滿地。人不寐，將軍白髮征夫淚」般淒厲。

⁹³ 明朝名將戚繼光對於招募兵員，極其謹慎而講求素質。史家黃仁宇曾在其名著「萬曆十五年」，第六章「戚繼光——孤獨的將領」中，寫道：「戚繼光的募兵原則是只收農民，而不收城市居民。他認為來自市井的人都屬於狡猾無賴之徒。這種觀點，雖然有它的片面性，但揆諸實際，在城市中有固定職業的人是極少自願從軍的。士兵為社會所普遍輕視，其軍餉也相當微薄，城市中的應募者絕大多數只是把兵營當作解決食宿的救濟所，一有機會就想另謀高就。這樣的士兵如何能指望其奮勇殺敵以至效死疆場？所以戚繼光訂立了一條甄別應募者的奇特標準，凡屬臉色的白質、眼神輕靈、動作輕快的人，一概擯諸門外。因為這種人幾乎全是來自城市的無業遊民，實屬害群之馬，一旦交鋒，不僅自己會臨陣脫逃，還會唆使周圍的人一起逃跑，以便一旦受到審判時可以嫁禍於這些言辭鈍拙的夥伴。依這個標準而招收來的兵員，都屬於淳樸可靠的青年農民。」本文引用自網路版。此後曾國藩之湘軍，亦遵循類似規則。按：戚繼光、曾國藩只收農民之募兵標準，雖不再適用於今日；然其中透露之文化與社會訊息，仍值今人深思。

※本節附錄：〈美國募兵未達到其理想員額〉一文摘譯，該文作者係
Guillemette Faure，法國記者

- 1、美國在 2000 年時，已經無法達成預定之募兵目標。尤有甚者，募兵負責人員承認，於經濟景氣甚佳之 2000 年，失業率低於 4%，零售業成長率 4.8% 之情形下（當年為美國失業率三十年來最低之一年，而零售業成長率亦為 20%，為二十年來所最高），應募至部隊，似乎成為無能力人之象徵，因此應募成了正常求職人之最後選擇⁹⁴！
- 2、美軍強制 10% 之最高階士官，必須擔任若干年限之募兵業務。宣傳口號：美軍之存在，不為戰爭，而為阻止戰爭之發生（本文作者按：惟美國在伊拉克戰爭師老兵疲，處決海珊，2007 年再增兵二萬人之後，此宣傳口號是否仍為有效，頗可再進一步追蹤研究。）
- 3、2000 年時，美軍只有 5% 之移民，蓋因此等移民必須擁有綠卡，始能加入美軍。另外，西班牙裔在美軍比率越來越高，尤其在海軍。然西班牙裔從軍之最大障礙，就在於平均教育水準低下。西裔美人乃就學中輟率最高之美國人口族群。進入美軍，教育門檻為擁有高中學歷，而此學歷障礙將眾多有意參軍之西裔，排除極眾。為動員此一族群，美軍將創設教育管道，使有意參軍之西裔，達到高中程度，而後加入美軍。⁹⁵
- 4、另一有趣現象是，對於東歐與亞洲移民而言，美軍形象反而甚佳，比美國人民自己看待子弟兵之形象還要更好。原因在於，這些移民認為自己本屬外國人，正要透過參軍，表彰自己愛國情懷，強化對於美國之認同。而美軍形象，又是如何在此等外國移民之中，取得優異印象呢？原籍牙買加之募兵士官 Christopher Daloon 說道：
「因為美軍有全世界最漂亮帥氣之制服！可不准說，法軍制服比我

⁹⁴ Guillemette Faure, *L'armée américaine n'atteint pas ses objectifs de recrutement*, in : *Défense nationale*, mai 2000, p.97.

⁹⁵ Guillemette Faure, *L'armée américaine n'atteint pas ses objectifs de recrutement*, in : *Défense nationale*, mai 2000, p.100.

們還漂亮！」⁹⁶

- 5、然而，儘管美軍已使出許多鼓勵入營之花招，美軍仍不得不面對募兵不足之窘境。因此美軍必須採用額外兩手段以募兵：其一、高中學歷原為入營最低門檻，但美軍不得不降低之。以前原要求「高中學歷」，現在只要求「GED」，亦即等同於高中學歷」即可。但此措施迅速帶來後遺症：拿GED者，本來就因種種原因，中輟國、高中學業。此類人員中，有不少人，也受不了軍事入伍訓練而放棄入營，耐受力比高中畢業者低落。其二，以前要求身家清白，不得有任何前科。現在，曾犯有輕微案件者，亦接受之。軍中人員坦承，短期來說，雖可補充入營員額；但長遠而言，尤其對於中高級幹部之養成，頗可憂慮。
- 6、美國各軍種中，唯一例外，不受募兵不足所苦者，乃是海軍陸戰隊。海軍陸戰隊不必依靠太多獎學金等手段⁹⁷，仍有不少人投入，他只要強調其「傳統光榮與價值」即可。
- 7、又，為強迫動員每一幹部投入募兵，美軍不惜將募兵最有成效、最有募兵手段之人員，依然輪調至應有軍事單位；所遺空缺，由其他同僚充任。然而這樣做法逐漸在修正中，因為募兵員額還是最緊要者，而強迫輪調會使募兵效率下降。美軍打算聘用民間公司，進行募兵工作。或者讓退伍軍人，受廣告手法訓練後，投入募兵業務。另外，美軍廣告預算，由1998年之8,500萬美金，增加到2000年之1億1,500萬美金。即便三軍本來就可在電視上，進行公益而免費之廣告；空軍仍然購買電視廣告以為補充宣傳⁹⁸。

⁹⁶ Guillemette Faure, L'armée américaine n'atteint pas ses objectifs de recrutement, in : Défense nationale, mai 2000, p.100.

⁹⁷ 美國陸軍 Army 網站，首頁就強調陸軍提供高額獎學金：<http://www.goarmy.com/flindex.jsp>；而且這獎學金不是拿來養成軍事素養，而是對醫療方面加重學習。另外，也以較高之薪水來說服人，“Total compensation : It's more than just salary”，見 http://www.goarmy.com/benefits/total_compensation.jsp

⁹⁸ Guillemette Faure, L'armée américaine n'atteint pas ses objectifs de recrutement, in : Défense nationale, mai 2000, p.102.

第三節 德國之制度及其相關措施

在德文中，稱兵役義務者係指一國之人民於特定期間服勤於該國之軍隊或其他的防護編組，例如消防隊。是否具有兵役義務或兵役義務的對象均因各國而異其規定。除了極少國家的例外規定，兵役義務僅由男子負擔，而常被稱做為常備兵役。在其他德國及歐洲國家，兵役體檢合格之役男經由抽籤的方式達到規定的兵力人數，但被抽中之役男得由他人代替，因此軍隊之義務兵役常為貧困階層男子所被徵集。在德意志帝國時代儘管其他國家的反對，仍實施普魯士徵兵制度，其成效可由 1870 至 1871 年的德法戰爭中得到驗證。在威瑪共和時代，依據凡爾賽和約的規定，德國應廢除義務兵役，而帝國軍隊僅限於由 10 萬個志願役軍人所組成的職業軍隊。德國第三帝國時代，於 1935 年 3 月 16 日再度實施義務兵役。

在二次世界大戰後的 1949 年，西德基本法並無規定服兵役的制度，一直到 1956 年才開始恢復實施至今。不過因為柏林（西柏林）的地位特殊，所以無實施義務兵役。⁹⁹。

表 3-2 自 1957 年以來德國兵役役期表

西元年 役期（月）	1957	1961	1962	1973	1984	1990	1996	2000	2002	2004
常備兵役	12	12	18	15	15	12	10	10	9	9
替代役及社會役	未實施	15	18	16	20	15	13	11	10	9

德國兵役的概念為德國男子滿十八歲並持續居住於德國，或居住於外國而受德國所保護者均有服兵役或社會役之義務¹⁰⁰。服兵役義務

⁹⁹Vgl. Wehrpflicht - Wikipedia.htm. (2006.10.12)

¹⁰⁰德國依據基本法第 12 條之 1 第 1 項規定，男性自年滿十八歲起，有在軍隊、聯邦邊境防衛隊或民防組織服事勤務之義務。

為憲法所規定人民之公法義務，此法律為立法者就志願役與義務役役軍隊間所做出的決定，亦限定為男子，以合乎基本法之規定。而其憲法基礎正是基本法第 12 條之 1 第 1 項。立法者依據基本法制訂兵役法，進一步就服勤、兵役範圍及內容作出詳細的規定。如有事實證明合法長期旅居於國外且以該國為生活中心因此依據兵役法第 1 條第 2 項規定，則無須服兵役。原則上服役期滿退伍，義務役最大服役年限為四十五歲¹⁰¹，而在特殊情況時則至年滿六十歲為止¹⁰²。服軍官及士官役同樣為六十歲，而職業軍人則為六十五歲¹⁰³。另外如防衛事件發生時年滿六十歲始得辦理退伍。除了因體位不合格應檢附證明外，其餘役男原則上均須服兵役。如男子年滿十六歲後欲離開德國超過三個月者，應先向所在地政府之兵役機關先行登記¹⁰⁴。兵役法第 2 條亦規定，對於特定情形另授權以法規命令加以規範。¹⁰⁵

一、德國改變其制度之因素——公平性問題

德國國防軍於過去幾年當中逐漸裁減兵力。同時，軍隊必須能夠立即「境外動用軍隊」遂行國家防衛。這些變遷中，軍隊應考慮進行一系列的改革。其中之一項尚未改變：就是軍隊如一如過去實施義務兵役。大聯盟新政府亦主張保留義務兵役制度。但是這些改革基於種種理由引起愈來愈多的問題。

國家實施徵兵制度干涉人民自由權，使人民遭受到只能入伍服勤的義務，如能同時考慮到這些，即產生兵役公平性的問題。但是在降低人員需求的同時為了要達到兵役公平，有必要縮減兵役役期、強化徵召入伍之標準以及擴大例外得徵召入伍情形之人數。儘管如此，為了少數服役之人員受訓練(事實上這些服役之人員並無須派遣至國外)國防軍必須裁減無立即動用的員額，取而代之的是這些軍官及士官執

¹⁰¹ §3Abs.3WPf1G..

¹⁰² §49WPf1G..

¹⁰³ §3Abs.4WPf1G..

¹⁰⁴ §3Abs.2WPf1G..

¹⁰⁵ Josef A. Alpmann/ Rolf Krüger/ Sascha Lübbersmann/ Horst Wüstenbecker/ Peter Becker, Alpmann Brockhaus Fachlexikon Recht. 11 000 Begriffe aus allen Rechtsgebieten, 2.Aufl., April 2005, S.1549.

行軍隊實質上之任務。

在此可將義務兵役問題的主要爭議歸納為二項，國家與服兵役義務之人，在現行報導中，這二個爭議在衝突行政觀點下進行調查。在此必須理解的是在民主制度下的社會內部衝突以立法及行政實務予以規定是無法轉變的，儘管個人或社會團體與國家之間的衝突對象仍無法受到排除。這些過程再過一段時間應是可以達成的。但這一段時間是有限的。例如說為了達到統計上可計算兵役公平性，實際上可徵召役男之人數是如此的少，在一般徵兵義務的情形下毫無公平可言。當兵役義務表明為國防軍的必要的結構變更的阻礙因素時，即為效能方面的問題。在這些情況作為質疑兵役義務的選項。

（一）肇因於憲法規定

1949年所通過的基本法有許多「父性」及少數「母性」的崇高規定，造成兵役公平性的問題：

第3條（法律之前的平等）（1）在法律之前人人平等。（2）女性與男性有相同之權利。（3）任何人均不得因其性別、出身、種族、語言、生長地及來歷、信仰、宗教或政治觀的不同而有所歧視或給予特別優待。

第4條（宗教與信仰自由）（3）任何人得因其良心拒絕被強迫武裝服戰鬥兵役。

一般兵役義務於1956年公佈開始實施，並於1968年即現行制度，基本法僅以「得規定」的文義予以確認。第12條之1（國防與兵役服勤義務）（1）年滿十八歲之成年男子有於軍隊、聯邦邊境防衛隊或於民防團體服勤之義務。（2）凡因良心拒絕武裝服兵役者，則必須服替代役。

服替代役的期間不得超過服兵役之期間。由這些基本法所規定的條文中顯示出兵役公平性的三個衝突線。第一個衝突線是關於計算及感受兵役公平性間的差異；第二個衝突線為兵役及社會役的關係；第二個衝突線則為兩性平等對待的問題。

德國自民黨國會議員認為依今日國際安全狀況來看，傳統的軍隊已過多。國防均因針對未來的任務與挑戰，有教育及訓練出高度專業且職業化軍人的必要。自華沙公約解體後，整個歐洲安全局是完全改觀。德國國防軍也再無理由維持 34 萬大軍以做為防備敵國之用。因此自鐵幕結束，華沙公約解體後，在德國國內及陸續興起裁軍以及採行募兵政策的聲浪¹⁰⁶。

在德國方面，德國國防軍未來的架構必須符合歐盟、西歐聯盟（WEU）、歐洲安全暨合作組織（OSZE）及聯合國之任務所需。為執行歐盟、西歐聯盟、歐洲安全暨合作組織及聯合國範圍內之任務，則必須隨時配合國際性的各項措施，並參與和平任務，因此國防軍的建軍構想應有所調整。由職業軍人、限期軍人所組成志願役軍隊較徵集而來的義務役軍人較有條件能達成未來得國防任務。為使日亦複雜的國際維和任務得以順利遂行，具有一支持續具有高度精良訓練的軍隊有其必要，使得有能力操作高度專業且複雜的各相新式武器及裝備。而此等需具有高度訓練的武器裝備，如僅由服九個月即更替的義務役軍隊執行，勢必難以達成。也因此國防軍需要具有高度訓練水準的科技、專門及職業性的軍人。而這些條件卻是現今徵兵部隊所無法達成的。一般認為現今的九個月義務役役期的軍人無法達成其職務要求。而僅受短期訓練的義務役軍人，在執行現代武器系統的成效上，一直飽受質疑。如國防軍，尤其是緊急危機反應部隊執行其任務時，必須不能不會操作現代化的武器裝備。此項任務佔每年國防軍備預算支出的 30% 之多。此部分亦無法由高度的人事及設備維持費用所得以達成。儘管國家安全政策已准許國防工業籌建現代化武器裝備。國防軍並無榮譽勤務，勤務僅允許具有專業能力之人始得操作新式武器裝備的工作。因此，必須募集與支付具有高度專業背景之人擔任軍人。¹⁰⁷

國防軍於過去幾年當中逐漸裁減兵力。同時，軍隊必須能夠立即

¹⁰⁶Jürgen Koppelin, Plädoyer für eine Freiwilligenarmee, INTERNATIONALE POLITIK, 4/1997, S.56~57.

¹⁰⁷Koppelin, Plädoyer für eine Freiwilligenarmee. in:
<http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1997/aprill1997/pladoyer-fur-eine-freiwilligenarmee.html#> (2007.5.1)

「境外動用軍隊」遂行國家防衛。這些變遷中，軍隊應考慮進行一系列的改革。其中之一項尚未改變：就是軍隊如一如過去實施義務兵役。大聯盟新政府亦主張保留義務兵役制度。但是這些改革基於種種理由引起愈來愈多的問題。

國家實施徵兵制度干涉人民自由權，使人民遭受到只能入伍服勤的義務，如能同時考慮到這些，即產生兵役公平性的問題。但是在降低人員需求的同時爲了要達到兵役公平，有必要縮減兵役役期、強化徵召入伍之標準以及擴大例外得徵召入伍情形之人數。儘管如此，爲了少數服役之人員受訓練(事實上這些服役之人員並無須派遣至國外)國防軍必須裁減無立即動用的員額，取而代之的是這些軍官及士官執行軍隊實質上之任務。

在此可將義務兵役問題的主要爭議歸納爲二項，國家與服兵役義務之人，在現行報導中，這二個爭議在衝突行政觀點下進行調查。在此必須理解的是在民主制度下的社會內部衝突以立法及行政實務予以規定是無法轉變的，儘管個人或社會團體與國家之間的衝突對象仍無法受到排除。這些過程再過一段時間應是可以達成的。但這一段時間是有限的。例如說爲了達到統計上可計算兵役公平性，實際上可徵召役男之人數是如此的少，在一般徵兵義務的情形下毫無公平可言。當兵役義務表明爲國防軍的必要的結構變更的阻礙因素時，即爲效能方面的問題。在這些情況作爲質疑兵役義務的選項。

兵役公平性的基本衝突是由國防部對於現實及不久將來對軍人就德國人民的經社發展期待所需要，亦即各年度所得以徵召之兵力數量，以及這些數量中可供國防軍支配運用之青年男子相符合所產生的問題。

此需求取決於所受威脅狀況及各種考量，即遇到這些挑戰時究竟需要有多少受良好訓練的軍人以及應該要多大部分的義務役軍人始得擔負。而後新一梯次役男陸續入伍，計算出最理想的基本兵役役期應爲一年。

此期間爲役男能夠展現其體力及能量的最佳質之期間，因爲扣除

志願續服現役、所有符合兵役體檢標準而既非免役亦非拒服兵役之人後之所得以在聯邦服勤一年之數量。在這些條件下所獲得之兵力數量是不足的，為使能夠有足夠兵力對抗所面對的威脅狀況，應延長兵役役期。這種情形在冷戰時期，有許多梯次的役男均經歷十五到十八個月的服役經驗。可徵得役男之數量多於實際兵力需求時，無論是財政上的考量抑或兵役公平性考量均應予以縮減，因此自 1990 年後分成二階段的縮減役期，第一期縮減為一年，第二期縮減為九個月。縮減基本兵役並未低於最低兵力的極限值，而又能達到軍人合目的訓練之要求。

二、兵役制度發展之芻議

德國本次討論的發起人對於國家兵役除了在安全政策上轉變外，亦討論德國兵役公平及預算等相關問題。

德國境內直接軍事威脅的去除及國防軍國外動用重點的改變，均要求具有受過專業教育的職業軍人，因此提出普通兵役保留與否之問題。由於整體縮減兵力及拒絕武裝服役權利的強烈要求等現實情況，大大的降低兵役數量，儘管一直有相當多的男性國民履行「團體勤務」但仍促成許多年輕役男產生兵役不公平之感覺。預算緊縮造成兵力及建立現代化軍備所必要之採購相當之限制。

接著探討廢除或結束兵役且同時大幅降低兵力方面，提出一項解決之可行方案。

在考察比較各國的情況，國防體制轉變原因主要基於歐洲整體安全狀況的變化已無需存在大規模的軍隊。

此種情況造成普遍性的兵力縮減，而不再只是透過裁軍予以抑制，而是衰落的兵役公平觀念以及決定採行職業軍隊等現象而產生實質上徵集數量的降低。歐洲各國於其各自軍隊改革上仍不充足並且與社會產生脫節、軍隊的動用範圍、國防預算的額度並非不會發生於德國。

廢除兵役與現行人員獲得問題的原因關係不得導出取消可能內部

求職的例外。軍隊志願役應徵數量的上升或降低原因一直為多面性的，並且常常伴隨著國家經濟與社會整體狀況、勞動市場狀況及與其他職業相較下的吸引力而有所影響。多年的過渡時期及高度的人力需求，在生力軍獲得的方面相對於短期的改革有較明確的助益。費用的比較同樣是無法確定。結構性變革所應花費的首先是經費及以做為吸引人才的投入，以及在各項軍事動用上投入現代化軍備使人員有足夠的保護是非常昂貴的。

國防部長 Peter Struck 於其 2003 年 5 月 21 日所出版的防衛政策綱領 (Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)) 及其稍後的公開演講中堅決的表示要堅持保留普通兵役。即使是在 2003 年 10 月 2 日的新聞會議上公布「國防軍發展指示」(Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr) 並要在一次的降低兵力，也證實了要保留兵役，但也預告將進行全面性的檢討。

國防軍獲得所要的兵源此種情況表示出「選擇性的兵役」(Auswahlwehrdienst) 聯盟黨團並未正式支持國防軍發展指示。聯盟 90 綠黨黨團要求國防軍改為一支純粹的志願役軍隊。聯盟於 2002 年達成一致即國防改革將持續進行至該立法會期結束時，並認為義務兵役已過時。社會民主黨黨團 (Die SPD-Bundestagsfraktion) 延遲對於國防改革決定。而自由民主黨黨團 (Die FDP-Fraktion) 則提出廢除義務兵役的制度¹⁰⁸。基民黨/基社黨黨團 (CDU/CSU-Fraktion) 則力主保留義務兵役，但在其內部亦有不同之意見。

近來此議題在德國又再次回到當時辯論的情況，並明確指出外國軍隊改革的情形與經驗以作為德國決定之考量。

討論的範圍也涵蓋了曾於 1950 年西德政府於興門若德備忘錄 (die Himmeroder Denkschrift) 提出的防衛文件，因為只有如此才能達到預期的軍隊強度，並且建立帶有國會民主體系的新一代的德國

¹⁰⁸ zit. nach Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1357 vom 02.07.2003. ,Vgl. G. Burmeister, aaO., S.6, Fn.2.

軍隊¹⁰⁹。吾人深信惟有全面性的軍隊，在防衛的限度內，在第一委員會之下「國防軍的共同安全與未來」才有實現的防衛可能性。

兵役亦提供往後及人員補充所必要的後備潛力。此外，當時全部北大西洋公約組織除加拿大以外其他組織成員國均實施義務兵役制度，甚至連泛大西洋國家均實施義務役制度。德國兵役法於 1956 年 7 月 21 日經由聯邦眾議院立法通過後，國防軍即開始實施義務兵役計畫¹¹⁰。

由於安全政策一再轉變，基本兵役役期也因徵兵役的興起與軍隊規模的降低受到多次改變。自從 2002 年 1 月 1 日起總共只剩下九個月的基本兵役。對於義務兵役存在的必要性所產生爭議時來已久，但至目前為止德國聯邦府似乎從未正式提出討論。直至 2002 年 4 月國防部才確認：「在當前的安全政策環境、社會情況及可受支配的手段下，國防軍的憲法任務唯有繼續保持義務兵役始得確保安全」¹¹¹繼續保留義務兵役，同時包括防衛政策方針於 2003 年 5 月 21 日獲得確認。據此，義務兵役以適當的形式確保國防軍的後備動員、兵力素質及經濟等事項及有其必要¹¹²。保留義務兵役的重要理由為確保重整後的軍隊能維持其必要的戰力，使能夠支援天然災害、重大意外事件以及維持國內在進行國外各項動用上的基礎。

因此，在不對稱武力的威脅下，唯有實施全面的義務兵役的部隊始得確保國內的安全。

三、安全政策上的必要性

¹⁰⁹zit.nach BMVg, Geschichte der Wehrpflicht (http://bundeswehr.de/wir/wehrdienst/print/wd_geschichte.php), Vgl. G. Burmeister,aaO.,S.6, Fn.3.

¹¹⁰zit.nach Thoß, Bruno, Wehrpflicht in Deutschland - Ein historischer Überblick, in: Ralph Thiel (Hrsg.), Wehrpflicht auf dem Prüfstand, Berlin, Januar 2000, S. 31, Vgl. G. Burmeister,aaO.,S.6, Fn.4.

¹¹¹zit.nach BMVg, Presse- und Informationsstab, Wehrpflicht im 21.Jahrhundert, Berlin, April 2002, S.28. Vgl. G. Burmeister,aaO.,S.6, Fn.5.

¹¹²zit. nach BMVg, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung,Berlin, 21.05.2003, Ziffer 16. Vgl. G. Burmeister,aaO.,S.6, Fn.6.

義務兵役深深的干涉青年男子的個人自由，其於自由民主法治國家的自由僅在國家外部安全出現問題時。義務兵役並非為一成不變的永久原則，而是取決於具體的安全狀況。保留、終止、廢除或基本兵役役期的決定應以安全政策上的考量為依據¹¹³。此話為聯邦總統 Roman Herzog 於 1995 年 11 月在慕尼黑所舉行的國防軍幹部會議上所表明，義務兵役係基於政策上應受審查的基本決定。聯邦憲法法院已於 2002 年 2 月 20 日作出兵役制度的政策決定之警告性判決：

「近來所公開討論贊成及反對一般兵役制度存在的議題有相當之意義，此繁複的政策決定是有問題的。」

「這些問題例如軍事危機預防、民主監督、高素質兵員的獲得的種類及範圍以及實施義務兵役或志願兵役所需之費用等問題均需要有政治上的智慧及經濟上的合目的性，但這些並無法減低憲法問題的產生。」¹¹⁴

該判決揚棄國土防衛作為國防可能極重要的任務而將保留義務兵役必要性認為是安全政策上不再具有基礎。認為防衛國外的危害僅需保留一小部分職業軍隊即已足。

聯邦憲法法院於其所做出之判決中再次強調，立法者在義務役及志願役軍隊所做的公開選擇基本上是國家的重要範圍內、影響社會生活及立法者除防衛政策觀點外，在評價各重點及相互審酌一般政策、經濟及社會政策理由的政策決定。

國防部長於防衛綱領第 62 點 (Nr. 62 der VPR) 稱兵力改造為保留義務役兵役的主要論點。批評者提出異議認為，由於根本的威脅狀況變更應無必要做短期的改造，而應擔保國防軍有能力作長期的改造——就如同其他國家的志願役軍隊¹¹⁵。對於改造所必要後備兵力支配

¹¹³zit. nach Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin-Nr. 97 vom 21.11.1995, S. 42 f. Vgl. G. Burmeister, aaO., S.7, Fn.7.

¹¹⁴zit. nach BVerfG, 2 BvL 5/99 vom 20.2.2002, Absatz-Nr. 47 Vgl. G. Burmeister, aaO., S.7, Fn.8.

¹¹⁵zit. nach Nachtwei, Norbert: Grüne Argumente - Freiwilligenarmee für neue Aufgaben, in: Information für die Truppe, 2003, Nr. 3, S. 19 Vgl. G. Burmeister, aaO., S.7, Fn.10.

擴充實施募兵制之相關配套措施

性的問題至少在義務兵役廢除上是無法提出一個過度階段。

四、兵役公平性的問題

在探討兵役公平性時首先應考慮下列因素：

- (一) 兵役法中所規定的免役人員 (Wehrdienstausnahmen)，例如神職人員、警察、聯邦邊境防衛隊人員、民間災難救助機關人員以及支援發展中國家經濟建設之人員等並非做為考慮兵役公平性的決定性因素。
- (二) 基本法已明確規定人民有拒絕武裝服役之權，這些高度部分排除兵役公平性的主觀判斷。為了在扣除不適合服役及例外之人員後尚能夠達到高度的兵役公平，在過去多次調整義務役現有職務間的比例及每一年役男可徵集的數量的役期。

五、其他國家的實踐、組織與改革

由於德國歷史上的經驗，其獨特「內部領導」形式的綱領及與此構成的「穿著軍服的公民」範本緊密結合。尤其是要如此被確定的是，德國軍隊絕不再會發展成爲一個「國家中國家」。

毋寧說國防軍應認爲是國會軍隊，其最高統帥並非軍職人員而是從政之文職官員。

六、廢除徵兵役制度之建議¹¹⁶

有些人認爲當東西方衝突¹¹⁷結束後同時應即廢除徵兵制度。許多

¹¹⁶Ulrich Finckh, Die Wehrpflicht muss endlich abgeschafft werden.in: <http://www.dfg-vk.de/machs-wie-dieter/dieter02.htm>; Wehrpflicht abschaffen?—Es gibt gute Gründe die Wehrpflicht abzuschaffen. in :<http://www.ipphbb.com/foren-archiv/7/393600/392560/wehrpflicht-abschaffen-41996639-20531-105.html>; Jürgen Koppelin, Plädoyer für eine Freiwilligenarmee.in:<http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1997/aprill1997/pladoyer-fur-eine-freiwilligenarmee.html#>

¹¹⁷1917年至1990年爲世界兩強美國及蘇聯對峙的時期，各自分別主導社會主義國家，西方國家將該共產世界稱之爲Ostblock，及北大西洋公約組織國家，產生衝突的中心點爲傾向共產主義的馬克思——列寧的政治觀點及西方價值觀點迥異之故。自1917年俄國2月革命後即開始超過半世紀的東西對峙，而結束於1990年的蘇聯政權垮台。而高峰時期爲1947年至1990年間的冷戰時期。

盟國也由於面對新的安全政策挑戰而必須被迫終止或廢除徵兵制度。就依當前防衛政策方針而言，國防武力不再以傳統武力進行國土防衛，而是參與多國的危機克服、國際維和等任務。國防軍應大幅裁減兵力，尤其應減低義務役軍人之人數。因此僅需留下為數極少的義務役軍人。在過去十五年來德國軍隊兵員逐漸降低中。1989年國防軍總人數49萬人，其中義務役軍人佔44%約218,000人服十五個月的基本兵役。

依據最新的兵力目標，總員額至多25萬人，所規劃之編缺均因應現代人員素質的需求，其中僅需3萬名義務役軍人，從事短期基礎勤務之工作，佔總員額之12%，另編制10%為志願留營的義務役軍人，役期規定為二十三個月。此兵力目標已於2003年達成。

實施九個月的基本兵役後，未來每年最多亦僅有4萬名義務役軍人於軍中服基本兵役，而志願留營服役減為二十一個月後亦僅剩14,000人。平均每年平均約有415,000位役男符合徵召入營服役條件，但其中僅13%入營服役。在德國多數小黨均贊成廢除徵兵¹¹⁸。德國各政黨對廢除兵役改採募兵制民意測驗調查結果如下：

in:http://de.wikipedia.org/wiki/Ost-West-Konflikt_%281917%E2%80%931990%29 (2007.1.20)

¹¹⁸本問民意測驗為資訊技術促進協會 FITUG e.V. (Förderverein Informationstechnik und Gesellschaft) 於2005年國會大選前所作成。Vgl. Die allgemeine Wehrpflicht soll abgeschafft werden. Die Bundeswehr soll zu einer Berufsarmee werden und die allgemeine Wehrpflicht abgeschafft werden. in:http://www.wen-waehlen.de/parteien/thesen_51.html (2007.1.20) .

表 3-3 德國各政黨對廢除兵役改採募兵制民意測驗調查結果

回答情形	各政黨意見比例						
	社民黨	基督教聯盟	綠黨	自民黨	左派黨	聖經基督教黨	家庭黨
	SPD	CDU/CSU	GRÜNE	FDP	Die Linke	PBC	Familie
絕對贊成	6.9%	2.5%	75.3%	64.9%	46.6%	21.1%	33.3%
相對贊成	25.3%	5.0%	17.6%	22.9%	24.6%	5.3%	41.7%
相對不贊成	31.0%	27.5%	5.3%	8.4%	11.0%	26.3%	16.7%
絕對不贊成	26.4%	50.0%	0%	1.5%	8.5%	26.3%	0%
無意見	10.3%	15.0%	1.8%	2.3%	9.3%	21.1%	8.3%

在問卷當時為 2005 年國會大選前，即便是社民黨大黨亦有至少五分之一贊成廢除募兵。雖基督教聯盟多數不支持，但也確有 15% 作出無意見之表示，可見本議題在德國後續仍可能產生激烈的辯論。

由社民黨與綠黨所結盟的紅綠聯盟 (rotgrüne Koalition) 對於未來是否廢除徵兵制度仍存有相當大的歧見。

紅綠聯盟遂於 2002 年取得一致，確認在 2006 年國會任期結束前進行國防改革。

七、建立具彈性的短期志願役

連接徵兵與募兵階段的過渡時期採行十二至二十四個月的彈性短期志願役¹¹⁹，並先試行六個月，以吸引優秀青年加入。同時並開放婦

¹¹⁹ 志願留營軍人 (freiwillig Wehrdienst leistenden, FWDL) 為服義務役軍人其服役時間超過九個月的基本役期，但並非為限期軍人。志願留營軍人原為降低義務役軍人的比例。其階級僅限於士兵。而役期為十到二十三個月，早期服役至第九個月後即可以從一等兵 (Obergefreite) 晉升至上等兵 (Hauptgefreiten)。除了領取軍餉 (Wehrsold) 外，自第 10 個月起軍事勤務加給

女加入，在通過基礎訓練期間後即可參與國防軍海外任務，並提高其薪資。在這段期間短期服役之軍人與國防軍相互進行「測試」。短期服役軍人逐漸取代基本兵役，並且含蓋所有服基本兵役軍人的功能。範圍亦包含女性及被免除服基本義務兵役的男子。促使短期服役軍人高度的吸引力及效率允許降低軍隊服勤的範圍。

懷斯塞克委員會(Weizsäcker-Kommission)亦稱為國防軍未來委員會(Bundeswehr-Zukunftsmission)，在2000年5月確認了220,000名志願役軍人，包含限期軍人以及職業軍人，已符合未來安全政策上的要求。

短期兵役可進行微幅調整但並不得立即終止。而必須對於人員獲得、人員照顧及職業資助方面提出較佳的計畫。

八、兵源招募構想

於決定國防軍兵源獲得的因素為：

- (一) 攸關國家安全的安全政策已不採軍事上的冒險行動之策略，軍隊派遣至國外執行任務的合憲性獲得確認，並密切與軍人家庭及社會聯繫。
- (二) 國防軍的工作及訓練地點的吸引力，在就業市場上亦須具備相當的吸引力，使得招募到優秀青年加入國防軍的行列，以建立國防軍在國際上及社會上的新新象。
- (三) 於內部管理實踐上，軍人雖任務特殊及參與國外任務，但仍然為「穿著軍服的公民」¹²⁰。國防軍明確其目標為防止戰爭及限

(Wehrdienstzuschlag)，此包含機動加給(Mobilitätszuschlag)，即為一種遠地綜合性津貼(Entfernungspauschale)。

¹²⁰穿著軍服的公民為國防軍內部領導規範，並擴大至每位軍人自我中心觀點的理解(zentrale Aspekt zur Ausgestaltung des Selbstverständnis eines Soldaten)。此為國防軍成立初即產生。此概念由1952年由當時社民黨的國防政策顧問Friedrich Beermann首先提出。此標準使軍人保有在德國法律上的地位，並於1956年透過軍人法的立法更確立其權利與義務。軍人法要求軍人與一般人民相較之不但為優秀的公民，並應具有軍人特有的權利與義務。由於過去軍事強權的殷鑑，現代的軍人並非被要求教育成為單純命令的接受人(Befehlsempfänger)，而是要求具有觀念與確信(Einsicht und Überzeugung)。為達成此目標，給予軍人一項積極與消極的選擇權(Wahlrecht)，例如團體自由權，即德國國防軍協會(Deutscher Bundeswehrverband)。如欲限制軍人的基本權利時，應限於絕對軍

制權力擴張，並應考慮青年政治多樣性的工作職位。

政黨為藍綠聯盟的軍人，超過五年以來所從事維和任務，並拒絕伊拉克戰爭，確實可信。長久以來國防軍不僅是需要優秀的新進人員。亦要求軍人對於德國在國際上所扮演的角色及責任要具有成熟的認知，因此在國際組織、合作發展、和平任務及外交等事務均有高度的要求。在學校及教育事務上，長久以來並未達到上述之要求，即便是在聯邦政府的公共關係事務上亦為如此。效果多元性的外交與安全政策、和平政策應需要均衡的民間及軍事能力。此在聯合國能力尚有許多努力的空間。

九、社會役與替代役的轉變——社會面向的考量¹²¹

徵兵制度並非當然為「替代役」或稱社會役制度成立的基礎。

如同時廢除兵役與徵兵制並應考慮損失的問題。日漸萎縮及不確定的徵兵制度對於服社會役者而言逐漸無益，並且長久以來尋找替代之方式。社會役轉換的建議仍停留在紙上作業階段。¹²²

一方面是由於擴大招募志願役軍人及自願入營之人的加入，另一方面則為已獲得應從事社會安全工作職位的增加之人¹²³。因此而需要一段相當之時間以及經費來支出及取代現今的社會役服務。

十、國家照顧志願役軍人的新措施——轉業的輔助

事必要性的最小程度 (absolut militärisch notwendige Minimum)。另外在服從命令方面，亦僅限於合法軍事命令的服從義務。穿著軍服的公民適用於全體軍人，包含義務役軍人、限期軍人以及職業軍人。

¹²¹Beate Finis Siegler, Konversion des Zivildienstes - eine sozialpolitische Betrachtung. in: <http://www.zentralstelle-kdv.de/presse20.htm>

¹²²Vgl. Frei will ich - Freiwilligendienste ausbauen. in: http://www.gruene-fraktion.de/cms/innen_recht/dok/45/45371.frei_will_ich.htm ", Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen; Bericht der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft - Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland“, Januar 2004.

¹²³義務從事社會安全工作之人之產生，是由於近年德國國內失業率急劇攀升，德國聯邦勞動局為使失業之人能獲得工作，而使原社會役所從事之工作部分劃分為政府照顧失業人口的職缺，統計至 2006 年 9 月止約 50 萬個職缺，可供失業人口應徵。

in: <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilung.php?artikel=1284406915> (2007.1.23) .

德國的軍隊已經在東西關係冷戰結束後，由原本的49萬人裁減至目前的25萬人，其中絕大多數為志願役。也因此為了吸引這些在部隊服勤四到十二年不等的青年，德國強調用妥善的方法來照顧軍人退伍後之就業問題，德國國會遂於2005年5月4日特別制定一個「促進軍人就業輔導法」(Gesetz zur Fortentwicklung der soldatenversorgungsrechtlichen Berufsförderung (Berufsförderungsfortentwicklungsgesetz - BfEntwG))。透過此包裹立法的方式，一併修正及調整的相關四個法律，例如：1、軍人照顧法 (Soldatenversorgungsgesetz)。2、聯邦俸給法 (Bundesbesoldungsgesetz)。3、國防部軍人照顧管轄業務移轉令 (Verordnung über die Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Soldatenversorgung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung)。4、職位保留命令 (Stellenvorbehaltsverordnung)等四大領域。德國照顧軍人福利無微不至，為各國所稱道。對於本法的立法重點著重於國防軍運用聯邦預算及職業教育、訓練學校或機構輔導軍人於退伍後能順利加入公職體系或轉入民間企業，這是德國行之有年的制度，這是希望德國的志願役軍人及職業軍人，都能夠成為專業的人士，而在退伍之前便可以獲得在民間能夠勝任就業的技術及專業證書。

在這個法律中，有許多細節的規定，志願役軍人在服勤尚未結束前的兩月至二十四月之間（視其服役為四年或十二年不等），都可以獲得補助在公私立學校或其他職業教育機構，獲得轉業的訓練。並取得必要的證照。各級軍事院校且要舉辦此類性質的課程，提供給志願役及職業軍人來就讀。另外，也可以自行取得就業訓練的機會，而申請七個月至六十個月不等的補助。

另外，國防部也與聯邦各州政府協議，對於退役軍人給予照顧。例如服務滿十二年的軍人，能夠優先取得見習文官的資格（軍人照顧條例第9規定、第10規定），其他公私機構的工作介紹也都有專門的機構承辦此事。

德國因此對於待退的軍人，是准許以進修假的方式，讓其獲得就

業的機會。所以德國軍隊內的官兵，上上下下都瀰漫著追求新知與專業技術的風氣，大家都爲了在軍隊生涯中能夠爲日後謀得一個專職技術而努力。軍隊便充滿了求知的動力，也因此德國學界會稱呼軍人不只應該是「穿著軍服的公民」（Staatsbürger in Uniform），享有人權，而且應該是「穿著軍服的學者」（Akademiker in Uniform），也就是希望部隊能夠有終身學習的觀念。

同時軍人在退伍前已有了國家給予的轉業訓練之機會，更會增加自信心及穩定感，同時退伍後能夠立刻銜接民間工作，也是給自己獲得自尊心的機會，從而減低了國家照顧的義務，這正是國家花費最低成本的理智方法也。

第四節 日本之募兵制及其相關措施

一、日本自衛隊緣起及發展現狀

（一）緣起

日本自二次世界大戰後，在美國佔領及監督下，修改其原本之「大日本帝國憲法」，最主要的變革即屬日本憲法第 9 條之制定。該條第 1 項規定：「日本國民衷心謀求基於正義與秩序的國際和平，永遠放棄以國權發動的戰爭、武力威脅或武力行使作爲解決國際爭端的手段。」同法第 9 條第 2 項規定：「爲達到前項目的，不保持陸海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權。」此規定係爲了防止日本軍國主義復活，避免戰前歷史重演而特設的一條，由此，日本放棄了作爲國家基本權力之一的交戰權。

這種背景之下，舊日本帝國陸海軍遭到解散，日本不能擁有軍隊，但是如果沒有軍隊的話如何能抵禦外敵入侵？當時並未想到結束世界大戰之後，會迅速爆發戰爭。但於 1950 年爆發韓戰，與朝鮮半島僅一水之隔的日本，甚或是以一個宗谷海峽與蘇俄相隔的北海道，使得日

本當時即有可能成爲蘇聯的目標，於是當年美國佔領軍即以「警察預備隊」的名義，召集舊日本帝國時代的軍人，急速整編起來¹²⁴。

迄於日本防衛廳的成立，遂名爲「自衛隊」，自此，日本三軍的編制初告完成。目前其兵力日本陸上自衛隊爲 148,302 人，海上自衛隊 44,528 人，航空自衛隊 45,913 人，統合幕僚會議 2,069 人，合計共 240,812 人。按日本的總人口數爲 1 億 2,782 萬餘人，約合總人口數的 0.19%，約合 1.8%，佔極小比例。

其數量雖少，但其實力卻不容輕侮，日本有全世界公認極爲精良的武器裝備，現代高科技的打擊武力，另外在其素質上亦是極爲優良。蓋因日本自平成年間以來，經濟不景氣已長達十餘年，此種結果，使得從軍報國似乎也成爲一個青年人不錯的選擇，加上由於自衛隊的定額很少，算是一種難考的公務員考試，因此想從事軍職的人往往需要從大量的競爭者中脫穎而出，使得自衛隊得就素質方面揀選適才者。

另依自衛隊 2007 年預算案之提出，其於人事費用佔所有費用的 44.5%，這個數字很值得我國警惕，蓋因我國花費最多且對其他經費產生排斥效果者即屬人事費用。

特別注意的一點，就階級來分，軍官有 44,191 人，准尉 5,259 人，士官（曹）138,685 人，士兵 65,045 人。士官佔所有自衛隊人員一半以上，可說是常備役士官專職技術人員爲自衛隊的核心骨幹，與一般金字塔型結構（軍官最少、士官次之、士兵最多）不同。

一般而言，至少在許多國家當中，軍隊構成結構，以軍士官兵的數額來說，是一種金字塔型結構，蓋因於陸軍軍事組織採取金字塔式的架構，諸如軍、師、旅、團、營、連、排、班，而通常士官擔任的乃是最基層之班、排、連的構成幹部；因此如果是一個陸軍編組數目龐大的國家，自然會貼近這種金字塔型的型態。然而在海島防衛作戰或現代化戰爭型態下，具有常備性專業士官的地位益形重要，這也是日本自衛隊維持大量數額士官的原因之一。在現代軍事組織中，是否

¹²⁴ 參見加藤健二郎，いまこそ知りたい自衛隊のしくみ，日本實業出版社，日本東京，第 10 頁。

要維持一支常備的大陸軍組織，是我國所應該檢討的。又日本國的情形與我國雖同為海島型國家，過去亦維持過一支數量龐大的陸軍，然則在各自的情形仍不盡相同，蓋其兵器無論陸海空軍所需，日本國皆有辦法自製，而台灣卻完全的仰賴外國進口。因此，一旦消耗完畢，可能即無可用之兵，這是我國所需要注意的一點。

（二）日本自衛隊最近的發展——縮減中的防衛武力

日本近年來也加強裁軍。陸上自衛隊的部分，其總額數向下從 18 萬人減少至 16 萬人，而 16 萬人其中又含了 15,000 人為即應預備自衛官（約佔 9.3%），真正常備員額數僅 145,000 人。而編制上由原本的十二個師調整成八個師與十四個旅，結構上由師向旅調整。除此之外，組建機動運用部隊，防衛廳直屬下的裝甲師（機甲師團）、及中央快速反應集團，含一個空降團及直升機團（空挺團、ヘリコプタ團）。裝甲師為第七裝甲師，第七裝甲師其於 1962 年編成時，即配置於北海道。蓋當時最有可能遭受威脅者，乃前蘇聯自北海道地區入侵，日本第七裝甲師乃是對敵作戰的預備隊，可以運用其快速反應之特色，迅速投入戰場。但自前蘇聯瓦解之後，該裝甲師並未因前蘇聯的瓦解而失去其重要性，反而成為日本唯一之裝甲師而繼續駐守北海道。在近期該裝甲師配合海上自衛隊遂行反登陸作戰演習，令人印象深刻。即其裝甲之打擊武力，可以藉由海上自衛隊之載具，迅速投射至需要的地方。這種由中央直屬的戰略預備部隊，可以迅速將兵力投射到緊急的地方，此種新型態海島型防衛建軍備戰的思考，可供我國做為參考。

表 3-4 平成十七年（2005 年）以降，日本自衛隊配置數

陸上自衛隊	編成定數		155,000人
	常備自衛官員額數		148,000人
	即應預備自衛官員額數		7,000人
	基幹部隊	地方守備部隊	8個師 6個旅
機動運用部隊		1個裝甲師 中央即應集團	
地對空飛彈部隊		8個高射群	
主要裝備	戰車 主要特科裝備	約600兩 約600門/兩	
海上自衛隊	基幹部隊	護衛艦部隊（機動運用）	4個護衛隊群（8個隊）
		護衛艦部隊（地域配備）	5個隊
潛水艦部隊		4個隊	
掃海部隊		1個掃海隊群	
哨戒機部隊		9個隊	
主要裝備	護衛艦 潛水艦 作戰用航空機	47艘 16艘 約150架	
航空自衛隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊	8個警戒群 20個警戒隊 1個警戒航空隊（2個飛行隊）
		戰鬥機部隊	12個飛行隊
航空偵察部隊		1個飛行隊	
航空輸送部隊		3個飛行隊	
空中給油・輸送部隊		1個飛行隊	
地對空飛彈部隊		6個高射群	
主要裝備	作戰用航空機 戰鬥機	約350架 約260架	
反彈道飛彈部隊 主要裝備・基幹部隊	神盾系統護衛艦		4艘
	航空警戒管制部隊		7個警戒群 4個警戒隊
	地對空飛彈部隊		3個高射群

由平成十七年（2005年）的配置數額表可見，日本自衛隊調整，乃在於整個編制趨向於量少質精的方向，並且朝現行防衛大綱縮小規模的方式施行，另外值得注目的在於針對彈道飛彈攔截系統的發展，也是日本於面對威脅之下所做的一種調整¹²⁵。

二、日本募兵制相關措施

（一）自衛官待遇

1、任期制「士」階級部分

自衛官的待遇，初任的階級（三士），為每月 157,500 日圓。略高於高中畢業之社會新鮮人在初任職時，事物員平均為 152,716 日圓及技術員平均為 156,994 日圓。同時大學畢業生之初任用者，事物員平均為 190,774 日圓，技術員平均為 196,191 日圓¹²⁶。又初任一般行政職最基礎之一級公務員第一年（一號俸）為 134,000 日圓，專門行政職最基礎之一級公務員第一年（一號俸）為 154,600 日圓¹²⁷。每年有獎金兩次，及加薪一次。當任期滿了，退職金一個任期（二年制）約 60 萬日圓；三年制約 93 萬日圓；第二任期以後約 130 萬至 137 萬日圓支給。每日服勤時間為早上八時至下午五時；採周休二日制，國定假日及依年資一年有二十四日的特休假。

在退伍後，則可依各自專業領域不同，而獲得下列之執照，計有：汽車修理執照（1~3 級）、大型車輛駕駛執照、牽引車駕駛執照、小型船舶駕駛執照、潛水員執照、航空管制官、航空無線通信士、救命急救士、準看護師、臨床檢查技師、診療放射線技師、危險物處理（乙種第 4 類）、電鍍技術師、公害防止管理者（第 1~4 種）、二級鍋爐技師、電器工事士、電腦檢定（3·4 級）、英語檢定（2·準 2·3·4 級）、打字檢定、資訊處理（1、2 種）及廚師執照。

¹²⁵ 本件需要神盾級改護衛艦四艘及美國的標準三型飛彈，及愛國者三型飛彈，完全成軍須平成 23 年以後，參見此松島攸佐，自衛隊員も知らなかつた自衛隊，ゴマブックス株式會社，日本東京，第 32 頁。

¹²⁶ 參照平成 17 年（2005 年）之民間薪資調查，該調查網頁為 <http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/minkankyuyo.pdf>。

¹²⁷ 參照平成 18 年（2006 年）之俸給表。
<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/h18.4houkyuhyou.pdf>。

2、職業自衛官（非任期制部分）

非任期制之自衛官則依其階級及俸號，領取相對應的薪津。大約可以粗分成兩種，一種為曹（士官）的待遇制度，另一類為幹部（軍官）的待遇制度。首先就曹（士官）的制度說明。

在日本，曹（士官）可以說是支撐整個自衛隊的骨幹，也是在自衛隊結構上人數最多的，如下圖所示。

(2006. 3. 31現在)

区 分	陸上自衛隊	海上自衛隊	航空自衛隊	統合幕僚監部等	合 計
定 員	156,122	45,806	47,332	2,322	251,582
現 員	148,302	44,528	45,913	2,069	240,812
充 足 率 (%)	95.0	97.2	97.0	89.1	95.7

区 分	非 任 期 制 自 衛 官			任 期 制 自 衛 官
	幹 部	准 尉	曹	士
定 員	44,533	5,215	138,649	63,185
現 員	41,311 (1,623)	4,945 (2)	136,873 (5,092)	39,150 (3,364)
充 足 率 (%)	92.8	94.8	98.7	91.3

(注) () は女子の内数

圖 3-1 自衛隊中「曹」所佔比例

日本自衛隊當中，總計曹（士官）為 138,649 人，充足率為 98.7 %，其餘的無論是幹部（92.8%）或是士（91.3%）的充足率，都不及曹（士官）來的好。在制度的設計上，曹（士官）也是很重要的部隊核心，是在戰鬥現場乃至救災現場，作為現場最主要的工作主力。

曹（士官）的產生方式約有三種，其一是以士（任期制）轉任而來，任期制的士在第二任期以後，可以選擇是否參加曹（士官）的訓練課程，然後晉升成為曹（士官）。第二種是高中或專科畢業，通過考試之後成為曹（士官）候補學生，經過為期兩年的訓練後正式成為曹（士官）。第三種是國中（中等）學校畢業後，考入「自衛隊生徒」（相當於我國之士官學校），經過三年的學校課程以曹（士官）後任用。

幹部（軍官）在自衛隊組織設計上乃是擔任領導指揮職，並且作為領導統御、計畫規劃作戰教育訓練、並擔負成敗的責任，因此在待遇上也較高。在幹部（軍官）方面，來源有二。第一種是自衛隊幹部補（類似我國預備軍官）制度，招收大學畢業及大學院（研究所）畢業生，經過一年的訓練後，大學畢業生以三尉（少尉）任命，大學院

擴充實施募兵制之相關配套措施

碩士畢業生以二尉（中尉）任命。第二種為經過防衛大學（類似我國三軍軍官學校）之畢業生來升任。薪津方面，大學畢業生的幹部候補生 213,300 日圓，大學院畢業的幹部候補生 231,200 日圓。三尉昇任後 241,200 日圓，二尉昇任後（大學院畢業生）254,700 日圓。對照勤務、職種、職域，有各種津貼如：住居津貼、扶養津貼、航空津貼、航海津貼、離島津貼（如小笠原群島、硫磺島等）。每年加薪一次，獎金平成 17 年度 4.4 個月的薪水獎金。每日服勤時間為上午八時至下午五時；採周休二日制，國定假日及依年資一年有二十四日的特休假。其他還有貸款（包含一般、特別、住宅貸款等）、儲蓄、及可利用一些國家的給養設施，如保養所（在藏王、東京、輕井澤、別府、伊豆，應如我國之聯勤招待所或警光山莊之類的設施）。

（二）自衛官服務年限

一般自衛官可分為兩種，即同於一般國家職業軍人制度「若年定年」制，另一種為「任期制」。採若年定年制者的階級為曹（士官）以上乃至於將官，依照各階級退除役的標準，在自衛隊中服役一直至該等階級之退休年限。該年限如下表。

表 3-5 自衛隊中各階級服役退除役的標準

階級	簡稱	定年
陸將、海將、空將	將	60 歲
陸將補、海將補、空將補	將補	
1 等陸佐、1 等海佐、1 等空佐	1 佐	56 歲
2 等陸佐、2 等海佐、2 等空佐	2 佐	55 歲
3 等陸佐、3 等海佐、3 等空佐	3 佐	
1 等陸尉、1 等海尉、1 等空尉	1 尉	54 歲
2 等陸尉、2 等海尉、2 等空尉	2 尉	
3 等陸尉、3 等海尉、3 等空尉	3 尉	

准陸尉、准海尉、准空尉	准尉	
陸曹長、海曹長、空曹長	曹長	
1等陸曹、1等海曹、1等空曹	1曹	
2等陸曹、2等海曹、2等空曹	2曹	53歲
3等陸曹、3等海曹、3等空曹	3曹	
陸士長、海士長、空士長	士長	
1等陸士、1等海士、1等空士	1士	
2等陸士、2等海士、2等空士	2士	
3等陸士、3等海士、3等空士	3士	

由上表可以得知，在士長以下之階級，沒有定年之限制。而在曹（即我國士官）以上的階級，皆有一定的年齡限制，分別為五十三歲、五十四歲、五十五歲、五十六歲、六十歲。各階級到其定年為止，即不得再從事自衛隊之勤務而退役，與公務員並無不同。此與我國的情形並無不同，僅於所定年限與日本國有所不同¹²⁸。

另外在士兵階級中，採取所謂的任期制。一個任期中陸上自衛隊為兩年，海上自衛隊及航空自衛隊各為三年。如果續約，則續一次為兩年，該續約的部分則依照曹（士官）的定年期限，各自服役到該等階級所相對應之定年年現為止。如不繼續服役者，則在任期至結束後領收退職金，轉赴民間或其他非自衛隊機關服務。

（三）即應預備自衛官

所謂即應預備自衛官即是非常勤的自衛官，最主要一點是，他們仍然在部隊內的有編制，有點像是部隊中的官兵到一般企業去打工這種情形。在平時為一般市民，但是在收到防衛命令、治安命令或災害

¹²⁸ 參照註 124，第 56 頁。

擴充實施募兵制之相關配套措施

命令時就能即刻動員服勤。與一般預備自衛官不同者在於，預備自衛官於召集命令之後，尚須經過編裝等作業然後才能投入。然而在即應預備自衛官的情況，則是在平時於編制內保持一個基幹的連隊，該等連隊有如我國之基幹營一般，僅有維持最低運作之編制人員（大約是滿編人員之 20%），將該即應預備自衛官編缺集中到該等連隊中，一旦有須出動之情事發生，則即應預備自衛官即至原本連隊所屬所在地，隨即得投入於防衛上之需要，如下圖例所示（其中一例）。

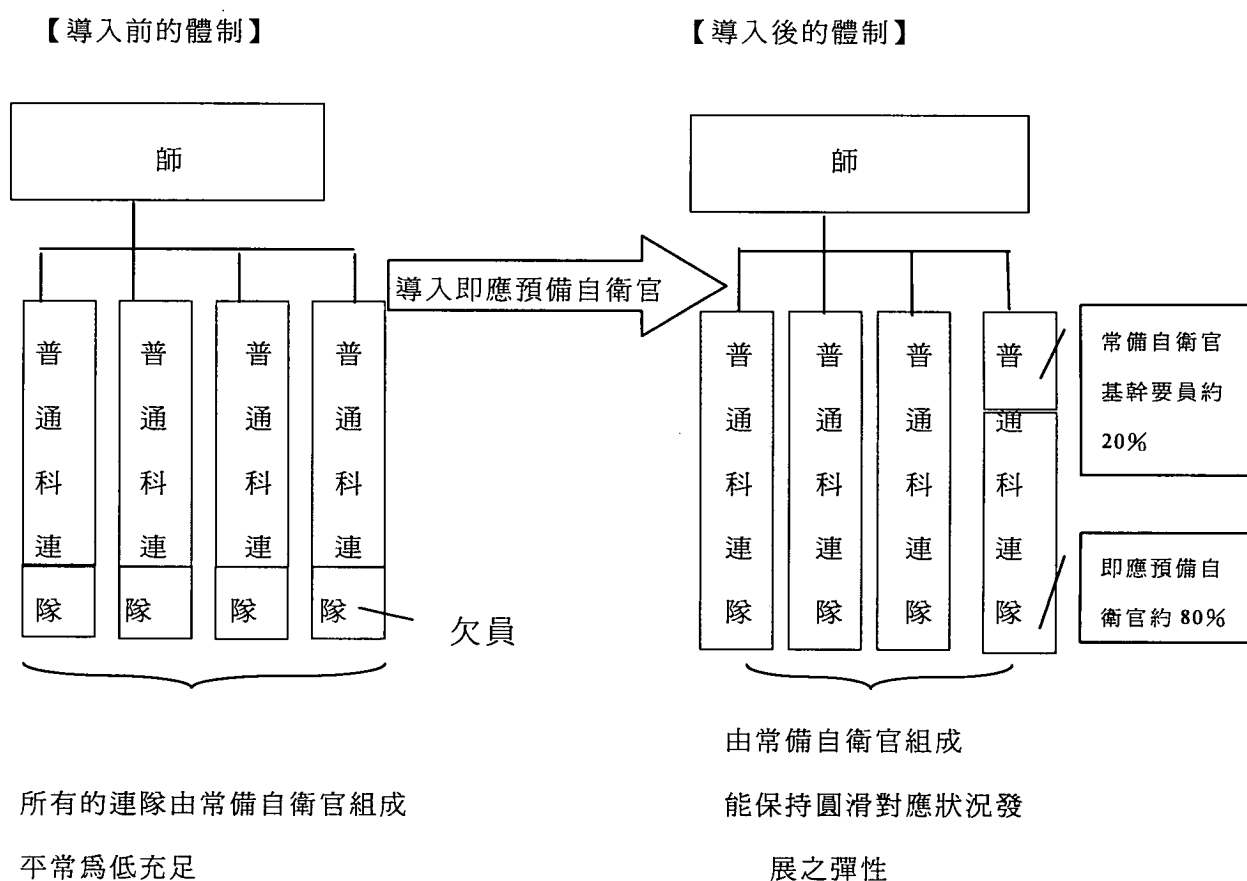


圖 3-2 即應預備自衛官的概要

其優點在於：一般部隊中有所謂的「編現制」，即編制額與現有兵力有相當之落差，編制上之人有可能因受訓或出差、借調的情形，造

成編制與實際員額不符，一般約合滿員的 75%，此即所謂的「編現制」。在這種情形下，一般在平時，常備部隊就同上圖左般之圖示，在一般未滿編的情形下，戰力上不百分之百的發揮，總和起來的戰力亦不高。

於資格選別上，通常以退伍一年內，階級在中尉以下的隊員為招募對象，任期一次為三年，可以繼續。在三年任期內，每個月定期訓練或服勤一天到二天。根據服勤的狀況領取自衛官薪俸，訓練召集津貼及考績獎金。

對於雇用即應預備自衛官的企業、法人、團體、雇主給予租稅優惠，鼓勵雇用。即應預備自衛官的月俸為 42,700 日圓，由自衛隊各地區聯絡部支給，如下圖所示。加上即應預備自衛官的薪俸為每個月 16,000 日圓，訓練時每日約 14,000 日圓的支出，一年約需支出 80 萬日圓，約合一個常備自衛官支出的三分之一。

表 3-6 即應預備自衛官及預備自衛官二制度之比較

項目	即應預備自衛官	預備自衛官
基本構想	為陸上防衛力基本構成之一部分，當接到防衛召集命令、治安召集命令、災害等召集命令時，立即至被指定的部隊擔當自衛隊之勤務。	接受防衛召集命令之勤務。(陸上自衛隊之預備自衛官係陸上防衛力基本構成之外的部分。)
防衛召集之時機	防衛廳長官認為有必要發布防衛出動命令或因預測事態急迫而發布防衛出動命令及災害派遣命令時，經內閣總理大臣之承認，得發佈各種召集命令。	防衛廳長官認為有必要發布防衛出動命令或因預測事態急迫而發布防衛出動命令時，經內閣總理大臣之承認，得發佈防衛召集命令。
任用	自衛官退役者，依其自願選考。	

擴充實施募兵制之相關配套措施

任用期間	自採用日起三年，期滿後依其自願每三年續任之。	
稱呼	指定階級前冠上「即應預備」	指定階級前冠上「預備」
訓練招集	一年三十日之訓練。	一年訓練不超過二十日。 (線再為一年五日，但自衛官退役後未滿一年即採用者，該年之訓練日為一日)。
薪給	每月 16,000 日圓 訓練招集支薪每日 14,200~10,400 日圓 勤務獎金 120,000 日圓(一任期內表現良好) 雇用即應預備自衛官之企業補助每人每月 42,700 日圓	每月 4,000 日圓 訓練招集支薪每日 8,100 日圓

在上表之內容裡，於基本構想上，即應預備自衛官一旦於防衛出動命令發布時，即立即投入第一線，蓋因其在平時即為部隊編組中之一員，只是其並未駐紮於駐紮地。在相當程度上，除了減少常勤自衛官的支出外，其亦可縮減基地營舍之規模，此規模之縮減，自然會減少基地駐地之營運成本，進而減少國防的支出。在節省國防經費上有相當之助益。另外，預備自衛官即屬動員之預備兵力，不屬於立即作戰的編制下，在經過整編及訓練後方能拉上前線作戰，此即二者間最顯著之不同¹²⁹。

¹²⁹ 參照志方俊之，面白いほどよくわかる自衛隊，日本文藝社，日本東京。第 112 頁。

(四) 預備自衛官

在目前的日本自衛隊制度之下，亦有預備自衛官之制度。該等自衛官之選拔，係由退役之自衛官當中選考，於選考後合格者即編入方面隊之下，作為預備役人員。這些人在平時則依其職業從事於職業活動，並且每年依規定接受軍事訓練，每年為五日，但第一年自自衛隊退役者，該年僅需受訓一日。在金錢給付上，每月每位預備自衛隊員得領得津貼為 4,000 日圓，並在召集訓練時每日得領得津貼 8,100 日圓。作為預備隊員，在戰事發生時，其任務為後方警備、後方支援及基地的警備等任務¹³⁰。

按後備軍人之動員，計下列三種情形：

1、編實動員

係國軍各常備部隊及預備部隊按戰時編制，充足所缺人員及武器裝備使之能夠達到完整的戰力。

2、擴編動員

係以常備、預備部隊為基幹，或以國軍各機關學校之現員作調配，於平時計畫動員，戰時動員後備軍人擴編成為新的部隊。

3、戰耗補充

由陸軍軍團、海、空軍各司令部預判作戰傷亡損耗，將所需補充人數按兵科、專長比例，預先提出申請，平時完成補充計畫，戰時以梯隊方式補充部隊戰力¹³¹。

在 2000 年時，陸、海、空自衛隊共有 46,000 餘名的預備自衛隊員，由此種人數大略可以推知，日本預備自衛隊的成員，並非填補戰耗補充而設置，再就其所示之任務可推知，應屬一種擴編動員，在戰事發生時擔任後方之勤務。

¹³⁰ 同前註，第 110 頁。

¹³¹ 參照郭士壯，擴編部隊『編、管、訓、用』之研究，
http://past_journal.mnd.gov.tw/%E5%BE%8C%E5%82%99%E9%83%A8%E5%AD%B8%E8%A1%93%E5%AD%A3%E5%88%8A/mag67/html/1-1.htm

（五）預備自衛官補

在預備自衛官不足的情況下，日本所採取的制度乃進一步的採用「預備自衛官補」的制度。此種基本構想乃在於未經在自衛隊服務過的一般民眾，可已有機會接觸自衛隊，這個制度在預備隊的基礎人數很少的前提下（預備自衛官的選取乃是在於退伍後的自衛官中選取），另闢蹊徑。在廣泛採取募兵制的國家，會變成除了曾參加應募的軍人外，其他廣大的民眾完全處於「不知兵」的情形之下。所以這種另闢蹊徑的模式，也是值得我們參考。

預備自衛官補之制度，其立意乃是在於補充預備自衛官的人數。在一般未曾經歷過自衛隊服務的民眾中，選考出適當的人選受訓，當通過三年間五十日的受訓之後，即納入預備自衛官的動員系統下，在這段三年受教育訓練期間，一律稱為「預備自衛官補」，且無任何階級。福利乃在於三年後得成為「預備自衛官」，且在教育訓練期間，每日有 7,900 日圓的津貼¹³²。

（六）退伍後再就職之協助

爲了避免自衛隊之軍人在退伍後無法適應生活，並且協助其生涯規劃，自衛隊的單位中，防衛廳、陸海空幕僚部都有專責單位負責爲自衛隊軍人退伍後的生活予以幫助，並不是退伍金一發即不予聞問。至於相關的項目如下：

1、職業適性檢查

爲再就職者檢視其職業適性，先確定對某些職業的適合性，然後再針對這結果提出輔導。

2、技能訓練

針對退職後，社會通用的技能提供訓練。諸如：大型車輛（含吊車等特殊車輛）、資訊處理技術、汽車修理、危險物處理等專門技能。

¹³² 參見註 129，第 114 頁。

3、業務管理教育

對於若年定年制退伍時限到的退伍軍人，提供對社會適應性的教育啓發，尤其是賦予在退伍以後保持安定性生活的知識。

4、就職輔導教育

對任期屆滿的自衛官，就職業選擇之知識及再就職應注意事項加以輔導之。

5、通信教育

以遠距教學的方式，對於屆退的自衛官輔導其取得國家考試之執照，諸如社會保險勞務士、通譯案內士、衛生管理者、宅地建物交易主任等。

此外，爲了對這些退伍軍人有所照顧，並對他們退伍後的再就職提出協助，日本防衛廳之下，設有「財團法人自衛隊援護協會」。該會係屬爲幫助退伍之自衛隊軍人再就職爲目的，共設有札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、廣島、福岡等七個支部。每一支部設有免費的「退職自衛官免費職業紹介所」，並與民間企業、及防衛廳所屬自衛隊援護機關、就職安定機關緊密結合，共同爲自衛隊退伍軍人而服務。

三、小結

日本國自二次世界大戰結束以來，因爲身爲大戰的始作俑者，又成爲戰敗國，本身應該不能再有強大的軍力。在美國版的憲法上，日本右派的人士甚感憲法第9條乃阻礙其成爲「正常國家」的條文。受限於如此的環境之下，日本國不應該存在有軍隊此種物事。然而韓戰的爆發及冷戰的肇始，使得美國改變其對日本的態度，改而扶持日本國之防衛武力。

爲免日本再次走上軍國主義，新的日本軍隊稱爲自衛隊，陸海空三軍均採募兵制。在冷戰的年代，爲成爲美國西太平洋遏止蘇聯共產的防波堤而建設之日本自衛隊，將其精銳部隊皆置於北海道，例如唯一之裝甲師——第七師，即部署在北海道。此時日本的戰略構想，仍處於防守態勢，必得美軍之增援後，方才能擋住前蘇聯的進攻。不過

也託駐日美軍之福，日本得以免於軍備競賽，將大量資源用於戰後復興及經濟發展，使得日本至 1980 年代的發展達到高峰，一躍成爲世界第二大經濟體，僅次於美國¹³³。

然自前蘇聯解體以來，日本北方壓力大幅減輕，面對的威脅不如前蘇聯存在時大，因此在規模上逐漸縮減。在冷戰結束後，日本研判其本身遭受入侵之可能大幅縮減，因此從來是準備同前蘇聯打航空戰、戰車戰、反潛戰等爲防止前蘇聯入侵之作戰方式及裝備人員，逐漸轉型爲注重周邊各國狀態的調整，除人員的縮減外尙包含裝備朝向這個新目標的更換，值得注意¹³⁴。

日本國自採取募兵制以來，其在待遇上力求與其國內之薪資水準不相上下，容有可能的話還略高於一般的薪資水準。根據比較，自衛隊的薪餉與一般民間企業或是一般公務員相差不大。即使是相差不大，然而在兵源上，約有著 1 億 2,782 萬人¹³⁵，而自衛隊僅 240,812 人，自衛隊僅佔總人口之 0.19%。饒是如此，自衛隊仍存有相當的缺員（幹部充足率 92.8%、士充足率 91.3%）。因此，日本國政府亦採取相當的福利措施來招攬民眾加入自衛隊。最主要的是以薪資福利以及退休金等，再輔以相當的生涯規劃以及輔導，加入自衛隊對一般人民而言是有著相當的吸引力。再加上妥適的就業輔導、證照取得輔導及大量的援護工作，自衛隊的吸引力不容小覷。

另外，爲了彌補現戰力的空缺，日本國發展出新的制度——即應預備自衛官的制度，填補接近 10% 的人力空缺。及應自衛隊這種補充人力並且讓現有部隊得保持接近滿額的作法，殊值我國於採行募兵制之後，在補充人力或是在減少人事費用支出之上得有裨益。

第二種預備自衛官制度也是殊值我國注意的，乃在於倘若是採取募兵制的話，連預備軍人自然也是應募而來，這樣的話，勢必又造成

¹³³ 日本的國防預算歷年都不超過其 GDP 的 1%，因此可將大量經費移作他用。參見註 129，第 65 頁。

¹³⁴ 相關內容可參考日本防衛廳的防衛大綱，該大綱有針對日本目前國防態勢提出說明。<http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm>。

¹³⁵ 資料來自日本國人口統計資料，網址 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/tsuki/index.htm>。

另一筆人事費用的負擔，我國在規劃募兵制轉型時應注意此問題，即整個後備兵力需要加以檢討。

另外，鑑於日本本身後備兵力薄弱，日本另闢蹊徑的「預備自衛官補」是一種補充後備兵力的方法，但是三年內接受五十日的軍事訓練，真正在戰場上能發揮的功效實在是令人存疑。但這募兵制後是有個制度，值得研究。

第五節 各國綜合比較

由本章一至四節討論歐美先進國家募兵制的實施及發展，吾人可以在本節以簡單的表格方式陳列其特色，並指出有無我國將來實施更大規模的募兵制時，有無參考的價值。

表 3-7 各國制度及我國適用情形分析表

國別 特色	美國	日本	法國	德國	我國	
					有無參考價值	主辦單位
完全募兵或部分徵兵	完全募兵	完全募兵	完全募兵	募兵擔任主要國防任務，徵兵擔任輔助性任務	德國模式適合現階段的我國採納	國防部
有無實施替代役	沒有	沒有	沒有	有，絕大多數的徵兵役男轉服替代役	有，將來可採德國模式	國防部、內政部
募兵制的法律基礎	徵兵法律	徵兵法律	徵兵法律	憲法明白許可	我國可參考德國模式，進行修憲；亦可仿效他國，制訂募兵條例	行政院

擴充實施募兵制之相關配套措施

國別 特色	美國	日本	法國	德國	我國	
					有無參考價值	主辦單位
有無許可外國人入伍	有	沒有	有，且歷史悠久	沒有外國傭兵，但德國軍人法許可外國人進入德軍服役，但須經國防部長等同意。	沒有，但我國國防法已仿效德國軍人法之規定，許可外國人在國軍中服役。日後宜採納法國及美國的制度，許可外籍人士入伍。	國防部及內政部
外國人入伍的優惠	本人及家人獲得國籍	沒有	本人及家人獲得國籍	可以透過功勳歸化取得居留及國籍	可以透過功勳歸化取得居留及國籍；亦可以明白在募兵法律中規定服役一定年限者得給自己或家人取得中華民國國籍	國防部及內政部
募兵宣傳方式	在各地設招募點；宣傳外包及國防部自製，花費昂貴但活潑	各地設招募站；宣傳由官方自製，花費不多但流於形式	各地設招募站；宣傳由官方自製及外包，花費稍多但活潑	與日本同	現階段與日本、德國相似，日後宜採法國模式	國防部

第三章 外國比較制度

國別 特色	美國	日本	法國	德國	我國	
					有無參考價值	主辦單位
有無後備國民兵制度	有，績效良好	有	正考慮建立	沒有	我國宜參考美、日制度	國防部

第四章 實施募兵制的優缺點分析

我國實施兵役的現狀，以及彌補兵役制度士兵因為役期太短，以致於專業不足的問題，而採行的志願役制度，已在本文第二章做了初步的探討。實行全面的募兵制，則是將國軍全面改為志願役。若基於客觀環境無法立時完全採行募兵制，也要朝此方向努力時，則其前提要件必須是肯定我國實施募兵制的優點超過了缺點。如果由本文第三章的外國比較制度來予觀察，則先進國家中幾乎都已採行了完全募兵制，廢止兵役制度。其中只有唯一的例外是德國，而德國在 2003 年以後的總兵力 25 萬人中，僅 3 萬人為義務役軍人，佔 12%。所以，是以募兵為主、徵兵為輔的政策。

以下便是以我國實施募兵制的優缺點進行分析。

第一節 我國實施募兵制之優點

在現代高科技武力戰鬥中，以募兵取代徵兵，以專業軍人應付現代化戰爭，是未來世界必然的趨勢，並符合當前國軍戰力需求與解決兵源過剩之問題，綜合社會各方主張募兵制之理由，整理後可歸納出下列六點：

一、提高軍人的專業訓練

徵兵制的產生是在工業化的中期。在當時只使用很簡單的槍械、刀矛，做為個人武器。部隊也僅有陸軍而已。此時的義務兵源同樣來自知識水準很低的農人與工人，戰爭基本上仍靠著體力而非科技。直到第二次世界大戰開始，義務兵必須使用較為先進的武器裝備後，已經發覺了唯有較高智力、學歷的士兵，以及較長的訓練，才能使武器發揮最大的效力。¹³⁶

¹³⁶ 帥化民，募兵——優質的善戰之兵，國政評論，財團法人國家政策研究基金會，

而此情形，在現在各種武器已達電腦化的時代，情形更為嚴重。各項武器裝備也愈來愈精密，故必須要有高素質的人才，方能發揮武器裝備最大之效益。義務役服役時間太短，無法熟練較科技化的武器裝備，例如雷達兵、艦艇兵及電腦專業等士兵，往往需要半年至一年才能嫻熟，而此時戰力最強之時，該兵員又面臨退伍。使得部隊永遠處於訓練狀態，而非「可作戰的」最佳狀態。這也是整個國軍，除了空軍戰鬥機部隊外，全係處於「訓練師」的階段。而空軍的戰鬥部隊——空勤人員，也因為都是服長役期的職業軍人。所以，才能夠維持第一流的備戰實力。

義務役軍人不僅役期短，訓練不精，同時這些流動性的人員且是選民，在今日選舉頻繁，社會因民意高漲，民意代表十分熱衷於爭取年輕選票。加上軍方高層也不免畏懼國會及社會壓力，一有出事，一定會找出替罪者。然而，戰爭畢竟是一個殘酷的流血行爲。戰技的熟練，也必須靠著平時最嚴格的訓練，也就是所謂的「平時多流汗，戰時少流血」的寫照。然而，近幾年來，似乎國軍已經逐漸悖離了這個準則。軍方對於義務役士兵視為溫室的花朵，百般呵護，唯恐動輒得咎，這些兵也被戲稱為「草莓兵」。甚至訓練時氣溫太高（例如攝氏32度以上），還要停止訓練改到陰涼處休息。這種措施雖然達到「恤兵」的效果，但是也不可諱言是，這種柔性練兵，無法練出鋼鐵般的勁旅！

所以，我們可以總結出徵兵制造成訓練不落實，戰力的降低，並且一旦訓練完成，即面臨退伍，國家無法經常保有一支已完成訓練的專精武力。實施募兵制可以使部隊因此走向專業化，提升訓練的層次，部隊的協調性與服從性亦較佳。況且精簡兵員是國際環境的大走向，而且我國近年來也實施「精實案」，目標是在如何提高軍方的整體效率，或是特殊專業人才的比率，可確保長期訓練的成果，提高軍隊士氣，並符合二代兵力精密武器操作的需求。精簡人力，提高火力，是軍方現階段的首項要務，讓專業的職業軍人成為提升整體戰力的重要

基石。¹³⁷

二、降低訓練成本

相對於徵兵部隊，志願役的募兵部隊因為訓練一次以後便可以不再訓練，所以一次訓練可抵徵兵訓練的三至四倍。以 93 年（2004 年）國防報告書所載，國軍在該年度的教育訓練經費，就高達 24 億 5,000 萬，而這些訓練大多只有一年的功效期，形成極大的浪費。

而且因為募兵的對象，已經過挑選，所募得兵員之素質與條件，不似徵兵的漫無頭緒，所以針對募兵的訓練，便可以容易規格化，及類型化。甚至更為迅速有效。在實施兵役制度時，部隊最怕碰到所謂的「天兵」——知識水準及領悟力低的新兵，長官必須費盡多倍的心力來教導。但是募兵制即可避免此缺點。¹³⁸

三、減少社會成本

徵兵制將原本屬於社會各領域的人力吸納加入封閉的軍事體系中，阻斷了役男們的生涯規劃，使其脫離過去的專業基礎。目前由於兵源過剩，提早入伍取消，致許多高中畢業等待服兵役的役男，有許多人等了一、兩年，在生活上以及工作上都無法安定下來，更有不少家長希望能夠透過關係讓孩子早日入營服役。而許多高學歷者因為花在讀書的時間太長，等到要服兵役時也覺得老大不小，設法逃避兵役的情事時有所聞，包括為了拖延入伍而念研究所，或是為了逃避兵役而尋求移民、甚至於肢體相殘；根據經濟學者孫克難(1992 年)的研究，表面上看來公平的徵兵制，由於個人的機會成本不同，反而造成役男付出不等的兵賦。況且當兵退伍後，剛出社會什麼都要重新摸索，大部分的人都要一、兩年的時間才能適應！

如果改採為募兵制並招足名額後，每年只需招募四萬餘人即可，其餘有近十三萬的役男可以投入就業市場。以現今就業薪資 28,000 元計算，一年就可以創造 504 億元以上的收入。而企業產值更不可計

¹³⁷蔡鴻池，我國募兵制可行性之探討，空軍學術月刊，2003 年 8 月，頁 165。

¹³⁸<http://de.wikipedia.org/wiki/Berufssarmee> (2007.2.1)

量，這也是台灣經濟發展非常重要的人力資源。

因此，募兵制對等待服兵役的家庭以及役男，均可以減少社會無形的成本，以募兵制的方式讓全國的人力資源做更有效的利用，為社會謀更大的福利。

四、基於公平正義原則

雖然義務兵役是普遍被認為平等的制度，但是社會究竟不是一個單一化的團體，所以總是會存在著服兵役的差異性。例如同樣是及齡青年，有的會因為家庭因素或健康因素，而不必服役。而這些服役的例外，若是出自一般家庭也就罷了，但不乏出高官及權貴富豪，或是出自如醫學院等，也就是被認為是利用特權及門道，來逃避兵役義務。¹³⁹而不少人家且將孩子送到國外留學，來逃避兵役，也被認為是違反兵役正義。

故，社會上也頗多人認為，何妨由全民來承擔兵役的義務，也就是由國庫來支付全部改行志願役軍隊的費用。如此一來，富豪人家可以透過納稅的方式來履行對兵役制度的支持，遠比將孩子送到國外留學，或是在國內透過關係來逃避兵役更好。這也是真正公平的體現。

持這種「募兵才是真正公平」的意見者，已越來越多。

五、有效提高職業軍人的專業水準

實施募兵制的優點，既然是造就專精及高效率的軍隊，雖然一位志願役士兵的人事經費將比義務役士兵高達五倍以上，也因此成立一支募兵的部隊，所費不貲。也因此部隊的績效、人員的素質，成為國家上下關注的焦點。而做為部隊的領導階層，特別是職業軍人，也因此會提高了專業水準。在徵兵制時代，因為不虞兵源，部隊編制不免龐大，各級職業軍人難免雜蕪充數，反正戰力不佳是眾所周知。所以不會有對領導人才的嚴格汰選。

實施募兵制後，因為士官與士兵是招募而來，專業水準提升，軍

¹³⁹蔡鴻池，我國募兵制可行性之探討，空軍學術月刊，2003年8月，頁165。

官的水準也就隨之提升。這在戰時，便可以達到了避免錯誤指揮，而減少犧牲的後果。美國在越戰時實施徵兵制，各級長官基於錯誤的指揮，造成死傷甚多；相形之下，在進行最近的伊拉克及海灣戰爭，美軍全部是募兵制，而各級軍官的表現皆可圈可點、死傷人數也創為歷史上的新低。而且在進行伊拉克戰爭時，盟軍主力（英國及美國）都是募兵而來之志願役軍人。而對手之伊拉克，則為徵兵制之軍隊。所以在開戰後，儘管伊拉克軍隊擁有全世界第四大陸軍及坦克車的軍力，但仍不堪一擊，特別是指揮體系的迅速解體，都顯示出來募兵制度下的指揮官之高度素質。

六、促進社會和諧，避免兵役行政成本的浪費

實行徵兵制，就必須伴隨著嚴刑峻罰來處罰逃役者。因此，每年國家就要將不少青年繩之以法，造成了甚大的民怨，也可能誤了這些青年的一生。以五年來的統計，妨害兵役的案件分別高達 558 件、548 件、225 件、407 件、509 件，共計 2,247 件，經司法判決無罪者僅占 42 件。所以，實行募兵制因為出於志願當兵，可以減少國家刑罰權的行使。而另外為了實施徵兵的龐大行政任務，各級政府必須耗費許多行政成本，包括人事編制。這些在實施募兵後，都可望獲得改善。

第二節 我國實施募兵制之缺點

儘管募兵制有上述的五大優點，但也有明顯的缺點。這也是徵兵制的優點所在，可加以分析如下：

一、戰時無法立即獲得有效之後備部隊

國家在面臨戰爭動員時，必須立即編組強大之後備部隊。例如以色列在五次中東戰爭都能夠獲得勝利，便是因為有強大的後備兵力。所以義務兵役的優點便是能夠為戰時儲備一大批動員武力。因此，一旦完全採用募兵制時，後備兵源即減少。我國如果立刻改採完全募兵制，雖然在短期內看不出影響，但是長期以往，尤其是約十年以後後備兵力來源勢將大幅減少，影響到後備動員能力。

二、卸除精神武裝

從承擔國家責任的觀點來看，徵兵制的採用，使得較多一般國民能知道所謂的「兵」或「戰爭」是什麼，而一般國民也能夠有一些軍事的常識。而由於一般人民沒有受過戰鬥的訓練，一旦發生戰爭，一般人民的思考方向即：戰爭就交給志願役的軍人去從事，而沒有保家衛國的決心，並無精神上之武裝，容易因為威脅而屈服。

三、造成軍人地位降低

募兵制是依志願入伍，雖然其薪俸仍須按照市場供需定律來定標準，而且必然比一般民間薪水要來得多，約十個百分點。然而，若依軍中工作時間的要求加上當軍人所要負擔的風險，區區地近三萬元的待遇，恐怕沒有太大的吸引力，足以招募優秀人才。反而容易招募到素質參差不齊，只為「暫時糊口」之人員。換句話說，社會上高收入階層者可以憑其財力，遠離危險的工作環境諸如軍隊這種環境；尤其是在東方社會，例如我國，父母願意竭盡全力照顧孩子，即使再窮恐怕也希望孩子遠離危險。更何況台灣早已步入小康，一般人家都可以養活自己。不像美國，父母對成年子女都要求其能自立，少有供其費用者。所以募兵制常常是低收入者為了餬口飯吃，越來越多人加入軍隊的行列，使軍人成為低收入者之代名詞。美國在 1973 年實施募兵制後，便產生了這種問題。應徵入伍者，基本上都來自於下等家庭，例如黑人佔所有軍人的 24%，便是其美國人口 12% 的兩倍。也因此，美國最近有國會議員，如紐約州共和黨眾議員 John M. McHugh，呼籲重新實施徵兵制，便是此一道理。¹⁴⁰

所以，募兵制可能變成社會中下階級子弟選擇的行業。不像現在

¹⁴⁰美軍在 1973 年採取募兵制後，當時越戰死傷 6 萬人，加上美國戰敗，社會呈現一片反戰聲浪，導致軍人社會地位低落；而軍隊也發現，軍事理論落伍、士官團功能不彰、復員速度過快、軍隊紀律鬆弛。募兵的素質很差。1973 年開始實施募兵制，發現士兵中有高中學歷的不到 50%；1980 年募兵有高中學歷也只有 68%；到了 1990 年募兵有高中學歷才提昇到 93%（才比社會中有高中學歷的比例高，當時社會有高中學歷的大概佔 73% 左右），美軍歷經十五至二十年的時間，才得到了高素質的人力。為因應招募的士兵素質普遍降低，導致軍隊必須採取許多的訓練措施，提昇士兵的素質，因為「有錢、高素質、在人力市場有競爭力」的年輕人，不願當兵。以我國當前的情況來看，軍隊的社會地位、訓練過程、生活管理等諸多因素，必然也會影響有志青年的從軍意願。

的軍人爲全民之子弟，募兵制恐怕有可能造成軍人地位降低，社會階層之扭曲。

四、現行徵兵制有維持社會秩序之功能

軍事訓練可培養團隊紀律觀念與責任感，具有成熟心智與強健體魄的作用，亦扮演社會教育的功能。以往許多素行不良的青年入伍後，都能改過自新。軍隊形成社會秩序維護的大本營。而募兵制較無法達到此功能。另外，由於服兵役的役男並非都是由職場招募而來——不像動員的部隊，這些青年多半尙未經過專業的技術訓練，所以許多都尙未獲得工作，或是仍在求職之中。所以入伍也變成了可以避免社會有一批失業的青年。特別是對身無一技專長的青年，在入伍後獲得了專業的訓練，例如駕駛、保全、電腦及其他文書處理，而爲社會訓練一批人才。

所以一旦廢止服兵役，也有令人擔心社會治安將會惡化。

五、增加國家財力的負擔

實施募兵制來招收有意願的優秀青年，是以付出較爲優厚的待遇來做吸引。這也是各國實施募兵制可以成功所依賴精心設計的「利己」因素：例如美國陸軍徵兵部門對新兵招募的動機調查結果發現：26%是爲了獲得獎學金，可以免費入大學；24%是爲了獲得一技之長，可供退伍後就業之需；10%爲發揮個人才能。而出於愛國者，只佔10%。就以前兩者純粹對自己有利的動機，就已佔了50%。可說明了利己的因素之重要。¹⁴¹

一位募兵的薪俸，如果以目前估計近三萬元計算，爲徵兵制士兵一個月薪資6,500元多三倍有餘，加上其他的隱含性成本：包括撫卹、保險等。以國防部的推算，每名志願役士兵平均人事成本爲新台幣88萬元，而義務役士兵則只有18萬元，後者即爲前者的五分之一。另外，依國防部94年(2005年)的國防白皮書指出，民國95年至98年(2006

¹⁴¹ 參見 www.singtaonet.com，星島環球網之環球「北美要聞」，美軍徵兵下下招？，2006年2月16日。

年至 2009 年) 推動擴大募兵，就必須增加人事經費分別為 44 億、89 億、131 億及 151 億。

同時，在宣傳募兵的費用也是一大筆開銷。例如法國實施募兵制後，每位士兵招募的費用即需 3,000 歐元，合台幣 12 萬元，而美國則高達法國的六倍，達 72 萬元。

所以花在人事上的費用將會排擠掉武器更新的其他費用。這也是實施募兵制國家所普遍面臨的問題。

關於實施募兵之後的財務如何調適，本報告第五章將有較為詳盡的分析。

第三節 我國實施募兵制之其他不利因素

一、重文輕武的傳統觀念

長久以來，我國軍人的社會地位普遍不高。遠的不談，在民國以後，我國不論是內戰、或是對日抗戰，軍人都是犧牲最為慘重的職業。而且軍人的待遇極為微薄，軍人及軍眷的生活遠在社會標準之下。所以形成了「好鐵不打釘，好男不當兵」的現象。台灣的情形雖然比大陸較為改善，但在二次世界大戰中，不少台籍同胞也被日本政府徵召去南洋充當砲灰，所以社會上普遍對軍人的行業沒有太大的興趣。同時著眼於軍紀的嚴格，也使絕大多數不習慣於紀律的國人，不會喜歡軍隊的生活。

二、戰爭陰影的持續存在

國際局勢儘管已經擺脫了冷戰，但台灣海峽戰爭的陰影，卻沒有消退的任何徵兆，反而有持續升高的跡象。這可由下面幾個方向可以感觸得到：

(一) 中國大陸的軍事實力逐漸增強

在蘇聯解體後，大陸已經成爲僅次於美國的世界第二大軍事強國。儘管中共的軍力，以美國等西方國家認爲仍不夠先進，但對比台灣及周遭國家而言，仍是一個超強的軍事大國。而大陸近年來經濟發展的突飛猛進，也加速了中國軍隊的現代化，連美國與日本等國家都已將中國大陸視爲第一號假想敵。台灣面對中國大陸軍事武力的強勢成長，自然不能沒有切身的巨大感受。中共數百枚飛彈的瞄準台灣，便是一例。

（二）中共從未宣布不對台灣動武

大陸對台灣的關係，至今從來沒有宣布絕對不使用武力，而是一再宣布「有條件」式的動武：台灣獨立或是有國外介入的前提。而大陸官方這個立場似乎十分堅決，在中國領導人歷次與美國總統的官方會談時，對於美方每次都會提到：美國堅決認爲兩岸應當以和平方式解決統一問題時。中共都是以上述立場做爲回應。所以台灣海峽始終存在可能產生戰爭的危險性。

（三）台灣朝野都會挑起台獨這個敏感的議題

由近十年來，海峽兩岸政府每次造成神經緊繃的導火線，都是涉及到台獨的主張或相關的議題所致，不論是李登輝總統的兩國論引發的飛彈危機或是去年中共所制定的「國家反分裂法」許可動用軍隊解決台獨問題，都是典型的例子。然而，面對這種會可能造成軍事衝突的敏感議題，在台灣這個一方面憲法保障言論自由、一方面基於選舉所需要的火辣辣與刺激性的訴求，以求獲得特定選民結構的支持。在另一方面，可能便是基於民粹的考量，都使得會有個別的政黨、政治人物，會把台獨做爲訴求。也因此，必然引發中共的激烈反彈，軍事的衝突也必然是最直接的手段之一。

（四）台灣今後幾年仍是強調獲得軍購的必要性

自 2003 年以來，民進黨政府推出的軍購政策，雖然被立法院封殺，迄今尚無解套的可能。但是，國軍武器的老舊也是不爭的事實。在今後數年內，三軍的武器也都必須進行更換或添裝，不論藍綠哪個政黨執政，都會向全民訴求軍購的必要性。而此訴求最令人信服的理

由之一，便是台灣與大陸的軍力對比。其結果也必然是大陸已經具有大幅度壓迫台灣軍力的現實性，才有可能說服台灣的民眾都願意壓縮社會福利及經濟建設等經費，來挹注到動輒上千億的國防經費之上。

（五）台灣戰略地位的重要，引起國際勢力的拉引

台灣由於戰略地位的重要，不僅掌控日本、韓國這兩個經濟大國運輸的樞紐，也有抑制中國向太平洋發展遠洋戰略的咽喉地位。所以台灣的地位是受到國際社會的重視，台灣便很難脫離國際政治角力的漩渦，也因此很難置身列強的權力鬥爭之外，而獨善其身。例如日本前兩年制定的「周邊有事法」，爲了日本國的切身利益，當周邊國家及海域發生戰爭，或類似威脅時，該法規定了日本政府應有的防備措施。這是日本標準的國內法，也只因爲其內容規定了台灣海峽的有事，視爲對日本的安全威脅，卻也引起了中國大陸的激烈反應，認爲有干涉中國內政之嫌。這便是台灣因爲外國的「自家考慮」之行爲，而遭到池魚之殃的例子。以後有類似美國或美國與其他聯邦，在台灣附近進行軍事演習，都可能會使台灣變成政治風暴的中心。

因此上述台灣持續會受到大陸軍事威脅的可能性，將會深度且廣泛地感染整個社會的上上下下，也因此有戰爭的威脅，這是對於募兵制最大的不利因素。以美國在 2005 年及 2006 年以來，特別是 2007 年因爲伊拉克戰爭使得美國軍人死亡人數增加甚高而減低了美國募兵的成效。例如 2005 年至 2006 年的財政年報，便指陳了因爲伊拉克戰爭使美國軍方遭遇了二十五年以來最糟糕的徵兵結果，只完成了 86% 的徵兵任務。所以，這個台海戰爭的夢魘，似乎足以讓不少青年怯步。

三、個人出路的因素

影響我國青年選擇擔任軍人的另一個因素是，軍人的出路問題。不可諱言的，雖然過去我國在實施義務兵役時，曾經舉辦過隨營補習制度，以及因爲專長訓練讓一些役男取得謀生的技能。但是這些役男都是短期的。一旦投身志願役，至少三、四年以上在軍中，能否學到能夠在退伍後順利求職的本事？將是一個重要的問題。按，入伍時的二十歲正是學習的黃金時刻，如果軍中沒有保證能夠給予一個以上的

專門技能，以便在退伍後能夠轉為民用，否則絕大多數的青年不會願意犧牲其最寶貴的四年以上的青春，進入軍中。尤其是台灣是處於一個變動性極大的時刻，許多新興的技術與行業，都是一年超過一年。也因此，青年都不願意為此而跟社會脫節。各國政府也都著眼到青年的這個想法，都會在實施募兵制的同時，建立一整套軍人的轉業訓練以及給予轉業的津貼補助，包括獲得民間的證照及補助唸大學。德國政府在 2005 年公布的「德國促進軍人就業輔導法」(BfFEntwG)，便有詳細的規定。美國及法國亦然。

然而，我國卻無此制度。政府雖然有不少照顧榮民的制度，但不及於志願役的人員之上。而志願役士兵的制度實施至今，時間雖然尚短，還沒有太多退伍者，但是國防部似乎沒有一套完整的民間的轉業輔導措施，包括免費讀大學者。所以，自然減少了服志願役的吸引力。

四、採行募兵制後，會牽涉到政府組織的巨大變動

採行募兵制後，附麗於義務兵役的替代役制度也將取消。現行替代役中，有將近 6,000 名的警察役將取消，政府將必須另行支出一筆警察人事費用。而每年役男中，還有 1 萬名是海巡署所轄之岸巡人員。如果改採募兵制後，這批岸巡人員應否改為警察？抑或仍為目前之岸巡人員？按，海巡署乃是過去警總海防部隊所轉換而來，身分並不明確。而其任務不外防止走私及偷渡，基本上屬於治安性質，而非軍事性質。如將其回歸警察體系，則警政署的職掌可含括海巡署；或移由移民署，則海巡署亦可撤廢，但移民署的編制及權限又將擴充。所以牽一髮而動全身，實施募兵制也將引發其他政府高階機關權限的從新調整。

第四節 小結：我國兵役制度改革的評析

由本章前述關於募兵制與徵兵制的討論可知，募兵制的優點甚多，缺點也不容忽視。本報告擬針對這兩個兵制的優、缺點，做一個評析：

一、就建立強而有力的常備部隊角度以觀

無疑地，唯有實施募兵制才有望使部隊維持巔峰的戰力。這由目前伊拉克戰爭，便是由英、美的職業軍人打敗伊拉克徵兵制的國家，得以驗證。同樣地，在八〇年代，英國與阿根廷的福克蘭島戰爭，英國也以人數極少的募兵部隊，打敗福克蘭人數龐大的義務兵。

因此，若我國一時沒有辦法實施「完全募兵制」，可以效法募兵制的好處，將需要較長訓練及專業的兵種，交由志願役人員來執行。吾人知道，現代國防工作範圍極廣，戰鬥部隊只是其中的一小部分而以，其他的支援及輔助勤務，仍需要不少人力，便可由義務役人員來充任之。

二、就動員的後備力量而言

義務兵役的好處是能夠培養一大批動員武力。一旦有事，可以應徵召入伍。然而，這種動員制度，已經漸漸不能符合時代的需求。因為：

- (一) 現代的武器十分精良，如果沒有經常的訓練，動員後不能立刻上手，還需要訓練。因此需要一段的訓練期，此時並無戰力可言；
- (二) 動員後需要一大批的武器與裝備，國家平常對於昂貴的武器泰半不可能準備多份，因此多給現役部隊使用，留給動員部隊的多半是老舊、過時的。所以，不僅戰力有限，而往往為維持這些被淘汰的裝備，而費盡心思。最後都不會有太多的存貨；
- (三) 如果國家沒有強大的國防工業能力，則動員的能力將停留在表面。例如我國沒有自製戰鬥機與戰艦的能力，全係外購。一旦

動員，將面臨海軍動員部隊無艦、空軍動員部隊無戰機、陸軍坦克及砲兵亦無戰車或大砲可使用的窘境。因此，徵兵制的動員能力及時效性不必過於誇大。

然而實施募兵制，也可以建立一套戰時的動員制度，例如伊拉克戰爭，美國便全面徵召過去之志願役士兵回役。尤其是募兵制的役期長、訓練紮實，即使退伍後多年，也很容易回復軍中的生活，恢復戰力。尤其是美國還有很好的國民兵制度，讓退伍軍人平日即有練習戰技的機會，這也是傳統徵兵制所無的體制。

不過，總動員制度所依憑的整體戰爭概念，已經逐漸被有限戰爭所取代。現在的戰爭又回復到以現役部隊做短時間且有決定性結果的激烈作戰，而分出勝負，很少會再透過諸如兩次世界大戰般的大規模動員及長期的對峙。所以，募兵制所建立的強火力，先進裝備的小規模軍隊，不論是或攻或守，都較符合現代戰爭的需求。

三、就全民精神的戰力而言

的確，徵兵制是全民的子弟皆兵，人人有戰爭的切身利益。戰爭發生，人人關切。然而，這也非全然是優點，有時反而是缺點，害怕子弟的犧牲而不願意長期堅持抗戰。

尤其是現代的戰爭，殺傷力很強，已無前線、後方之分。而戰爭威脅影響的財經狀況，也會使全民息息相關，很少人會對戰爭漠然視之。所以，全民是否支持政府的戰爭決策，與是否實行募兵制，恐怕並無太大的關連。

四、對社會的成本與和諧而論

服義務兵役會造成逃避兵役者的刑責，固然是事實。但這是文明國家所要求人民守法的結果。如同人民應當繳稅及服從法律一樣。即使實施募兵制，也有對逃兵者的嚴格處罰。在社會成本方面，青年不入伍，的確可以創造更多的就業結果、增加社會產值。但募兵制也會增加就業的機會。而徵兵制的入伍青年，也不乏沒有專業技能及處於失業的狀態。所以只要役期不會太長的話，軍隊反而是可以解決社會

的失業問題以及治安問題之處。

五、軍隊的社會化問題

募兵制比起徵兵制較為不利的是，其人員來源非全面化。如果募兵的誘因不夠，就只能夠吸引社會上的弱勢族群來加入之。例如美國在越戰結束後，所招募的士兵多半是黑人或西裔移民後代，且教育程度很低。不過，假如一個國家的經濟狀況並非穩定，且有經常相當大的失業率，而募兵的待遇可超過社會的一般指標，則短期性的就業機會，也會有相當的吸引力。例如台灣目前二十歲上下青年的失業率常達 12%，便可能是一例。

另外，國家也可以利用其他的獎勵措施來吸引優秀的人才加入軍隊，例如給予助學貸款。實施預備軍官訓練團 ROTC 或儲備兵役訓練團 RSTC，便是一例。

因此，隨著社會逐漸了解募兵制的本質及軍隊生活的透明化後，將會使軍隊逐漸變成中產階級的行業，不會有「當兵皆下品」的現象。

六、就財政的增加支出而言

就志願役及義務役的人事成本而言，的確是存在著至五倍的差異，而這些人士的費用也會排擠國防武器的更新，乃不容質疑。但是實施募兵制也因為必須付出高昂的人事經費，會迫使政府掌控軍方員額的確實性。世界各國的軍方將領多半持「韓信點兵、多多益善」的立場，少有主張裁減兵力者。募兵制絕對會達到裁撤冗員及不必要單位的後果。這是國家財政合理化的現象。以現代國家而言，臃腫及龐大的軍隊，不見得會隊戰力有助。

相反地，國家付給志願役較高的薪水，但獲得高度的戰力，也可由節省訓練成本，避免技術不精所造成的損害傷亡，以及在營訓練所獲得的專業，將來可為社會運用，都是非帳面上所顯示出來的利益。因此，不是純然的浪費。

綜上所論，我們可以認為實施募兵制，並不是有本質上不可克服的缺點，只不過各國的處境不盡相同罷了。在我國，比較困難的恐怕

擴充實施募兵制之相關配套措施

還是在於戰爭的威脅，由於中共沒有放棄武力犯台的承諾，以及我國政壇上似乎將仍會有統獨爭議等，可能激發武力衝突的言行存在，都會使得我國實施募兵制的效果打了很大的折扣。這也是其他國家，例如美國的募兵在遭逢伊拉克戰爭時，會形成二十五年來最糟糕的募兵成效（86%）的理由所在也。

第五章 全面實施募兵制對國家財政負擔之分析評估

第一節 募兵推動的財務需求推估

一、前言

兵役制度是軍隊與社會的介面，因此兵役制度的改變不僅會影響文人統制（civilian control）理念的運作，也會全面影響軍隊與社會的關係。從國家人力資源的觀點來看，國家人才培育須結合國家發展；在快速變遷的時代，役男與社會隔離的時間愈長，將愈跟不上時代的脈動，退伍之後，徒增國家的轉換與適應成本。因此在知識快速發展的趨勢下，如何讓國家的知識菁英，迅速投入國家發展的行列，降低社會適應與知識轉換的成本，亦為「兵役制度」與「役期」思考的重心。

在我國的徵募並行制度下，軍官、士官、士兵都分由徵兵與募兵來源組成，目前國軍官、士、兵配比平均值為「1：1.47：2.1」¹⁴²。目前士官區分志願役士官（包含常備士官及志願役預備士官）與義務役預備士官（預備士官役）等二種役別。根據資料顯示，89年（2000年）志願役士官佔現員比為55%，義務役預備士官為45%；然至93年（2004年）志願役士官佔現員比已提升為67.4%，而義務役預備士官降為32.6%。今後可以朝向士官全為志願役的方向努力。

我國一旦完全實施募兵制是否為財政能力所及，一直是個爭議不休之問題。連前國防部長湯耀明在91年（2002年）4月立法院國防委員會應詢時，即已指出：「連我家人都主張改為募兵制。但限於國軍財力，不能昧於良心實施募兵制。」可見得「財政能力」成為阻礙我國全面實施募兵制的主要理由。

¹⁴²96年度預算書顯示，國軍現員人力結構中，則為1：1.47：2.1，而先進國家官士兵配比均值為1：3：4；顯示目前兵力結構中，軍官所佔比重過高，士官所佔比重不足。參見國防部對「兵役制度全面檢討改進推動小組研究議題分辦表」。

然而，如果我國要決定邁向全募兵制的政策，就要事先就財政支應能力進行深入的分析。本章即以此角度來進行探討。

二、財務需求估計的相關影響因素

募兵制可行與否與國家的財務負擔有相當密切的關係；然由於兵力結構（規模與兵力配比）、武器系統、戰術、戰法之間的交錯影響，導致募兵制的財務需求估計變得相當複雜。從理論的觀點來看，國防體系必須先根據國家安全目標決定軍事戰略，透過軍事戰略（包括建軍與備戰），再結合武器系統、戰術發展才會影響兵力結構。而兵力結構再配合官士兵的平均薪給，便可決定人員維持經費的總需求，並進而推估出年度國防經費的總需求。

但實際應用此一推估流程時，不難發現其間存在許多討論空間。

- （一）募兵制與徵兵制的兵力素質不同，由於我國從未實施「全募兵制」，故募兵與徵兵之間的戰力替代率為何（亦即一個志願役士兵的作戰能力抵幾個義務役士兵），迄今仍是一個懸而未決的課題。
- （二）武器系統、戰術發展與兵力結構之間，本來就存在著換抵的關係；不同的武器系統，對兵力的需求必然不同，而聯合作戰戰術的發展，也必然影響三軍的兵力結構。因此兵員需求與各相關因素之間，有著相當複雜的交互影響關係。
- （三）軍事戰略對兵力規模有相當重要的影響，海、空軍的單位戰力與陸軍的單位戰力不同，故其建軍成本亦遠高於陸軍；因此，在軍事戰略中的三軍配比中，對海、空軍的倚重程度，通常也直接影響國防經費的需求。
- （四）兵力結構中的官士兵配比，也會影響募兵制推動的預算需求。由於當前軍官的平均薪資約為士官的 1.5 倍（少校三級 58,585 元：中士六級 41,140 元），約為志願役士兵的 2 倍（少校三級 58,585 元：一兵 29,480 元）；因此，官：士：兵在兵力結構中的相對比重不同，必然也會導致人員維持經費需求的變動。

換言之，軍事戰略思考與兵力結構發展，必然會影響全募兵制下的國防財務需求。一般而言，海、空軍是科技兵種，軍事成本比較高；陸軍的傳統武器較多，軍事成本比較低。如我們根據美軍過去十年（1990年以後）的資料計算每人每年平均使用預算數，發現空軍大約是海軍的1.34倍，海軍是陸軍的1.15倍¹⁴³；顯示美國空軍的人均成本比海軍高，而海軍的人均成本又比陸軍高，這顯示軍種特性的不同，所造成的軍事成本出現差異。

這種軍種成本的差異，同樣的也存在我國，如我們以民國77年（1988年）至民國89年（2000年）間的資料，進行成本歸戶後計算，計算三軍動用的國防財務資源（不包括戰機特別預算），不難發現海軍的年人均成本最高，約為空軍的1.19倍，空軍的年人均成本則為陸軍的2.92倍。如果把戰機的特別預算加上，空軍使用的年人均預算數大約是海軍的1.39倍，海軍使用的年人均預算數約是陸軍的3.34倍。如以89年（2000年）單一年度來看，海軍的年人均成本約為空軍的1.06倍，空軍的年人均成本則為陸軍的2.24倍。

就先進國家來看，美國海空軍與陸軍的比重大約是59%~41%，澳洲的海空軍與陸軍的比重是54%~46%，英國的海空軍與陸軍的比重是48%~52%，都是比較接近於1:1的比重。以96年度（2007年）來看，我國海、空軍員額現佔全軍比率約為全軍的29%；陸軍佔全軍40%左右員額，分別為海、空軍的2.7倍，故我國目前的海空軍與陸軍的相對比重約是1:2。如果我國的海、空軍與陸軍的兵力比重朝向為1:1的方向調整，則國防部必須同步調降兵力規模，並調整三軍的兵力結構。否則純然只是將成本較低的陸軍兵力，轉換為成本較高的海、空軍兵力；則未來募兵制的支出，必然會超出我們的所能負荷的程度。

再者，由於軍事工作具有平時執行任務艱苦、服勤時間長、危險性高、服務年限受限制、職務異動頻繁、工作與生活不安定、不分晝

¹⁴³參見陳章仁，威脅型態、軍事防禦能力、區域衝突與國防預算關係之研究，國防管理學院國防財務資源管理研究所碩士論文，民91年6月，第3頁。

夜擔任戰備的特性，故較難吸引優秀青年進入軍中。鑑於多年來經招募進入軍中之軍官、士官，留營率不高，役期屆滿時即退伍，為增加全募兵制實施的可行性。及提昇官兵長留久任之意願，推動全募兵制時，必須設計相關的配套措施，才能提昇制度的可行性¹⁴⁴。

面對一個目前尚未推動的「全募兵」制度，在軍事戰略、兵力結構、武器系統，甚至包括戰力參數都處在未知的狀態下，募兵制的財務需求估計，就必須建立適切的「制度假設」，才能推估可能出現的財務衝擊。再者，由於國防體制龐大，不僅官兵的役別種類繁多，人員薪資、加給、福利亦十分複雜；因此在推估實施「全募兵制」所需的人員經費時，就必須建立推估的假設與邏輯，才能得到比較精確的財務估計。

三、財務需求推估步驟與假設前提

(一) 估計步驟

推估未來實施「全募兵制」可能造成的財務衝擊，基本上按照以下六個程序：

- 1、建立備選方案的各種假設，包括合理的「志願役官、士、兵薪給」假設、「兵力配比」的假設及「兵力規模」的假設等等；
- 2、建立全募兵制的基本方案，並計算全募兵制下的「人員薪給」需求額度；
- 3、根據人員薪給與人員維持經費的歷史關係，推估出全募兵制下所需的「人員維持經費」；
- 4、如果基本方案不可行，則進一步變動項次 1 的各項假設，發展出可行的延伸備選方案，作為全募兵制推動的選項。
- 5、計算為提昇募兵制度的吸引力，所需的「增支」福利數額；及

¹⁴⁴國防部曾為提昇官兵長留久任意願，研擬以下的措施：一、區隔士官兵招募策略；二、區分部隊屬性調整待遇；三、訂定志願役士兵就學就業獎金；四、訂定服役期間取得民間通用專長證照；五、擬定改善生活設施具體措施；及六、擬定軍人福利相關措施。參見國防部對「兵役制度全面檢討改進推動小組研究議題分辦表」。

6、估計徵兵制度與募兵制度過渡期間，及全募兵時期所需的國防預算需求。

（二）假設前提

1、兵力規模假設

兵力規模必須透過適度的假設，才能據以推估募兵制下的人員維持經費與國防預算需求。在假設兵力規模時，須同時考慮（1）國防部未來兵力規劃；以及（2）募兵制可能造成的國家財務負擔。按照國防部公布精進案實施後，未來徵兵制的兵力規模將可降為 27 萬人，甚至 25 萬人；因此，本研究便採取「定錨與調整」的折衷策略，先以 96 年度（2007 年）的 26 萬人（預算書 261,016 人）員額作為兵力規模思考的第一個定錨點。之後，再根據財務供給的限制，在 26 萬兵力規模左右，進行兵力結構的調整。

2、官士兵配比假設

先進國家官士兵配比均值為 1：3：4，士官與士兵所佔的比重較高；96 年度（2007 年）預算書中顯示，國軍現員人力結構中，則為 1：1.47：2.1，顯示目前軍官比重偏高，且士官比重偏低。故兵役制度由徵兵制調整為募兵制時，國防部亦應一併思考官士兵的兵力配比。然鑑於軍制轉換之際，國防組織將會承受較大的衝擊，故轉換的官士兵配比調整，需在國防能夠承受的範圍。故本研究認為在官士兵配比的調整上，國防部或可採取兩階段的調整策略，第一階段先進行軍制轉換，並進行有限度的官士兵配比的微調；第二階段則配合戰略調整與兵力規劃，再將官士兵配比調整到理想的配比狀態。

因此，就全募兵制的財務需求而言，屬於第一階段的調整；故未來官士兵配比中，士官與士兵佔三軍人數的比重必須增加。換言之，調整後士官比值須大於 1.47，士兵的比值須大於 2.1。

3、募兵誘因假設

募兵制推動誘因，主要建立在薪給與福利兩項。首先，全募兵制在強化士官及士兵的素質及作戰能力，因此薪給調整亦應以士官及士

兵為調整主軸。為提昇社會接受募兵制度的意願，募兵時需考慮軍事工作平時執行任務艱苦、服勤時間長、危險性高、服務年限受限制、職務異動頻繁、工作與生活不安定、不分晝夜擔任戰備的特性，並應以高於社會相同學資的一般薪資水準，提供適度的額外補貼。

其次，要增加募兵制的制度誘因，就必須有其它的配套措施；在參考美軍的進修教育，研究中認為可成立教育福利基金，以增加適齡役男參與募兵制度的誘因。在蒙哥馬利士兵法案（The Montgomery GI Bill）中規定，凡於 1985 年 7 月 1 日入營服役的士兵，於服役期間前十二個月，自薪餉中扣除 100 美金，納入國防部教育福利基金（Department of Defense Education Benefits Fund），在士兵服務滿二年後，至退役後十年內，均可享受三十六個月每月領回 404.88 美金的教育福利。

目前國內志願役士兵募集對象，係以高中、高職畢業學生為主，因此亦以高中、高職學生畢業薪資為給付的參考依據。然由於高中、高職畢業學生的心智尚未臻成熟，加上國防體系高科技武器持續引進，未來戰爭對資訊與知識的依賴程度日益增高；因此，有必要重新界定募兵制兵員募集的目標市場。

如以持續多年伊拉克戰爭為例，美軍在戰場上死傷的並非都是低素質的人力。如新任國防部長羅伯蓋茲在就職聽證會中陳述，「光是德州農工大學畢業生，就有十二人死於伊拉克」¹⁴⁵；而許多在伊拉克服役的士兵也都已經成家，並育有小孩。再者，一旦實施全募兵制時，兵員選擇通常是以「戰鬥能力」（如年齡、體力等）為考量依據，故來源未必須侷限於高中、高職畢業學生。因此，如果我們僅提供高中、高職畢業學生的薪資水準，可能未必符合未來志願役士兵的生活需要。而當前針對屆齡役男提供「徵兵」與「募兵」兩個選項的募集策略，在實施全募兵制時，目標市場與募集策略亦均有重新思考的必要。

¹⁴⁵ 參見中央社 2006 年 12 月 6 日新聞，「蓋茲：聽證會非壓力前線官兵安危才是壓力」，網址 <http://news.sina.com.tw/finance/cna/tw/2006-12-06/110312230623.shtml>

鑑於國內大學教育學費高漲，有意就學但家境清寒的青年學子，未來極可能面臨無力負擔高額就學費用的困境；因此，如果能在募兵制度中增加教育福利的誘因，必能增加募兵制度的接受度。再者，如果是士兵退役後無意就學，亦可將其轉為就業基金，作為初入社會的創業資本。

4、財務供給假設

國內對於國防預算長期不足，導致國防戰力難以維繫，主張國防預算應佔GDP比重在 3% 的呼籲甚囂塵上。各國基於承受的威脅程度不同，國防預算佔GDP的比重亦也不同，如冷戰結束前，歐洲各國的軍事支出平均約佔GDP的 3%（參見表 5-1），而以色列 2002 年的國防支出甚至超過GDP的 9%，俄羅斯截至目前為止年度的國防經費都還超過GDP的 4%。面對中共每年以 10% 以上的經費成長趨勢，我國面臨的軍事威脅程度正逐漸升高；而目前我國 96 年度（2007 年）國防預算編列數約為 3,238 億，佔 95 年度GDP（11 兆 5,059 億）的 2.81%，佔 95 年度GNP（11 兆 8,327 億）的 2.74%。此一預算編列數佔我國 96 年度GDP預測值（12 兆 110 億）的 2.70%，佔我國 96 年度GNP預測值（12 兆 3,484 億）的 2.62%¹⁴⁶。預算數字正逐漸朝向GDP3%的目標邁進。

¹⁴⁶ 參見行政院主計處第三局國民所得統計資料～國內生產與成長，網址 <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/news/t01.xls>

表 5-1 1988~1990 年間歐洲各國軍事支出佔 GDP%
(單位：百萬美元)

		1988 年	1989 年	1990 年
英 國	軍事支出	53,418	52,609	51,479
	佔 GDP%	4.1%	4%	3.9%
法 國	軍事支出	49,654	50,263	50,040
	佔 GDP%	3.6%	3.5%	3.4%
德 國	軍事支出	48,697	48,564	51,180
	佔 GDP%	2.9%	2.8%	2.8%
荷 蘭	軍事支出	9,923	10,106	9,735
	佔 GDP%	2.8%	2.7%	2.5%
瑞 典	軍事支出	5,858	5,932	6,045
	佔 GDP%	2.6%	2.5%	2.6%

資料來源：SIPRI database，網址 http://first.sipri.org/non_first/milex.php

軍事決策通常是在資源有限的情形下進行，為避免國防預算拖垮國家經濟，我們必須設定資源線，作為募兵財務需求依循及方案選擇的參考依據。鑑於我國承受中共的軍事威脅較大，而實施募兵制獲得高素質的人力，必然會導致國防經費向上攀升；故本研究根據冷戰結束前西歐主要國家軍事支出佔 GDP 的約佔平均數值 3%，作為假設依據。鑑於我國 GNP 的數值較高，對國家經濟與資源排擠的衝擊較大，故研究中僅採取保守的 GDP 數值；再者由於募兵制度實施，可能是在 96 年度（2007 年）以後，故未來的國防經費將以 GDP 的 3% 的水準作為財務支出的上限（ $120,110 \text{ 億} \times 3\% = 3,603 \text{ 億}$ ），並以現行 3,238 億與 3,603 億之間的差距 365 億，作為募兵制推動的財務緩衝進行規劃。

第二節 全募兵制財務需求與替代方案

一、全募兵財務需求估計：現行結構的基本方案

有關全募兵制下的財務可行性，研究中根據前述的步驟逐一進行。

首先在需求推估假設上，研究中已經建立了四項假設，包括(一)兵力規模假設；(二)官士兵配比假設；(三)募兵誘因假設；及(四)財務供給假設等。因此，進一步將推估按照現行狀態下，推估全募兵制下，人員經費的財務需求。

人員維持經費中，主要包括人員薪給及其他與員額有關的相關支出；鑑於二者之間存在著結構性的關係，故募兵制人員所需經費的估算，需透過薪給福利的結構進行估算。

按照 96 年度（2007 年）預算書顯示，目前的官士兵預算員額分別為官 53,025 人，士 77,921 人，兵 111,162 人；總員額為 261,016 人，其餘的部分則為聘僱員額及維持員額。而在義務役與志願役官士兵的相對比重上，志願役軍官與義務役軍官比率為 0.85：0.15，志願役士官與義務役士官比率約為 0.65：0.35。而當前志願役士兵預算員額估計約為一萬餘人，義務役士兵預算員額約有十萬人，合計 111,000 人左右（96 年度預算書），故當前士兵的志願役與義務役比約為 0.1：0.9。研究中對於基本薪資計算係以本俸、專業加給與志願役加給三項計算；在平均薪資採計時，志願役軍官係以少校三級，義務役軍官係以少尉，志願役士官係以中士六級，義務役士官係以下士，在志願役及義務役士兵採計時，均以一兵為基準。

故現行志願役軍官薪給為 58,585 元，義務役軍官薪給為 16,020 元，志願役士官薪給為 41,140 元，義務役士官薪給為 11,110 元，志願役士兵薪給為 29,480 元，義務役士兵薪給為 6,435 元（詳如表 5-2）。而志願役官、士、兵基本薪給發給數為 14.5 個月（月薪 12 個月，年終獎金 1.5 個月，考績獎金 1 個月）；義務役士官兵薪給發給數為 13.5 個月，義務役官兵只有考成，故不發考績獎金。

表 5-2 現行志願役、義務役官、士、兵薪給計算基準值

	給付月份	本俸	專業加給	志願役加給	薪給合計
志願役軍官	14.5	29,515	21,070	8,000	58,585
義務役軍官	13.5	12,260	3,760		16,020
志願役士官	14.5	17,890	17,250	6,000	41,140
義務役士官	13.5	8,690	2,420		11,110
志願役士兵	14.5	9,870	14,610	5,000	29,480
義務役士兵	13.5	6,435			6,435

註：整理自國防部薪給表各階數字。

如以當前的兵力結構與官士兵配比，直接將現有的義務役官、士、兵轉換為志願役官、士、兵，此時只需在現行的人員預算需求上，加上志願役與義務役的轉換差額，即可得出現行結構下全募兵制的人員薪給需求數。全募兵制下額外的預算需求如表 5-3，估計年度預算約需增加 513 億；其中軍官轉換約需增加 50 億，士官轉換約需增加 122 億，士兵轉換約需增加 341 億，數額不同主要是受到官士兵員額數的影響。

表 5-3 全募兵制轉換下額外的預算需求數

類別/役別	薪資(元)	月數	年薪資(元)	志願/義務比	總員額(人)	轉換差額*
志願役軍官	58,585	14.5	849,483	0.85	45,071	
義務役軍官	16,020	13.5	216,270	0.15	7,954	50 億
志願役士官	41,140	14.5	596,530	0.65	50,649	
義務役士官	11,110	13.5	149,985	0.35	27,272	122 億
志願役士兵	29,480	14.5	427,460	0.10	11,116	
義務役士兵	6,435	13.5	86,873	0.90	100,046	341 億

合 計						513 億
-----	--	--	--	--	--	-------

註：轉換差額計算是直接將不同役別官士兵的年薪資相減，分別乘以義務役官士兵員額數，即可得出轉換差額。

表 5-3 計算得出的 513 億，並未涵蓋全部的預算需求；通常薪給增加，伴隨薪給發生的各項福利與支出可能也會增加，如保險、退休給付等等。故我們必須根據過去的經驗，推估薪給增加後，可能造成的人員維持經費攀升影響。

國軍薪給與福利由本俸、各類加給與其它福利構成；各類加給中，又區分為共同性加給與特殊性加給。其中「專業加給」（原為服勤加給）與「志願役加給」為志願役官兵的共同性加給，特殊性加給則包括職務（如主管加給）、地域（如外島加給）、特殊勤務（如海勤加給、飛彈加給、空勤加給等）等不同性質的加給。而福利措施則包括各種直接與間接的福利項目（如主副食、軍眷維持、購屋貸款、軍儲、軍保、退休撫卹、醫療等諸多項目），這些項目共同組成了軍事人員的薪給與福利。

研究中根據過去 82 年至 92 年（1993 年至 2003 年）間的資料顯示¹⁴⁷，計算得出的人員薪給約佔人員維持經費的 80%，此一結果與過去相關研究的發現相當接近（楊慶永，民 89 年）；只要我們知道募兵制下人員薪給的數額，便可根據 80% 的比率估計出當年度的人員維持經費需求數。佔 80% 的人員薪給需增加 513 億，故佔 20% 的福利與其他人員維持經費，亦應相對成長 128 億（四分之一），造成人員維持經費出現 636 億（508 億 + 128 億）的額外需求。

如前所述，GDP 的 3% 是國防預算編列的上限，現行 3,238 億與 3,603 億之間的差距 365 億，也是募兵制推動的財務緩衝。但現在出

¹⁴⁷不採 93 年預算數字的原因，是因為國防部於 93 年度間將人員維持經費會出現結構性的調整，如將主副食經費移至「設施維護」項下（將人員維持經費變成作業維持經費），薪餉配合裁員調降約 60 億，將政府給付之「保險補助」與「退休費用」移至「人員薪給」項下等等；故以 93 年人員維持經費 1,327 億元（編列 1,365 億）的數字進行推估時，可能出現結構性的差異，而無法比較。國防部 94 年、95 年又進行類似的調整，導致資料之間存在比較性的問題；如果 93 年預算資料不能「還原」到足以與過去比較的編製結構，則須留意需求推估的穩定性不足問題。故比較謹慎的作法是採用 92 年度以前的「薪給」數字與「人員維持費」數字，來推估推行募兵制所需的經費需求。

現了 636 億的財務需求，顯然超出 365 億甚多；因此，以現行兵力結構作為全募兵制推動基礎的規劃，必須重新進行內部的資源調配，從軍事投資或作業維持經費中，至少需搬動 271 億的國防預算，才能滿足 GDP3% 的假設前提。

內部資源調配是可採行的一種作法，但並非唯一；國防部亦可重新調整各項兵力假設，並逐次發展各項替代備案。當兵力規模與兵力結構的假設改變，或國防部採取戰力替代策略時，通常都會改變人員維持經費的需求額度。

二、全募兵財務需求規劃：調整假設後的替代備案

在發展替代備案時，可能的調整方向不外是調整「官士兵」配比（低所得人力取代高所得人力），及調降「兵力規模」（降低兵力需求）。然在調整之際，我們必須考慮募兵的誘因問題，也就是現行的薪給與福利水準，在未來推動全募兵時，是否足以吸引高素質的年輕人投入國防軍旅生涯。

鑑於國內大學畢業學生的普及率大幅提昇，但素質並未同步提升，導致高中、高職畢業學生的素質易受到相當程度的挑戰。如在 1995 年至 2004 年十年之間，大專院校從 125 所成長至 167 所，學士生增加五十五萬多人增加 192.88%，博士生增加約一萬四千多人增加 180.79%，碩士生增加九萬三千多人更大增 333.57%¹⁴⁸。大學畢業生的素質不佳，已成為社會的隱憂，更何況是高中、高職學歷的畢業學生。故面對未來戰爭對知識與資訊的殷切需求，如果我們仍持續以現有高中、高職畢業學生為募集對象的募集策略，未來推動全募兵制度必然會遭致相當不利的結果。

故本研究認為未來在募兵的目標市場與募集策略均應進行調整，應朝向以大學畢業生為主要募集對象的方向發展。此一募兵策略，並不排斥招募高中、高職的畢業學生；但在推動之際，國防部面對高中、高職的畢業學生時，將可有更佳的選擇條件。當目標市場與募集策略

¹⁴⁸ 參見 1111 人力銀行，「大學 高錄取率！畢業 低就業率？」，網址 <http://www.daso.com.tw/epaper/public-paper/2004-08/news10.htm>

界定之後，薪給額度亦應配合，採取對應的市場水準。

就現行募兵制下的志願兵薪資而言，按照 2006 年 6 月 28 日青輔會公布的「大專畢業生就業力調查」顯示，畢業後兩年的大學生平均薪資 35,400 元，畢業後工作年資每增加一年，平均月薪約增加 2,630 元¹⁴⁹，故可得出 94 年度（2005 年）大學畢業生畢業的薪資水準約為 3 萬元（30,140 元）。國防部 96 年度提供的 29,480 元薪資報酬，雖能滿足高中、高職畢業學生的需要，仍低於一般 94 年度（2005 年）大學畢業學生的一般薪資水準。故未來一旦推動招募士兵時，薪資水準配合大學畢業學生的一般薪資水準進行調整。

其次，士兵入營服役需從事危險工作（犧牲生命）與超時工作（隨時備戰），且憲法賦予的自由會受到限制，故應予適當的薪資補償，否則，根本無法吸引高素質的人才投入軍中。

最後，除薪給調整外，我們亦可考慮募兵制的福利誘因，如採類似於教育福利基金¹⁵⁰的措施，以增加適齡役男參與募兵制度的誘因。鑑於國內大學教育學費高漲，有意就學但家境清寒的青年學子，未來可能極面臨無力負擔高額就學費用的困境。因此，如果能在募兵制度中增加教育福利的誘因，必能增加募兵制度的接受度。再者，如果是士兵退役後無意就學，亦可將其轉為就業基金，作為初入社會的創業資本。

過去國內學者曾有對募兵制推動的福利措施進行研究，並提出士兵每月只要提撥一定數額，國防部為每位服役士兵提撥一筆相對基金，挹注就學（就業）基金，士兵在第一次簽約期滿時，便可領回一定數額的就學（就業）基金，作為四年服役之後的就學（就業）發展的額外補貼¹⁵¹，這種作法將有助於激勵家境清寒的高素質人力投入軍

¹⁴⁹ 參見 <http://news.yam.com/chinatimes/society/200606/20060629933844.html>

¹⁵⁰ 蒙哥馬利士兵法案（*The Montgomery GI Bill*）中規定，凡於 1985 年 7 月 1 日入營服役的士兵，於服役期間前十二個月，自薪餉中扣除 100 美金，納入國防部教育福利基金（*Department of Defense Education Benefits Fund*），在士兵服務滿兩年後，至退役後十年內，均可享受三十六個月每月領回 \$404.88 的教育福利。

¹⁵¹ 研究中認為，如果士兵服役四年期間，每月提撥 7,000 元，在四年簽約期滿時，

中。然由於本研究並未觸及可能的福利措施，故此處僅探討薪給與人員維持經費的衝擊，相關的福利措施則暫時擱置，不加探討。

基於現行募兵薪資水準，不符未來全募兵制推動的需要，加上危險性工作、超時工作、自由受限等因素，國防部必須額外提供其他的風險補償，才能有助於吸引高素質人力投入軍中。故本研究認為募兵制的士兵薪給可能須要達到 36,000 元左右的水準，而士兵薪資調升之後，士官也必須相對調升，可能必須到達 48,000 元的水準，才能留住高素質的士官人力（如表 5-4）。

表 5-4 募兵新、舊制薪給水準比較表

募兵舊制	平均薪給	募兵新制	平均薪給	調整幅度
士兵	\$29,480	士兵	\$36,000	22%
士官	\$41,140	士官	\$48,000	17%
軍官	\$58,585	軍官	\$58,585	0%

此一薪給水準設定，在建立一個可供進行財力評估的參考基準；讓我們得以瞭解一旦推動全募兵制時，可能面臨的財務需求壓力。在實際實施時，國防部仍可根據當時的實際需要，進行適度的調整；若實際薪給數額低於此一水準，則國防預算面臨的壓力將可望減輕，若高於此一水準，則國防預算面臨的壓力將會相對加重。

而士官與士兵薪給增加部分，應該同步考慮可能出現的「外溢效果」，將編列在單獨的「加給」項下，以避免衝擊原有的官士兵底薪、退休金、保險的計算。研究中將採定錨策略，首先以「58,585 元—48,000 元—36,000 元」作為國防經費需求估計備案發展的基本方案；但在基本方案之外，也同時模擬幾種可能的組合方案，以作為延伸備

可領回 50 萬元充作就學（就業）基金。士兵四年服役期間，國防部為每位服役士兵提撥 10 萬元，挹注就學（就業）基金；十二萬士兵共需提撥 120 億，平均每年約須提撥 30 億。此一基金運作必須具有彈性，四年期間就學（就業）基金運作，國防部約須獲致 4.5% 的年報酬率。參見韓毓傑、劉立倫、陳勁甫，募兵條例之研究，國家政策研究基金會，民國 93 年 12 月 29 日，第 20 頁。

案發展的參考依據。

由於可行方案的組合方式甚多，需配合國防部的戰力規劃需求而定；以下僅提出四種不同類型的調整方案，藉以說明不同調整基調對人員維持經費的衝擊。

(一) 基本方案下調降兵力規模

這是在延用現有的官士兵配比假設，採用原有的薪給水準，逐次調整兵力規模的作法。研究中分別採取現行的 26 萬兵力規模（概括數），降低的 24 萬兵力規模及 22 萬兵力規模估計。由於聘僱及其它員額約 2 萬人，故官士兵的兵力數字，係以扣除 2 萬人之後的相對比率進行計算。

表 5-5 全募兵制轉換下額外的預算需求數

類別／役別	薪資 (元)	26 萬 員額	轉換 差額	24 萬 員額	轉換 差額	22 萬 員額	轉換 差額
志願役軍官	58,585	45,071		40,955		37,232	
義務役軍官	16,020	7,954	50 億	7,228	46 億	6,571	42 億
志願役士官	41,140	50,649		46,024		41,840	
義務役士官	11,110	27,272	122 億	24,782	111 億	22,529	101 億
志願役士兵	29,480	11,116		10,101		9,183	
義務役士兵	6,435	100,046	341 億	90,910	310 億	82,646	281 億
合計			513 億		467 億		424 億

註：1. 假設官士兵配比與現行兵力結構相同，義務役與志願役比率相同；

2. 聘僱及其它員額假設不變，即兵力員額與官士兵加總二者之數字差異，約計 18,908 人。

表 5-5 中不難發現，在現行官士兵配比下，無論如何調整兵力規模，得到的財務調整結果均甚為有限。兵力規模降至 24 萬人時，僅能縮減 46 億的財務需求（513 億－467 億），而兵力規模再降低至 22 萬

擴充實施募兵制之相關配套措施

人時，也僅能再縮減 43 億的財務需求（467 億－424 億），仍超出 GDP3 % 的財務上限。因此，如果不進一步調整官士兵配比，人員維持經費的攀高，將導致國防預算難以支撐。

（二）基本方案下調整官士兵配比

以下我們進一步檢視官士兵配比在全募兵制推動時，可能產生的財務影響。表 5-6 中顯示在目前的兵力規模下，不同官士兵配比下，推動全募兵制所需要額外增加的薪給數。表中顯示當前兵力規模下，三種不同官士兵配比下，推動全募兵制所需要增加的薪給數額。在當前現有的 1:1.47:2.1 下，需要增加 513 億的薪給數額；在 1:2:2 下的官士兵配比下，需要增加 647 億的薪給數額（因為士官大幅增加，義務役士兵相對減少）；而在 1:2:3 的官士兵配比下，則只需要增加 458 億的薪給數額。

表 5-6 顯示了官士兵配比本身存在的所得替代效果，當兵力結構愈趨於合理的結構，實施全募兵制時所需要額外增加的財務資源可能就愈少。

表 5-6 全募兵制的額外薪給需求：目前兵力規模的不同官士兵配比

類別／役別	薪資 (元)	1:1.47:2.1	轉換 差額	1:2:2	轉換 差額	1:2:3	轉換 差額
志願役軍官	58,585	45,071		45,031	-0.34億	34,299	-92億
義務役軍官	16,020	7,954	50 億	7,947	50 億	6,053	38 億
志願役士官	41,140	50,649		68,871	109 億	52,457	11 億
義務役士官	11,110	27,272	122 億	37,084	166 億	28,246	126 億
志願役士兵	29,480	11,116		10,596	-2.2 億	12,105	4 億
義務役士兵	6,435	100,046	341 億	95,360	325 億	108,949	371 億
合計		242,108	513 億	242,108	647 億	242,108	458 億

表 5-7 中顯示同時操作兵力規模與官士兵配比可能產生的財務影響數。在 24 萬規模，官士兵配比为 1:2:2 時，推動全募兵制須額外增加 414 億的薪給支出；相對的，在 22 萬兵力規模，官士兵配比为 1:2:3 時，推動全募兵制則只須額外增加 211 億的薪給支出。同時比較表 5-6 與表 5-7，不難發現兵力規模對全募兵制推動，會發揮較大的財務影響力。

表 5-7 全募兵制的額外薪給需求：調整兵力規模與官士兵配比

類別／役別	薪資 (元)	1:1.47:2.1	轉換 差額	1:2:2	轉換 差額	1:2:3	轉換 差額
志願役軍官	58,585	45,071		37,400	-65 億	28,333	-142 億
義務役軍官	16,020	7,954	50 億	6,600	42 億	5,000	32 億
志願役士官	41,140	50,649		57,200	39 億	41,840	-53 億
義務役士官	11,110	27,272	122 億	30,800	138 億	22,529	101 億
志願役士兵	29,480	11,116		8,800	-10 億	9,183	-8 億
義務役士兵	6,435	100,046	341 億	79,200	270 億	82,646	281 億
合計		242,108	513 億	220,000	414 億	200,000	211 億

(三) 調整方案——調降兵力規模

研究中進一步檢視在提升募兵誘因的前提下，調整兵力規模是否足以抵銷調薪後造成財務上的不利影響，結果顯示如表 5-8。表 5-8 顯示，如果我們在現有的兵力規模下，提高士官與士兵的薪給，必然會擠壓有限的國防財務資源，並產生在額外的 642 億財務需求。在 24 萬的兵力規模下，財務需求也會增加 508 億；而在 22 萬的兵力規模下，財務需求也會增加 386 億。換言之，純然靠兵力規模的調降，並不能抵銷提升募兵誘因所帶來的財務衝擊，必須配合其他的兵力調整作為，才能達到降低財務需求的預期目的。

在追求目標戰力的前提下，兵力規模調降必須結合國防部的「戰力替代」策略。亦即以先進武器取代傳統人力，並招募高素質的人才，以更少的人力來操作先進武器。如果沒有同步採取這些措施，則兵力規模降低，只是表示戰力的大幅衰退，對國防軍事的發展未必有利。

表 5-8 全募兵制財務需求：調高募兵薪給及調整兵力規模

類別／役別	薪資 (元)	26 萬 員額	轉換 差額	24 萬 員額	轉換 差額	22 萬 員額	轉換 差額
志願役軍官	58,585	45,071	0 億	40,955	-35 億	37,232	-67 億
義務役軍官	16,020	7,954	50 億	7,228	46 億	6,571	42 億
志願役士官	48,000	50,649	7 億	46,024	-29 億	41,840	-61 億
義務役士官	11,110	27,272	149 億	24,782	135 億	22,529	123 億
志願役士兵	36,000	11,116	1 億	10,101	-5 億	9,183	-10 億
義務役士兵	6,435	100,046	435 億	90,910	396 億	82,646	360 億
合計		242,108	642 億	220,000	508 億	200,000	386 億

註：維持現有的志願役與義務役比率下，調整待遇後，在不同兵力規模下的財務差額計算。各項差額需同時計算薪給調整與該階員額調整的財務影響數。聘僱及其它員額不影響差額計算，故不置入討論。

(四) 調整方案——調整兵力結構及兵力規模

表 5-9 中顯示一方面調升募兵誘因（調升士官、士兵薪給），另一方面同步操作「所得替代」策略（所得較低的士官、士兵取代所得較高的軍官）與「戰力替代」策略（調降兵力規模）。結果發現，從現有的 26 萬兵力規模，官士兵配比為 1:1.47:2.1，調降到 24 萬的兵力規模，官士兵配比為 1:2:2 時，財務需求約可調降 115 億（642 億 - 527 億）。而從 24 萬的兵力規模，官士兵配比為 1:2:2 時，調降到 22 萬的兵力規模，官士兵配比為 1:2:3 時，財務需求更可調降 173 億（525 億 - 352 億）。這顯示了兵力結構的兵力規模與官士兵配比的同時作

用，可能可以在國防財務壓力抒解上，發揮相當程度的影響力。

表 5-9 全募兵制財務需求：調整募兵誘因、兵力規模及官士兵配比

類別／役別	薪資 (元)	26 萬員額	轉換 差額	24 萬員額	轉換 差額	22 萬員額	轉換 差額
志願役軍官	58,585	45,071	0 億	40,955	-65 億	37,232	-142 億
義務役軍官	16,020	7,954	50 億	7,228	42 億	6,571	32 億
志願役士官	48,000	50,649	7 億	46,024	50 億	41,840	-51 億
義務役士官	11,110	27,272	149 億	24,782	168 億	22,529	127 億
志願役士兵	36,000	11,116	1 億	10,101	-11 億	9,183	-6 億
義務役士兵	6,435	100,046	435 億	90,910	345 億	82,646	392 億
合 計		1:1.47:2.1	642 億	1:2:2	527 億	1:2:3	352 億

註：維持現有的志願役與義務役比率下，調整待遇、兵力規模與官士兵配比後，財務差額的計算。各項差額需同時計算薪給調整與該階員額調整的財務影響數。聘僱及其它員額不影響差額計算，故不置入討論。

(五) 薪給調整與人維費管理

由於國軍薪給與福利是由本俸、各類加給（共同性加給與特殊性加給）與其它福利（如主副食、軍眷維持、購屋貸款、軍儲、軍保、退休撫卹、醫療等諸多項目）構成；這些項目共同組成了軍事人員的薪給與福利。

如前所述，從過去民國 82 年至 92 年（1993 年至 2003 年）間的人員維持經費結構顯示，人員薪給約佔人員維持經費的 80%；故如我們延續過去的經驗邏輯進行推論，則實施全募兵制時，人員維持經費「似應」再增加原有薪給的 25% 才對。但這種說法未必全然正確，因為這種推論基礎是建立在原有的薪給結構與兵力結構上；當我們推動全募兵時，薪給結構與兵力結構將不同於過去的基礎，這也提供我們

更大的空間可以掌控及管理人員維持經費的發展。

首先從薪給結構的觀點來看，國防部可將士官與士兵薪給增加部分，編列在單獨的「加給」項下（名稱可另訂，亦可結合在原有的加給項下）；此時士官與士兵的薪給結構，與軍官的薪給結構將會不同。二者的薪給結構脫鉤後，一則有助於日後基於管理需要的調整；二則可避免人員維持經費的可能出現的「外溢效果」，避免衝擊原有的官士兵底薪、退撫經費、保險的計算。

其次從兵力結構的觀點來看，在 GDP3%國防資源線下實施全募兵時，兵力結構勢必需要縮減；而兵力規模縮減之後，不僅人員維持經費的其它項目，如主副食、軍眷維持、撫卹等項目的預算需求，亦將會相對縮減（因其與兵力規模有關），同樣的退撫經費、保險經費也會同步降低。因此，在兵力結構調整後實施全募兵制，未必會對人員維持經費產生不利的衝擊。綜合前述「薪給結構」與「兵力結構」的財力影響討論顯示，整體人員維持經費應可控制在現有的水準下，不致進一步造成國防人員維持經費的擴張。

由於推動全募兵制是兵役制度上的重大的變革，故過去我們擁有的國防財務推估經驗，必須適度加以修正才能符合未來的需要。如國防部擬推動全募兵制時，在思考國防預算需求時，就必須同步掌控「薪給結構」層面與「兵力結構」層面的影響，才能讓未來財務需求的推估，更貼近於國防未來的實際需要。

故國防部只要同步採取適當的管理措施，應該就可以將未來的國防預算需求，控制在 GDP3%的國防資源線內，並達成全募兵制的預期目標。

三、綜合結論：募兵誘因、兵力規模與官士兵配比

國防建軍備戰考慮許多因素，財務限制僅為其中一個必須考慮的重要因素。因此，表 5-5 至表 5-9 的計算過程，只是在說明兵力規模與官士兵配比是兩個可以操作的考慮因素，且透過適當的操作，可能也可以抵銷提升募兵誘因對財務造成的不利影響。故表 5-6 至表 5-9 的計算，並非重在提出薪給誘因、兵力規模與官士兵配比的組合方案，

而是重在提出一些不同的思考，讓國防部回到「戰力」的原點，思考官士兵配比與兵力規模的問題。

綜合前述的討論與方案發展，本研究大致可歸納出以下幾個研究結論：

- (一) 募兵雖為不可避免的發展趨勢，但仍應設置「資源線」作為控制募兵發展的依據；且根據先進國家的發展經驗，最多應以GDP3%國防預算編列的上限。
- (二) 募兵制度推動時，國防部必須同步進行內部資源調配、調整兵力規模與官士兵配比，三者缺一不可，才能在預算限制下，達到全募兵的要求。也就是說，除了內部資源調撥外，國防部應該同步檢討各軍司令部的規模、作戰部隊與後勤部隊之間的配置、官士兵配比、武器系統與人力之間的替代關係，才能達到全募兵的預期目的。也就是要回到「戰力」的思考原點，才能有效的解決全募兵制推動的財務需求問題。
- (三) 調整募兵薪給待遇是全募兵制推動時，必須採取的激勵措施。高素質人力不僅有助於軍隊形象的提升，亦可補足兵力調降的戰力間隙，更可與高科技先進武器，產生戰力互補的綜效。

四、審慎評估人員維持經費攀升可能產生的外溢效果

全募兵制可能會導致人員維持經費攀升，並影響國防經費的三區分比率，導致人員維持經費偏高，而作業維持經費與投資經費偏低的困境。再者，人員薪給為法定給與，具有優先支付的特性；在國防預算供給不足的情境下，很可能會高度排擠其他國防經費的運用，導致人力、武器與作業經費根本無法配合的困境。

因此，政府在推動全募兵制時，必須在心理上承諾未來的國防預算，應足以支應全募兵的需求；否則在財源不足的情況下，實施全募兵制的缺點將高於其所能產生的效益。

第三節 募兵轉型與推動

一、推動原則與策略

(一) 全募兵制推動原則

兵役制度由徵兵制轉型至募兵制，本質上就是組織再造。組織再造成不成功，與轉型策略有相當密切的關聯。為避免募兵新制承襲徵兵舊制的缺失，導致兵役改革的失敗，故在徵、募轉型時，理應注意以下三項原則：

1、「徵募並行」原則：

慮及國內職場人力結構與產業發展需求，募兵制度需採分年招募策略，預定於一定期間內完成招募。招募期間，徵兵員額逐年減少，募兵員額逐漸增加，形成此消彼長的役種轉換現象。

2、「裁募併進」原則：

為避免兵力調整過程，陷入戰力無法銜接困境，募兵推動以「未來」的編裝及兵力結構為準，而非以「現行」的編裝與兵力結構為依據。徵兵制度適用於現行的編裝與兵力結構，在過渡到募兵制度的期間，亦應同步大幅調整編裝與兵力結構，調降兵力規模，以符合募兵制度推動的需要。所以，目前國防部所編定國軍最終總兵力為 25 萬人之設想，是否絕對正確，以及符不符合我國國防需要及財政負擔能力，都值得再予研究。

3、「分離處理」原則：

慮及人力市場供需結構與募兵制度推動的彈性，加上為避免徵兵、裁員與募兵交錯混淆，影響募兵制度推動，轉型到募兵制度所需的經費，或可採取編列「特別預算」方式處理。亦即原有國防預算的部分維持不動，各年度人員裁撤與單位裁撤的年度預算節省部分，由國防部自行向上報繳。預算需求總額不變，但「募兵流程」、「預算編列」與現有的「徵兵流程」、「年度預算」分離處理，將有助於募兵制度順利推動。

（二）兵制轉型的預算編製

由於受到中央政府預算籌編程序的影響，徵兵制轉型募兵制當年度，預算籌編通常無法配合；因此在實施當年度暫可採取「追加減預算」方式，以支應募兵作業所需的前置經費。受限於國內役男數，全募兵制無法一蹴而及，必須分年推動；而募兵推動經費的年度需求與募兵推動時間有相當密切的關聯。

從前述幾種模擬的方案來看，推動全募兵制所需要的薪給增支經費，從 642 億至 207 億不等，完全取決於國防部如何進行兵力結構與兵力規模的調整。基本上，本研究認為必須增加募兵誘因，才能讓國防體系獲得優質人力，並達到戰力替代及所得替代的預期目的。為抵銷增加募兵誘因所造成的財務衝擊，國防部必須進行更澈底的組織再造，才能在財務需求與戰力需求之間取得平衡。

茲以表 5-9 中調整募兵誘因、調降兵力規模為 22 萬，並同步調整官士兵配比為 1:2:3 為例，國防部需增支 352 億的薪給支出。假設募兵以四年期程分階段執行，則四年之間便成為組織同步調整的階段；此時假設每年招募 25,000 人（義務役軍官逐年由志願役軍官替代；義務役士官與義務役士兵缺額合計約 105,000 人，則分四年招募），則每年估計約需增加 90 億的薪給支出。四年全募兵制推動期間累計共需要 900 億，如果再加上年度軍官員額調降所編列的疏退獎金，估計應該在 1,000 億左右的規模。

為避免此一預算與年度預算混淆不清，故宜採取特別預算方式編列；鑑於人力市場供需變動，為保持制度運作的彈性，特別預算的執行期程亦可設為六年，如提早完成則提早結案。在全募兵推動期間，國防部要同步調降兵力規模，調整官士兵配比，檢討作戰部隊與後勤部隊之間的關係，進行深度的組織再造。而行政院亦需同步逐年調增國防預算，在全募兵制推動後，國防預算便應達到應有的 GDP3% 左右的規模。全募兵設定的四年結束後，特別預算應已執行完畢；此時，國防預算將回歸正常的年度預算，而我國的全募兵制亦將全面的啟動。

表 5-10 兵制轉型過渡期間的預算需求

	特別預算	累計需求數	國防組織調整
第一年	90 億	90 億	1. 內部資源調配； 2. 調降兵力規模； 3. 調整官士兵兵配比； 4. 檢討作戰部隊與後勤部隊的關係； 5. 建立軍事作為與戰力的關聯性。
第二年	180 億	270 億	
第三年	270 億	540 億	
第四年	360 億	900 億	
第五年	結束特別預算；年度預算回歸 GDP3% 的上限；全面推動全募兵制		
第六年	年度預算以 GDP3% 為編列上限；全面推動全募兵制		

二、小結

我國目前的兵役制度係採徵募並行制，而面對日益攀升的人員維持經費，國防部採取了役期縮短的軍事作為以爲因應。由於徵兵制的役男役期較短，專業不足，導致難以符合高科技戰爭所需的專業性；故面對高科技戰爭時代的來臨，國人實有必要審慎思考全募兵制推動的可行性。而從軍事戰力的觀點來看，募兵制下的兵員戰力，亦遠非徵兵制下的充員所能比擬。

其次，從國家人力資源發展的角度來看，面對國人出生率降低，青少年犯罪率升高，國內教育政策日漸開放，高素質役男來源日益縮減，現行的役期縮短、徵募並行的役制，無法達到戰力提昇的積極目的；且未來役男退伍，國家亦需支付役男與社會之間的轉換與適應的潛在成本。以方案的積極性相較，全募兵制顯然更能達到強國建軍的積極目的。

最後，從國家財務來看，實施全募兵制約爲支出 GDP3% 的國防經費，面對中共的強大威脅，參考西歐國家冷戰期間的國家經費支出，

此一預算限額應具有實務上的可行性。

綜言之，全募兵制除了在「人員招募」上有可行性的疑慮——是否可以招足所需人員？顯然不是本章討論的要點外，另光由財務的考量，則在財務需求上仍居於可行的範圍；但需留意的是，全募兵制推動，係屬兵役制度的重大轉型，故需同步建立其它的配套措施，尤其是總兵力的合理確定，才能為國家開創有利的結果。

第六章 我國逐步實施募兵制可採行之措施

第一節 擴大志願役軍人的來源

一、由 ROTC 制度轉為 RSTC 制度

爲了要招募有志從軍的青年，各國政府都會制訂一些吸引的政策，其中最有建設性的莫過於將教育的機會與服役義務相結合。關於這點，美國行之有年的「預備軍官訓練團」(Reserve Officers Training Corps, ROTC) 制度，最足爲人稱道。

美國的ROTC制度實施經年，具有悠久的歷史。ROTC與美國早期的軍事傳統(military tradition)密切相關，西元1862年的「摩瑞爾法案」(The Morrill Land-Grant Acts, 1862)奠定了ROTC實施的基礎。該法案由佛蒙特州的眾議員摩瑞爾(Justin Smith Morrill)提案，國會於1859年通過。¹⁵²這是由美國政府給予就讀大學或專科學校學生一筆獎學金，供其讀完大學，而後入伍服役，且是軍官役。在就讀大學期間這些軍費生，有在假期進入訓練單位接受嚴格軍事教育的義務。同時，也具有軍人的身分。一旦動員，或發生戰爭，且有入伍的義務。美國的ROTC制度成功地吸引了不少優秀青年加入，因爲美國的軍校多半是各州所有，且收費昂貴，儼然成爲貴族學校，不是一般美國家庭的子弟所能就讀。例如著名的西點軍校，還需有兩名參議員的介紹，才有入學的可能。相形之下，ROTC的要求較低，所以家境較爲清寒的子弟，可藉此完成大學的學業。

ROTC的制度爲美國軍方及社會造就出許多傑出的人才。例如擔任美國參謀首長聯席會議主席的鮑爾上將(Colin Powell)，便是一個出身貧困的牙買加黑人移民家庭，而靠ROTC制度讀完大學，進入軍旅。

¹⁵² Neiberg, Michael S. 2000. *Making Citizen-Soldiers: ROTC and the Ideology of American Military Service*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. pp.20~22.

而在海灣之役，統籌全局，獲得最高的榮譽¹⁵³。

而我國爲了吸引優秀青年加入軍中，早在民國 85 年（1996 年）12 月 18 日由行政院頒布實施「大學儲備軍官訓練團選訓服役實施辦法」，正式實施 ROTC 制度。每年招募若干大專青年加入，並每月給予一至兩萬元不等的獎助學金及補助學雜費等。然而，這個立意頗佳的制度因爲國防部「精實案」與「精進案」的推行，已經停止招募。不無可惜。

當然美國版本的 ROTC 制度，在台灣不容易實施成功的因素之一，乃是 ROTC 是培養職業軍人的重要管道。而台灣的職業軍人來源，主要來自三軍院校，且形成了非常根深蒂固的本位主義。職業軍官連官校專修班都不易晉升到將領階級，更何況未踏入軍校之門的 ROTC 軍官？所以，像美國鮑爾將軍這種幸運的際遇，不是台灣職業軍人所能冀望的。

我國 ROTC 的制度雖然因爲國防部重新檢討徵募並行政策，於民國 94 年（2005 年）停辦。但，我們可以再師法 ROTC 的制度，但將此制度的目的由培養軍官的方向，調整爲培養志願士兵的制度，是爲 RSTC，也就是「儲備兵役訓練團」(Reserved Services Training Corps, RSTC)。

RSTC 是將招募未來志願役的青年爲目標。可以在高中及高職中招募，也可在大學中招募。如在高中、高職中招募，給予三年獎助學金及生活費，而畢業後服四年志願役(含一年義務兵役)；如接連讀大學，亦可繼續補助，大學畢業則服八年志願役；若招募大學生者，則以服五年役；再補助續讀研究所者，則照例增加服役年限。

這個制度的好處則可以更確保志願役的兵力來源，同時也可以協助貧寒家庭子弟完成學業，一舉數得。而這些 RSTC 學生也可以及早學得軍方所需的專長，入伍後馬上可運用。另外也爲了在學習過程增加軍隊歷練，軍方也應該仿照 ROTC 制度，爲這些不同年齡的 RSTC 學員

¹⁵³ 見鮑爾·波斯柯著，我的美國之旅——鮑爾將軍自傳，智庫文化中心，1996 年，第 18 頁以下。

舉辦夏令營及冬令營，可以針對一般學校之課業及軍事訓練之需求給予特殊的扶助與講習。如此更可以吸引青年的加入。這也是法國三軍所舉辦的戰鬥營之用意所在。

同時，為配合 RSTC 的制度，我國現行志願役士兵的年齡下限也應當由十八歲降為十五歲，以便能招募高中的學生。

至於陳勁甫教授（於期末報告座談會），所提及的日後改為十二年國教，會否影響 RSTC 的實施？本團隊認為不至於。因為，第一：十二年國教的政策牽涉很廣，並非馬上會實施。提出此政策構想的蘇貞昌院長去職後，新任張俊雄院長似乎已不再提此建議，即可明證。第二：即使實施十二年國教，仍然有不少清寒家庭子弟需要就學補助金，故 RSTC 制度一樣能吸引青年學子。

二、軍訓教官角色的調整——轉變為國軍的人才招募點

我國國防部的「國軍人才招募中心」，是為了因應國軍提高人力素質的軍事需求及建軍備戰的需要，而於民國 88 年（1999 年）1 月 1 日成立。根據統計，當時預計國軍每年需要補充軍士官的員額高達一萬餘人，因此決議成立「國軍招募專責機構」，藉此「統合國軍招募資源，採取主動行銷，廣建宣傳通路，並結合民間與政府組織，使青年學子獲得投入軍旅之完整資訊，俾達成廣拓軍士官來源，全面提昇國軍幹部素質目的」。¹⁵⁴

「國軍人才招募中心」在全國各地也分別設立北部、中部、南部等地區的招募中心，以及花東服務站；此外，各縣市也陸續成立了招募站，專責從事國軍常備兵役與預備兵役需求的招募工作。「國軍人才招募中心」不僅負責常備兵役的招募，也擔任預備兵役的招募工作。

目前，「國軍人才招募中心」招募的對象包括「專業軍官班」、「專業軍官軍情局」、「空軍飛常班」、「空軍二技軍官班」、「軍校正期班」、「專業志願士兵」與「中正預校」等班次。我國未來若實施「募兵制」，

¹⁵⁴ 資料取自「國軍人才招募中心」網站。網址 <http://rdrc.mnd.gov.tw/rdrc/01-profile.htm>

「國軍人才招募中心」宜以招募專業班次爲主，如「軍校正期班」及「中正預校」均應規劃停止辦理。

誠然，我國三軍官校的正期班有其優久的歷史、訓練學生的素質之高，也是各方所肯定。三軍等官校所培養的將領、職業軍人，甚至轉入社會後，也都有極爲出色的表現。因此，停止舉辦三軍等官校正期班的建議，一定會遭到不少的質疑，是爲當然（如陳勁甫教授及國防部人力司張副司長於期末報告座談會所言）。但本團隊認爲，三軍等官校正期班的產生，有其歷史。且並非都是四年制。以陸軍官校而言，是在鳳山官校時代才改爲四年。在當年，我國高等教育機構甚少，三軍等官校確實提供不少清寒子弟就讀大學的機會。今日情況完全不同。三軍等官校，除了國防醫學院外，幾乎都在縮班縮系，甚至招不滿額。形成教育設施的浪費。而且四年正期班服役年限只有十年，更是投資與報酬不成比例。何妨將受軍事訓練的年限切割成晉升或專業訓練，對初任軍官者的訓練，無庸長達四年。這個軍事教育的改革，相信應是整個國防政策改革重要的一環，已超過本計畫研究的範圍，謹略述淺見如上。

隨著日後逐步實施募兵制，目前這種國軍人才招募中心的編制，有改弦更張的必要。

在招募「點」的方面，目前擬在各行政區設立招募站的作法是正確的，也和國外的作法——如法國及英國——相類似。美國則在各大城市——特別是最有希望募到新兵的大城市如紐約，廣設招募站，光是紐約一個城市就設有 42 個招募站。全美國就設有超過 2,000 個招募站。

同時，美國不僅由軍方招募軍人，也採用民間公司「獵人頭」方式，委託民間公司代爲招募。2000 年第一家獲得契約的公司爲 Leo Burnett 所成立的 Serco 公司，2006 年第二家公司（McCann Erikson）獲得契約。軍方付給此第二家公司的宣傳經費——根據美聯社 2006 年 1 月 17 日的報導——即高達 13.5 億美元。而這些公司只要成功的爲軍方招募到一個志願役軍人，即可獲得 5,700 美元的報酬。而美國

軍方專職負責募兵的工作人員，目前也由 6,000 人增加到 8,240 人之多。另外已經有接近一半的州（22 個州），訂有獎勵徵兵制度。任何人皆可登記替國民兵及軍隊招募，如成功招募一人可獲得 2,000 美元，稱為「募兵助理」。

由此可見，美國軍方為招募新兵，以花上鉅資，並成立一個廣大的招募網。因此我國的軍方招募人才的編制應該盡量擴大，本文建議應朝軍訓教官方面努力。

目前教育部正針對我國高中以上學校軍訓教官體系進行的改革規劃，預計先行取消原訂今年（2007 年）12 月舉行的第二批軍中轉任教官考試，今年起，則陸續將大專校院中的 200 名教官改派任至高中職校，並計畫推動教官每兩年輪調回軍的制度。¹⁵⁵教育部長杜正勝也宣示，將在民國 109 年（2020 年）達到所有大學教官退出校園的目標。¹⁵⁶這項措施，估計將影響到全國 4,200 多名教官的工作權益與家庭生活。因此，我們有必要在兼顧軍訓教官的權益及國軍日後招募人才的需要，全面檢討軍訓教官的任務。

教育部學生軍訓處目前在台北市與高雄市設有軍訓室，中部辦公室由第六科負責軍訓業務，各縣市則有聯絡處的設置，各學校則有軍訓室（大學校院為軍訓室、高中職校為教官室）。這些設在正式編制中的機構，既然以前承辦學生兵役、預官考選與 ROTC 業務的制度已有很好的經驗，正好可以利用，而轉化為廣布在全國各高中以上校園的「募兵中心」，在高中以上學校募集高素質的青年入營服役。同時，軍訓教官也可承襲以往教授國防軍事學識的經驗，在學校內成立 ROTC、RSTC 成為預備役部隊的訓練中心及指揮官。

雖然我們已得知教育部將逐漸使教官退出校園，國防部人力司張副司長於期末報告座談會認為若委以招募之重任，將造成後續銜接之困擾。但是本團隊認為，一來高中教官退出校園，幾乎是全國高中所

¹⁵⁵ 廖天威，需要怎樣的軍訓教官？，中國時報，A15 版，2006 年 11 月 14 日。

¹⁵⁶ 依照估計，我國現有軍訓教官 4,300 多名，大學約有 1,600 多名。大學校院推估亦不需至民國 109 年，教官即可退役完畢。

反對，國防部無法立即安插閒置教官，故此政策將不是很快能實施。而本團隊認為我國教官都具有第一流的服從性及理解性，一定可以馬上對徵募任務上手。故「早一年是一年」，應該爭取牽涉我國安全的時效。

所以，我們要善用其他民主國家所沒有的教官制度，以美國全國設立超過 2,000 個招募站的規模，一年才能招到 3 萬名的軍人；而我國，目前的 4,200 多名教官，更可以轉化為 4,200 個招募站，再加上國防部如能訂出適當的獎勵措施，例如美國軍方給予成功招募一名志願役士兵者，即給予獎金，一定可以激發教官招募人才的動力。

雖然國防部目前已有獎勵軍訓教官的招募績效（如國防部人力司張副司長於期末報告初稿座談會所言）。但本團隊認為，這些獎勵似乎仍然不具備太大的吸引力。不如給予一定的獎助金為妥。國防部似乎不妨向全國軍訓教官進行意見調查，即可知採何種獎勵方式為妥。

因此，「國軍人才招募中心」與軍訓教官未來的定位，應該是「募兵制」的重要招募管道與先期訓練機構。未來此二者也需要加強溝通與聯繫、密切配合，成為我國實施「全募兵制」的重要機構。

三、實施活潑且主動的宣傳

要成功招募志願役士兵，必須進行極為活潑、生動及有吸引力的宣傳。在現今媒體廣告充斥的時代，由向來保守的軍方進行的宣傳，不免手法老舊且呆板，因此應當也轉包由民間廣告公司來承辦宣傳業務。美國便是採官方與民間宣傳的雙管措施。尤其是給予民間公司甚大，超過每年 10 億美元的宣傳費。國防部應當每年公開募兵的廣告競標，開放國內外的廣告公司承接募兵廣告業務。

雖然國防部每年都有製作招募文宣，以民國 96 年度而言，已製作 18 萬件文宣，分發至各學校。（如國防部人力司張副司長於期末報告座談會所言）但似乎都是不夠新穎及流於老套，因此國防部也應當採取更積極的手段，來爭取青年入伍的意願。美國國防部每年給全國數百萬名高中生寄送募兵文宣，法國與英國亦同。所以，國防部應當效法之。同時可以到各校舉辦說明會，而各校的教官更可以派發這些文

宣給在校學生。這些都是國防部必須走出大門，進行推銷的方法。

同時，上述的文宣，也不妨廣泛發送到與人民生活密切的基層政府單位，例如：縣市政府、鄉公所，也可寄到全國各里長處。也可以仿效派發廣告的民間作法，在青年人最多的聚集場合，例如電腦展、就業展，甚至熱門音樂會、棒球比賽等場地派送徵兵廣告。

四、儘量開拓「新的兵源」——放寬服志願役軍人的條件

實施募兵制的國家，莫不處心積慮擴大兵員的來源，只要身體健康、符合軍事勤務以及基本上沒有重大劣行者都可以招募為志願役軍人，當然基於對於國家忠誠的考量以及訓練、溝通的方便性，當然是以招募本國人為最好的選擇。但是一旦國人，不論是可徵人數較少，或是應徵意願不高，國家就必須要儘量開拓「兵源」。

在西方國家甚至有許可外籍人士參加軍隊的制度。最明顯的例子莫如法國的外籍兵團，這個兵團成立已逾百年，驍勇善戰，屢屢為法國立下不少彪炳的戰功。法國外籍兵團且以退伍後獲得法國居留權及公民權為號召，便是吸引外國人服役之最典型的例子。

同樣的，美國目前實施的募兵制，也不以具美國國籍者為限，根據最新統計，美軍 135 萬人中已有 3.1 萬人未具美國籍。目前參加伊拉克作戰的美軍，幾乎有接近三成只是具有美國的居留權——特別是西班牙裔——而尚未具有美國國籍。美國國防部且對於服役的退伍軍人，可以取得國籍做為福利之一。同樣的目前英國招募的志願役軍人，也不以具有英國的國籍為限。例如由尼泊爾人組成的廓爾喀兵團便是一例。每年此兵團招募兵員都受到尼泊爾人的瘋狂爭取。英國軍方預計招兵 230 人，卻接到 100 倍，即兩萬餘人的申請。

由外國招募外籍傭兵成功的例子，可以知道「忠誠」絕非是傭兵制度的致命傷，反而其忠誠度——以軍隊戰鬥的勇敢度來做判斷，這些外國傭兵的成就遠遠超過本國兵。法國每年的國慶閱兵，其外籍兵團往往走在最前面，便是一例。而梵諦岡教皇更是聘請瑞士人擔任警衛隊長達兩百餘年，也未聞有違背忠誠義務者，因此，我們不必對徵募外人入伍的忠誠問題而因噎廢食。

除了外國人外，我國有其他各國少有的有利因素為：華僑。基本上，不少華僑沒有存在文化及語言上的太大的隔閡。這是國家可以招募最好的兵源之一。

德國在第二次世界大戰時，因為國內兵源的不足，為了應付龐大的兵源需求，便成功的招募了上百萬歐洲，特別是東歐地區的德裔同胞加入軍隊。以驍勇善戰的黑衫隊而言，便是以這些德裔青年作為兵源最主要的來源之一。也幾乎沒有產生任何對國家的忠誠疑慮，反而被認為是整個二次世界大戰中各國軍隊中，最忠誠的部隊。

由於台灣生活環境與社會政治的優越，早已是海外華人欽羨的樂土，加上台灣對移民的嚴加管制，使海外華僑想如以往「定居祖國」的願望早已不能實現，因此藉著在台灣服役使其本人及直系親屬得獲得台灣居留及我國國籍的可能性，正是可以給海外華人投效我國國軍最大的誘因。這也是我國國籍法第 6 條所稱之「功勳歸化」，是國家回報為我國家效忠之非國籍人士最典型表現。反觀我國志願士兵服役條例第 3 條第 2 項的規定，來自港澳及大陸的公民，必須入籍二十年以上才能服役，除非自小來台，否則幾無服役之可能，更不必論及還住在海外的華僑人士。

其次，就經濟的又因而言，雖然我國今後對募兵役男的待遇是比照社會之標準，目前志願役士兵每月薪俸為 29,195 元；依本計畫的分析，日後改採募兵制，士兵薪水應提高至 36,000 元，但似乎也只是社會的平均標準。除非台灣日後經濟持續惡化，就業市場萎縮，否則將不容易招足新兵。相形之下，特別是東南亞華僑，許多生活並不富裕，此薪俸及日後退伍金將是一筆財富，也是具有相當龐大的誘因。

據僑委會的分析，光是印尼一處，華僑人數便在 1,200 萬至 1,500 萬之譜，馬來西亞也有 600 萬之多。至於泰國與越南、柬普寨，也各有數百萬之多。這些國家在程度上都有排華的政策，尤以印尼為最。所以，這些華僑在人力資源上是一個極為可觀的兵源。國父有言：「華僑為革命之母」。海外華僑幾代人寄人籬下，對祖國的向心力極強。因此我們對於這些華僑的忠誠度應當給予較大的信心。當然對於若干敏

感的機密職務，可以另做考量，乃是一般常理。

國防部人力司張副司長於期末報告初稿座談會所言，認為現行國科會、教育部等，有對華僑進行替代役的徵集進行規劃。但這是對在海外具有我國國籍，且依兵役法有服兵役義務之華僑或小留學生而言，因為他們多半不願返國服兵役，才有此特別針對性的替代役規定。但本團隊認為，招募華僑入伍是指未具有我國國籍、並無在我國軍隊服義務役的華僑而言，兩者完全不同。針對華僑的替代役，無補於我國募兵人員的充實問題。

對於外國人在我國服役的情形，我國國防法已早預先規定。按國防法第 34 條規定，外國人得經國防部及內政部同意在國軍中服役，便是一個先進的規定。這也是世界各國的通例，這也是取材自德國軍人法之條文。在另外一個我們不可忽視的事實是，我國出生人口已經逐漸的減少。預判二十年內，年滿二十歲的及齡役男將不足十萬人，而可徵入伍者，更形減少。所以兵源的短缺，已經更形嚴重。

故著眼於我國華僑在海外龐大的人力資源，都是我國實施募兵制的潛在兵源，我國應當妥善運用，方為理智之舉。故應該修改志願士兵服役條例第 3 條關於港澳及大陸來台年限之規定，且應新增規定：海外華裔人士或外國人亦得服志願役，同時其獎勵措施亦可一併規定例如服完基本役期者立即取得居留權；著有功勳、或延長若干役期者，得取得國籍及其配偶及直系血親等親屬亦得在台居留等權利。

第二節 建立新動員體系——新式國民兵的制度

我國在實施兵役制度的改革之過程，也不可忘掉我國一旦遭逢戰爭威脅，仍然必須有進行戰爭的準備。這也涉及到國家總動員的制度。近幾年來，我國推行全民國防概念，希望全民有支持國防、加強整體防衛的公民意識。但究竟台灣承平已久，社會已經完全沒有這種動員應難的心理準備。

國防部的動員工作是由後備司令部職司，但多年來也有一套動員政策。然而，隨著台灣兵役的期間縮短，民國 98 年（2009 年）1 月 1 日起且將限縮在一年。所以，戰技方嫻熟即面臨退伍。而一旦動員，可能在一、兩日之內就要面臨戰鬥。這種動員出來的兵力，戰力堪憂。而若全採募兵制，雖然離此日還有一段距離，但此種人員不論專業與數量皆處於不確定狀態，更增加了動員的困難度，也影響了戰力的發揮。因此，我們也應當要考量到建立新的動員武力。

一、我們需要怎樣的後備部隊

（一）當前後備部隊編組與任務

在後備部隊的實際政策作為上，現階段我國三軍後備部隊的指導政策為「精簡常備、廣儲後備」，其任務與編組如下：

1、陸軍後備部隊：

- （1）任務：平時依母體單位性質，執行動員訓練、勤務支援等任務及完成動員整備，戰時依平時周密的編組與訓練，迅速動員編組成軍，擔任地區守備與要點防衛任務。
- （2）編組：以聯兵旅所屬基幹營、動員營，後備師（旅），作戰管制之軍管部警備後備營、山地後備連。

2.海、空軍後備部隊：

- （1）任務：均為「平時依母體單位性質，執行動員訓練、勤務支援等任務及動員整備，戰時動員充實後，擔任地區守備或基地防衛任務」。
- （2）編組：海軍編組有後備師、團、營，空軍則編組為後備營、連。

（二）後備人力來源

在後備軍人的來源方面，至民國 88 年（1999 年）底為止，統計二十至三十九歲男性計 3,861,169 人，占男性人口 34.13%，其中列入後備軍人管理者計 3,484,323 人，占該年齡層男性人口之 90.2%，按官士兵區分，軍官 309,775 人，士官 1,395,355 人，士兵 1,779,193

擴充實施募兵制之相關配套措施

人；按軍種分析之，陸軍約 2,724,000 餘人，海軍約 425,000 餘人，空軍約 334,000 餘人，占全國總人口數約 15%。雖然後備軍人的數量看似如此龐大，但必須注意的是：第一、此年齡層均為男性青壯年，是國內各種產業之主要人力資源；第二、此 348 萬餘人，並非全部納入前述之三軍後備部。

（三）後備部隊編組

為數三百餘萬的後備軍人，其編組區分：

- 1、三軍動員部隊：依三軍動員部隊需求，將年輕精壯及專技人力納入「年度動員計畫」，每年實施教育召集、點閱召集訓練，強化動員戰備。
- 2、管區後備部隊：除納入三軍動員部隊人員外，其餘列管精壯之後備軍人，以鄉、鎮（市、區）為範圍，戶籍地為基礎，編成「後備大隊」，擔任保鄉、保產或支援持續戰力所需人力。
- 3、後備軍人小組：以「村、里」為範圍，「鄰」為單位，編成「後備軍人小組」，配合戶籍行政系統逐級而上，納入鄉、鎮、縣、市輔導中心管理。

（四）後備軍人訓練

後備軍人訓練方式有兩種：

- 1、教育召集：以專長複訓及戰備任務訓練為主，為平時積儲後備部隊戰力的主要手段。依法每人每年應接受三十天的戰力恢復訓練，但因三軍複訓時間長短不一，目前暫以陸軍野戰部隊所屬專長需求時間為準，實施五至七天的訓練。
- 2、點閱召集：凡列入年度動員計畫之後備軍人，未參加教育召集者，於動員編成地或附近適當場地實施點閱召集，以培養應召員「聞令報到」習性，並落實「資料校正」工作。惟自民國 88 年度（1999 年）起，改以

部隊與應召員雙向郵遞方式，實施基本資料及專長核對，應召員不必至單位報到。

（五）未來規劃

關於未來的後備部隊的規劃上，報告書指出在精進動員作法方面，未來將：

- 1、成立動員專責機構，統籌軍事與全民動員工作；
- 2、規劃軍團為「常、後備部隊分立」之整合單位；
- 3、自民國 89 年度（2000 年）起，教召改採「營」為單位實施固定編組召訓，召訓第五日，由各軍總部兵監單位實施戰力鑑測，並以二年為一週期，隔年召訓乙次；
- 4、由作戰區詳實調查編管民、物力資源，將部隊、民力、資材三者緊密結合；
- 5、發展動員資訊系統，精密人、物力編管。

二、當前後備制度的重大缺點

我國目前的整個後備部隊整建思維與作法，可說是延續十九世紀歐洲傳統的封建動員思想，是消極地從事各項動員整備，必然無法因應時代與環境的變化。雖然理念的立意甚佳，但與實際產出的執行結果卻有相當大之落差與盲點，幾乎可說是完全達不到「完善動員、寓兵於民」、「平時養兵少、戰時用兵多」、「及時動員、及時作戰」和「以質勝量」的目標，也與「精簡常備、廣儲後備」的初始立意相違背。仔細檢討目前我國後備役制度有以下幾個「致命」的缺點：

（一）只重視動員的軍事利益

二十至三十九歲的精壯男性人力，是國內各項產業的主要人力資源，也是社會、家庭經濟生產的主要依靠，而被列為後備軍人管理者，佔該年齡層的 90.2%，無論是被編成三軍後備部隊或管區後備部隊，一旦戰事發生，徵召動員令下達，則社會、經濟、行政等正常運作即告瓦解，何來其他民、物力動員以支持軍事作戰？

（二）後備軍人編組徒有形式意義

所謂「三軍後備（動員）部隊」與「管區後備部隊」，每年隨著人員退補而必須重新調整，不但嚴重耗費行政人力（軍、師、團管區司令部），後備軍人本身亦無法理解自己的任務職責，而且編組依據的靜態資料，並無法反應後備軍人服役期間實際專長與執行能力，更無法根據實際現況加以調整，故徒具形式。無怪乎今年二月監察院會通過一個措詞嚴厲的糾正案，糾正國防部對後備制度的規劃與執行不力。

（三）增加常備部隊負擔

精實案後，常備部隊精簡，陸軍常備部隊的捉襟見肘最為明顯，海、空軍亦有相同情形。陸軍的後備部隊編組於聯兵旅之下的基幹營、動員營，戰時擔任地區守備與要點防衛任務，海、空軍的後備部隊戰時擔任地區守備或基地防衛任務，然這些戰時任務，平時均需由常備部隊擔任，負擔沈重可見一斑，影響戰備、訓練是無法避免的；其次，後備軍人的教召，也必須由常備部隊擔任計畫、籌備、執行、管理等，同樣形成沈重負荷，亦不符合「常、後分立」之政策原則。

（四）臨時成軍的後備部隊毫無戰力

所謂「迅速動員編組成軍」的三軍後備部隊，平時的訓練僅有每兩年受訓五至七天的教召，和定期的郵遞通訊點召，這樣的部隊訓練，實難以期其能在戰時擔任地區守備與要點防衛任務（若果能如此，則目前兵役義務可縮短為一個月即足矣）。軍事能力本來就是一項結合智慧、經驗、判斷力、體力與知識的高度專業技能，目前的後備軍人訓練是絕對無法達到軍事要求，平日疏於戰技訓練毫無戰鬥力，戰時更可能拖累正規軍的行動。

（五）動員的實際績效堪憂

我國的後備軍人接受教、點召訓練，是基於兵役義務的延伸。這些佔全國 15% 的人口，平時從事各行各業，一旦要在狀況緊急時迅速動員，即使命令能全部下達、通知每一位後備軍人（事實上，在戰時或緊急狀況下，命令傳達與通知是相當不容易的），任何人以同理心設

想之都可以想像到，必然無法如預期狀況完成召集；而且如果真實面臨戰爭或緊急狀況時，中共一定發揮空優、掌握制空權，台灣各地通訊及交通中斷，到處一片混亂，彼時就算是必須面對嚴刑峻法，這些義務性質的後備軍人，可能完全視動員令為無物，結果仍是無法及時動員，而延誤戰機。

（六）海、空軍無動員力

我國重要先進的武器均仰外購，海空軍的機艦講究科技，新型機艦服役後，舊有機艦即退役，無現役機艦封存備用之制。故動員後，海空軍因無備用武器，且國內無法自製，故空有備役之飛行員、機工長、艦長、武管官……，亦英雄無用武之地。所以一旦海峽局勢有變，仍需仰賴陸軍之動員，且全台各地有大量陸軍的駐防，亦有安定民心的作用。

（七）紀律堪憂

戰時動員之軍隊因是倉促成軍，平日散漫成性，在動員後不可能迅速成為守法重紀的軍人；且戰鬥訓練不足，往往會造成心虛怯戰的心態，實難期望這些軍隊能迅速投入作戰。以民國 89 年（2000 年）底澎湖教召之後備軍人數度集體夜鬧營房，軍方束手無策，可知此問題之嚴重性。

三、可行的借鏡：國民兵與預備役部隊的運用與現況

提到國民兵制度，應當與我國目前兵制的國民兵加以區別。我國兵役法的國民兵乃是因為健康或家庭因素，不克服常備役，因此經過短暫的軍事訓練後即退伍。動員後也只擔任輔助勤務，因此不具有戰鬥力。

相反地，美國的國民兵乃是具有戰鬥力的半常設武力，也是美國的第二支軍隊。本文便是以美國的制度為藍本，加以探討。

（一）起源

美國國民兵（National Guard）與預備役部隊（Reserve Force）起源於英國的盎格魯薩克遜時代，隨著殖民地的建立，而由移民者這

種古老的民兵制度帶入北美洲，美國獨立戰爭期間，民兵（militia）除了發揮了保鄉保民的功能外，更在許多決定性的戰役中協同扮演了極為重要的角色；邦聯成立，民兵制度納入「邦聯條款」(The Articles of Confederation) 取得國家承認，到了制憲時，民兵條款正式入憲（美國憲法第 1 條第 8 項第 15 款、第 16 款），總統有權統帥各州民兵（第 2 條第 2 項第 1 款），民兵制度的憲法位階確立；1903 年各州的民兵開始聯邦化，到 1916 年正式稱為「國民兵」，隨後各軍種開始仿照國民兵的模式，招募聯邦的預備役部隊。這些「兼職」的軍人，參與過美國殖民時代到現在的每一次重大軍事行動。

（二）編制與任務

美國國民兵平時是各州的州屬武力，有陸軍及空軍兩個軍種，由州長指揮調動，聯邦藉由既定的法律程序，可徵召國民兵服役，成為聯邦的預備役部隊；各軍種的預備役部隊，則分屬陸、海、空軍、海軍陸戰隊及海岸防衛隊（Coast Guard），不負有各州的責任，為聯邦專屬後備武力，但亦同正規軍一樣，可透過既定程序支援各州。兩者均負有常態性的聯邦（美國本土）戰備任務，亦可派遣至海外運用。美國國防部「後備部隊事務助理國防部長辦公室」(Office of the Assistant Secretary of Defense for Reserve Affairs) 是直接主管美軍後備動員事務的最高政策業管機構；國民兵局(National Guard Bureau) 隸屬聯邦陸軍部與空軍部共管，主管國民兵事務並負責與各州政府協調；各軍種預備役部隊則隸屬各軍種。

一般而言，國民兵與軍種預備役部隊所負責的任務、使用的裝備，與正規軍是無分軒輊的，甚至專攬了部分原屬正規軍的軍事任務，包括了戰鬥、戰鬥支援與勤務支援等勤務，空軍國民兵與預備役單位甚至長年擔任本土領空的戰鬥攔截任務，以及部分的空援、空運、空中油料補給、救難、空中管制、飛航管制、預警、通信、維修、航勤、飛航氣象等任務。國民兵單位則還負有各州的災害救援、執法緝毒、秩序維持、青少年教育、國際合作等任務。

（三）機制運作與制度設計

這些兼職官兵，均為志願役，其成員約有 80% 為兼職官兵，役期及待命程度區分等級，按實際受訓或值勤日數支薪，以同階同職的正規軍的日薪支領，包含各項加給，權利義務比照現役軍人，圓滿服役期滿亦享有退休金，單位負有固定勤務，每年利用例假日受訓四十八個基數，以及連續十五天的演習，訓練標準完全比照正規軍，聯邦立法保障原有民間工作，年滿十八歲到六十歲的男女國民皆可提出申請，鑑測合格後始可簽約服役，服務單位自選但須配合專長和居住地區。

（四）建軍成果的檢驗——波灣戰爭

這些兼職的週末軍人，近年來大放異彩的戰役是在 1991 年波灣戰爭中，與包括美國正規軍在內的各國聯軍，從部署到最後的地面作戰，展現了高度的軍事專業能力，擁有輝煌的戰果；在之後美國參與的各項和平維持軍事行動中，國民兵與預備役部隊成員亦從未缺席。

四、建立一支立即可用的後備部隊：評估與程序

（一）必要的第二支軍隊：建立新制的國民兵旅

美國的國力與軍力堪稱世界強權，尚且能妥善運用龐大的民間力量，來加強自身的國防安全，減少軍費支出；我國面臨兩岸情勢的詭譎多變，又必須因應環境需求精簡常備部隊；然一般登陸作戰成功與否在最初的一天（被稱為「致命的二十四小時」），而現行的後備軍人制度卻無法急速動員、並立即以極佳的戰鬥力投入戰場，一支立即可用的後備部隊乃有其必要性與急迫性。

（二）制度設計理念

前述，符合二十一世紀時代潮流與環境的後備部隊，應具備志願性、兼職性、待命性、多功性、草根性的特性，我們認為可以師法美軍國民兵與預備役部隊的精神，建立一支志願役後備部隊，使我國的軍隊有正規軍、新制國民兵部隊、後備軍人三種層次，以補現行制度之不足。

初期，正規軍仍採現行徵兵、募兵混合制，新制國民兵採募兵制、

兼職制，後備軍人則保留現行制度，日後視其發展再加以評估。這樣的設計可以充實國防軍事人力的需求，彌補軍事專業人力的空洞與落差。

（三）理想的後備部隊

二十世紀以來，福利國家的思想深入人心，國家不再是權威的絕對象徵，自然無法再以義務、威權或嚴刑峻法等公權力，迫使人民從事任何違背本身意願或利益的行為（傳統的動員思維即是以威權思想為基礎）。但是民間社會的潛力是無窮的，九二一震災、水災、慈濟人、義警消、各種志工等等，即是最好的說明。國家有責任、也有必要導引這種潛力，使其能發揮在最適宜之處。「全民國防」理念下的後備部隊整建，應如是也！我們認為符合二十一世紀時代潮流與環境的後備部隊，應該具有以下特點：

- 1、志願性：成員必須全部是志願服役，符合特定服役條件，享有志願役軍人待遇，接受權利義務，役期採簽約制，圓滿服役期滿享有退休金。
- 2、兼職性：除了一些極少數全職性人員負責行政事務外，絕大多數成員平時從事各行各業，原有民間職業受到法律保障，每月接受四天訓練，每年參加十五天的演習校閱與評鑑，每月領取日薪與各種加給。
- 3、待命性：固定建制，訓練密集嚴格，任務固定，可以迅速在一至二個小時內就位值勤。
- 4、多功性：除本身軍事任務外，可與常備部隊任務輪替，亦可從事地方政府各種救災、應變任務。
- 5、草根性：有固定營區，服役地區自選，以工作地或居住地為準，車程不超過二個小時，賦予地區性專屬任務，易於發揮保家保鄉情操。

（四）評估

針對這種三個層次的設計，因正規軍與後備軍人制度並無變動，

需要評估的是新制國民兵。此處先就人力、裝備設施、預算、法律四個方面粗評：

- 1、人力：國軍實施精實案後，大批的志願役軍士官於青壯年退伍，可作為幹部來源；士兵方面，現行一般士兵退伍後，仍能勝任士兵的任務需求，因此亦可預期不乏來源。
- 2、裝備設施：國軍精簡單位所遺留之空置獨立營區，可作為其駐地；精簡後多餘之武器裝備，亦可初步滿足所需。
- 3、預算：若以人事費、作業維持費及裝備設施費來看，後兩者對常備軍及新制國民兵部隊應無差別，故僅以人事費來加以評估。以一個連級單位軍官六員、士官三十員、士兵七十員概估之（國軍各連級單位官士兵人數依其編制各有不同，此處僅作概估。），分別加以統計，並以常備軍人薪資作為對照組（如表 6-1）。結果發現，單以人事費來看，建置一個連級的新制國民兵單位，全年的人事費用為新台幣 550 餘萬元，僅為常備軍的四分之一；據此，若建置一個營（以五個連計），則約 2,750 萬元，一個旅（以五個營計），再加上旅級幕僚與營級主官約 80 人（以上尉平均薪俸計算之），則需 2 億 1,600 萬元的人事費，應不致對國防預算的形成過多負荷。

擴充實施募兵制之相關配套措施

表 6-1 連級單位之新制國民兵與常備軍人薪資統計概算比較表
(單位：新台幣/元)

新制國民兵	日/人	年(63日)/人	日/全連		年/全連	
上尉軍官	1,563	98,469	9,378	88,228	590,814	5,558,364
上士士官	1,233	77,679	36,990		2,330,370	
上等兵	598	37,674	41,860		2,637,180	
常備部隊	月/人	年(12月)/人	月/全連		年/全連	
上尉軍官	46,895	562,740	281,370	1,852,570	3,376,440	22,230,840
上士士官	36,985	443,820	1,109,550		13,314,600	
上等兵 (義務役)	6,595	79,140	461,650		5,539,800	

註：1. 本表數據資料取自國軍人才招募中心網站 (<http://www.mnd.gov.tw/rdrc/others/data/salary.htm>) 之「軍職、聘雇、學生及義務役士官士兵薪給簡明表」(民國 87 年 7 月 1 日頒布)。目前國軍官兵實際薪資已經調高，故統計結果略低於現行實際薪資所得。

2. 軍官以志願役上尉一級、士官以志願役上士一級之每月本俸、專業加給、主官加給、志願役加給合併後除以三十日計算；士兵部分，因該表未提供志願役士兵薪資數據，故以志願役下士一級之每月本俸、專業加給、志願役加給合併後除以三十日計算之。
3. 不包含考績獎金、年終獎金和其他特勤加給。
4. 國民兵全年服役六十三日，乃以例行訓練四十八個基數(日)加上十五日的演習計算之。

4、法律：無須大幅更動現有國防軍事法律架構，僅需小幅修改兵役法，同時完成新制國民兵建置的相關配套法規。

(五) 程序：以「與時間競賽」為原則

1、考察研究與規劃設計：

建議由國防部成立一個直屬部長（或總長）的專案小組，由相關業務主管機關人員及學者專家組成，並赴美考察，瞭解其制度細節與各項配套措施、法規設計，聘請國內及美國熟悉美軍國民兵和預備役的專家學者擔任顧問、成立籌備處著手規畫。並於半年內完成方案規劃。

2、成立試驗部隊：

- (1) 於大台北地區，建立一個後備陸軍摩托化步兵試驗營，由軍團負責督導訓練及提供後勤支援，並以一年內實施建置。
- (2) 以半年為期試驗評估及改進後，隨即於中、南、東部地區，各設立一個試驗營，並於北區著手成立第二個試驗營。
- (3) 二年內於北部地區，成立一個國民兵旅。
- (4) 四年內於中、南、東部地區各成立一個旅，並推廣至海、空軍，優先建置其後勤維修大隊及基地防衛營。

五、小結：建立台灣防衛最初二十四小時的「救急」武力

「養兵千日，用在一時」，這句話明白地點出了國家維持一個軍隊、培養一個軍人，所必須付出投資與報酬的成本觀。但農業時代的養兵已難，工業時代的養兵更難。高科技的武器花費更高，兵員熟嫻戰技、維修武器的要求與日俱進。傳統式的，起萌於工業時代中期的動員、後備兵役制度，又將面臨淘汰的命運！國家在平日為節省預算，無法建立一支完全足以應變的龐大軍隊，但又希望必要時有一支足以應變的、短期支撐的「第一級動員」的快速支援部隊，折衷之計，便是平日就必須切切實實組織、訓練一支有力的打擊武力。起源於十九世紀歐洲，特別是法國與德國的動員體系，其納入動員的後備軍平日

極少訓練，僅屬於交誼性質的聯繫，非但不能培養幹部、部屬的袍澤情誼，且武器泰半使用常備兵的汰剩、二流的裝備。後備兵的「立即戰力」一般最高只以七成計算，在二次大戰前已屬不易，在今日科技戰爭時代，恐怕要跌到三成以下了！

我國長年來，養兵花上天文數字，甚至達到「動搖國本」的邊緣！我們理當體會這是國家安全的「絕對之惡」。但這種「韓信點兵，多多益善」的農業時代國防思想，已遭時代的嚴格考驗；而不切實際的動員體系，容易淪入官僚主義的文書作業陷阱，一旦國家有事，極可能使動員召集的部隊，充其量只能作維持治安的保安部隊而已！所以，我們在思考國家武力的籌建方面，一定要本著實事求是的嚴格要求！但是，一旦中共欲對台動武，一定是有備而來、也絕對是挑選最精銳「尖子」部隊。我國目前動員而來的鬆散部隊，豈能抵擋這種強悍的攻擊？結果一定可以預期：一觸即潰！我們豈能再有駝鳥精神？

所以我國應該立即建立新制的後備部隊，國家平日只要付出一個正規、職業軍人的四分之一薪水，可以獲得另一支同樣質量的軍隊，何樂不為？現在連號稱對軍事思想及國防制度最有建樹的德國，也在考慮仿效美國國民兵的體制！我國國軍實施「精實案」後，民間投閒置散著一大批精壯的將校，正可以利用他們的專業、雄心及時間，繼續為國家效勞。

孫子曰：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察。」如果我們為了當台灣一旦遭到中共奇襲，馬上可以在兩小時內動員四個能征善戰的國民兵旅，來堵住防線缺口，爭取後備動員的時間，防止敵軍登陸，建立灘頭陣地最關鍵的「二十四小時」，無疑地此四個國民兵旅可以予敵軍致命的一擊。面對台灣風雲日益詭譎，我國國防決策者當與時間競賽，以最快的速度來構建此新制、且為台灣生命「救急」所繫的國民兵制度。

日本也採納了美國的國民兵制度，也建立了「即應預備自衛官」的制度，雖然日本制度與美國的國民兵是整個單位一體化建制不同。而是，平時部隊的建制中即保留了這些補充兵源，以在本報告關於日

本的兵役制度中敘及，可參照之。

雖然國防部也曾表示目前國軍後備軍人列管三百萬人，每年透過教召進行訓練，應當無任何動員的問題（如國防部人力司張副司長於期末報告座談會所言）。陳勁甫教授也認為美國因為特殊國防地理位置，才有辦法實施「平時募兵與戰時徵兵」的制度，同時國民兵要經過集訓九十天，才能上戰場。因此，懷疑本計畫建議的成立新制國民兵的建議。本團隊對於國防部的三百萬後備動員的戰鬥力已經討論極為詳盡，總而言之吾人非常懷疑目前動員制度的有效力。希望能夠以實事求是的態度正視之。至於，陳勁甫教授的看法，顯然是支持徵兵制的優點，這也是我國實施此制到目前的主要考量。如果吾人要進一步就使我國增加一支「額外」的應急武力，就必須「師他人之所長」。本計畫提出的新式國民兵，遠比目前的教召兵更有戰力，也無庸進行九十日的集訓才可作戰。我國目前新兵訓練不過兩個月即分發部隊。所以，本團隊相信我國果然建立新式國民兵，只要給予和現役部隊一樣的武器裝備，必定具有超越每一個現役部隊的戰力。

第三節 確定「徵募並半」制度

由本研究團隊的討論與探究，結果顯示：我國在可預見的將來內，儘管體會出徵兵制度的優點，以及我國實施徵兵制後，義務役軍人戰力的低落，但是，亦無法完全捨去徵兵制，改採完全的募兵制。在可預見的將來，例如十年，仍必須實施募徵並行的制度。可略加探討如下：

一、完全募兵制的迷思——無法招募到完全所需的名額

我國一旦改採募兵制，能否招到足額的士官兵，將是實施此制度的最重要考量。以我國自民國 93 年（2004 年）以來實施之志願役士兵的績效，當是令人悲觀的經驗。更何況這些年度所招募的名額都不過萬人。且是在有兵役義務前提下的招募，一旦免除此義務，其意願

當更低，已在本報告中提及。

以美國 2005 年的財政報告，也顯示出來了美國募兵的困境。依美國國防部 2006 年 9 月 30 日的報告，美國遭逢二十五年來最糟糕的募兵結果。2005 年一年，三軍總共招募 102,450 名新兵，完成招募任務的 93%，而危險度最高的陸軍，只完成招募的 86%。然而美國爲了招募這些新兵還花了許多的經費。例如光是徵兵宣傳費平均每位士兵即高達 1.1 美元，另外國防部每年針對十六至二十一歲青年郵寄 2,000 份募兵宣傳資料。入伍新兵每年有 2 萬美元薪資及其他保險。服役完可另得到 26,000 美元的助學金；服役四年者可得 50,000 美元的助學金。另外也對於未取得美國籍的長期居留人士，許可其服一兩年即取得美國國籍。

但在最富國的美國，仍然遭遇到募兵的困難。傾全力，也只獲得了十萬新兵。

而我國如果要改採募兵制，按照國防部的兵力精簡方案，至 2008 年爲止，國軍人數將裁減到 27 萬人的上限。其中軍官 5 萬人，士官及士兵各 11 萬人。而軍官主要以職業役爲主；而士官兵的 22 萬人將以招募而來的話，顯然是一件「不可能的任務」！以 11 萬士兵的需求量而言，我國哪有美國的財力及其他周邊政策，例如「給予國籍」的吸引力？

二、國防總兵力應當加以重新調整並裁減

實施完全募兵制的前提要件是以維持國防安全的任務爲第一優先，也因此如果沒有能達到國防安全的目標，則一切兵役制度的興革都是鏡花水月。關於我國要有多少的兵力才能滿足台灣防衛所需，自然是一個非常專業的軍事判斷，非本研究團隊所能加以置喙。

但是國防部的兵力整建計畫能夠將國軍的總兵力從實施精實案的 1998 年之 41 萬調整到 2008 年的 275,000，甚至下降到 25 萬；而這種兵力的規模與德國在 1989 年的 49 萬人國防軍規模，下降到目前的 25 萬人。但德國人口有 8,000 萬人，是台灣的三倍有餘；而法國在 1997 年開始實施募兵制前，亦有 498,000 餘名軍人，實施募兵制後，現今

也維持在 25 萬人。與德國類似。至於日本自衛隊，則為 24 萬人。但其人口超過 1 億。

由上述的三個國家軍隊的總人數，與我國將來一致。因此不論是部隊的編制、火力，都有相當大的比較性。但是吾人必須瞭解此三個國家的人口都是台灣的三至四倍，財力也是如此。也因此我國當否維持如此龐大的 25 萬大軍？值得我國加以從新檢討。

由本報告第三章關於德國的制度可以知道，德軍中僅有 12% 的軍人為義務役，且只有九個月的役期。因此只擔任較不重要的輔助性勤務。相形之下，台灣日後如果仍維持 25 萬大軍，其中 10 萬名役男只服役一年，所以都應當執行輔助戰鬥性質的勤務役。例如警衛、駕駛、膳廚、清潔及文書等。所以國防部應當就此部分，從新檢討國軍員額，相信仍然可以裁減出更多不必要的名額。特別是由內政部役政署（卓煥新專門委員於期末報告座談會所言）所提供的資料顯示，預判民國 114 年年滿二十歲之男性能入伍者，將不足 10 萬人。因此，國軍總兵力員額應當做適當的裁減不可。

以下是我國自民國 90 年以後的人口變化，可以清楚看出我國人口的減少趨向。

表6-2 台灣歷年人口總數、年增加、自然增加、出生、死亡數及其比率

年 別	年底人口 總數	人口總增加		自然增加		出生		死亡	
		年增 加率 (千分 率)	增加 指數	人口數	自然增 加率 (千分 率)	人口數	粗出 生率 (千分 率)	人口數	粗死 亡率 (千分 率)
民國90年 (2001)	22,405,568	5.8	229.8	132,707	5.9	260,354	11.7	127,647	5.7
民國91年 (2002)	22,520,776	5.1	231.0	118,894	5.3	247,530	11.0	128,636	5.7
民國92年 (2003)	22,604,550	3.7	231.9	96,269	4.3	227,070	10.1	130,801	5.8
民國93年 (2004)	22,689,122	3.7	232.7	81,327	3.6	216,419	9.6	135,092	6.0
民國94年 (2005)	22,770,383	3.6	233.6	66,456	2.9	205,854	9.1	139,398	6.1
民國95年 (2006)	22,876,527	4.7	234.7	68,620	3.0	204,459	9.0	135,839	6.0

說明：本表按登記日期統計。

資料來源：內政部戶政司編製 <http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st20-0.html>
2007年5月31日進入

三、徵募並行制延續之必要性

由前述的討論可知道，在我國並不從新檢討國軍的總兵力結構，以 25 萬的總兵力中，至少有 10 萬人必須是志願役時，顯然地，這 10 萬人要招募足，恐怕都是一個未知數。更何況，完全的募兵制？故，目前進行的徵募並行制應當進行，但是必須以改頭換面並加快步伐，

並確定募兵政策的大方向，來進行之。

相當明確的事實擺在眼前，便是：立即廢止徵兵制會牽涉到其他服役役男整體人力的調控，以及相關制度的變革。質言之：

(一) 替代役制度面臨解體。改行募兵制會否使得兵役義務消滅，從而便沒有替代役立足之處。這是值得重視之處。以目前我國的替代役法的法源，是兵役法。因此替代役的正式名稱也是兵役替代役。民眾的認知也是有兵役義務，才有服替代役的義務。我國憲法沒有經過修憲，將兵役與替代役都列入人民的服役義務之中，例如德國。因此，一旦廢止兵役，解釋上將不得不導出替代役也隨之廢止的結論。故，目前廣義的替代役下之役男，包括社會役、海巡役及警察役，都一併解散，將嚴重衝擊現有的組織及其功能。

(二) 以每年約有 1 萬餘名服海巡役的役男而言。這些服兵役而被國防部轉撥到海巡署海岸巡防總隊服勤的役男，如果取消後，這些岸巡總隊是否仍須招募新兵？以往這些岸巡官兵乃是由警總海防部隊轉來，屬於低戰力、低素質的部隊。改行募兵制後，也會涉及到整個岸巡制度的檢討：既然要用招募人員，薪水比原來役男高出五倍，是否乾脆改爲具有司法警察身分的警察人員爲宜？如此一來即可消弭海巡署海洋總局原爲警察體系；岸巡總局原爲國防體系的矛盾狀態，更何況同一機構兩個體系的人員都無法交流的荒謬現象。然而海巡署岸巡改成警察機關，則應併同海洋總局痕到警政署的建制之中。則「兩署合一」，也產生了警政署當否升格爲警政部的問題。

也有人認爲岸巡局既然負責防止走私與人員偷渡，當歸於移民署，也可解除移民署在地方有將無兵窘境。但此一來又將牽涉到移民署的組織以及職權。

故光是海巡署內的役男改變的問題，不只要花上巨大的經費，也牽涉到複雜的政府高層結構的改變。

(三) 就較單純的社會役而言，七年來我國的確在社會及政府公務部

門運用了甚多的替代役男。這種每年 1 萬名的替代役男，對服勤單位似乎已經構成「缺其不可」的依賴性。繼內政部役政署（卓煥新專門委員於期末報告座談會所言），對於替代役人力運用量較大的機關，都一致表示，若無替代役男，其機關的運作將陷入窘境，即可得知。這和德國的情形頗為類似，特別是對服警察役及消防役者。目前每年有 5,000 名上下服警察役，構成了我國保安警察的主力。譬如保一總隊。一旦改採募兵制，必須另行招募警察人員填補。

再如，消防役而言，目前全國救護車上消防隊員與替代役男已是一比一的配置，95 年（2006 年）DOA（到院前死亡）人數遠超過世界標準（見內政部役政署卓煥新專門委員於期末報告初稿座談會所言），因此這和德國救護車役男的功能完全一樣。

- （四）如果改採募兵制後，因為欠缺法源，無法強制性的將役男轉入替代役，如果仍規定人民仍應接受短期（例如三個月）的軍事訓練，同時即可允許替代役的繼續實施。這種看法，如依內政部役政署（卓煥新專門委員於期末報告初稿座談會所言）曾經發函接受替代義男服役的單位，詢問其對役男服役期間的看法。受徵詢 46 個機構的態度，雖然有 17 個機構表示不論替代役役期縮短多久，都願意接受之。這些機構佔總分配人數一半以上。但是吾人應注意，這是指實實在在受完基礎與專業訓練後的服役期間而言。但如計算上訓練期間，恐怕只剩一個月有餘。各機關有無接受的意願，就更令人懷疑了。至於，若服兵役役男只受三個月基礎訓練就退役的役男，因為未經部隊的專業訓練，毫無戰力，也就無絲毫動員的價值。

因此，為確保國軍軍隊人員補充人力，以及替代役取消所帶來的制度上衝擊。我國目前尚無完全實施全募兵制的可能性。實施徵募並行制，並擴大實施替代役的制度，吸引因實施募兵制而減招的兵源，才是目前最好的選項。

四、確定「士官志願役」的政策

依國防部的擬議，目前是朝向「募四、徵六」的方向努力，最後達到「募六、徵四」的理想。目前的 10 萬士兵中，希望達到 4 萬志願役為主。然而，本研究團隊也一再強調：募兵制度應當以提高部隊的戰力為主要的考量。沒有戰力的部隊就沒有存在的價值。德國的制度，將戰鬥力的希望係於服役四年至十二年的志願役士官兵之上，便值得我們參考。

因此，不論上述的比例何時達成，本團隊建議應當將重點放在士官之上。誠然，國軍的士官已經走上全部志願役。以志願役士兵服役滿一年六個月，經徵選考核作業並完成士官基礎訓練，才能轉服士官（見國防部人力司張副司長於期末報告座談會所言）。

同時，國防部應當要將志願役人員朝向專業人員，尤其是士官階層。如果按國防部的最終兵力結構，國軍兵力上限為 27 萬人，5 萬軍官為職業役，11 萬士官中部分應該為少數為職業役，大部分當為志願役。易言之，國家對於士官應該保留一定的比例為職業役軍人，例如對於高科技，較長訓練期，例如：三軍精密武器的維修人才，便應當儘量為長期的志願役，或職業役。記得台灣以前無法獲得新式戰鬥機及運輸機前，空軍使用的老飛機，就是靠一批經驗老到的維修老士官長，才使國軍的戰力沒有出現嚴重的中空。我國這個經驗，應當不容忘記。另外，還有其專長是替代不易者，例如：涉及機密及不應常調動者，以及有特殊功勳而獎勵者，得進入職業軍人的生涯，是為「職業士官」。一般軍隊中的士官長，蓋屬此類。至於，目前我國志願役士兵中，只有 20% 為大專程度，且為女性，男性普遍學歷差，會否影響戰鬥力的問題？（見期末報告初稿座談會役政署卓煥新專門委員）這也是可以列入上述的思維。較低學識的兵源，泰半負責專業化較低的任務，從而，較高學歷的女性士兵則可分配至專長要求較高的職務。這也是外國募兵制國家的常態，例如：精密的後勤維修或機械操作任務。11 萬士兵除少數專業士兵外，多為義務役。也因此，志願役的人數和義務役應平分秋色。

為達到區分專業與否，避免「才非所用」，國軍必須進行一個澈底的國軍各單位及部隊所有人員的專長歸屬檢討，並嚴格地區分與管制。以後募兵與徵兵都有絕對不同的工作與任務。國家花的每一分錢，都要收到應有的對價。這也是國防部應當投入的心力，也可以顯示出國防部的擔當與責任感。本文建議國防部應成立一個專職的高司單位，也本於此見解。

由於現代部隊實際的操作有賴士官階層，新兵的部隊歷練，也倚賴士官的教導，因此士官階層全為志願役，將可以提高部隊的備戰力。而儘管新兵日後訓練期短，但多半負責輔助性、非技術性勤務，也就不致於造成太大的弊病。

而徵募並行的另一個好處，是可以由義務役役男中發現人才。按，役男在踏入軍中之前對軍人生涯的體會總是不夠客觀。在軍中服役期間可能顯示出其適合從事軍人生涯的特性。倘若各級長官能夠懷著「為國求才」的使命感，也可以讓優秀青年，由徵轉募，甚至走上職業軍人的生涯。這些轉變的過程，也當然必須接受一定的晉升與專業訓練。本研究報告在前文提及重整軍事教育，廢止四年制正期班，而將重點置於在各種晉升的訓練教育，即本於此見解。這也是德國的軍事傳統，由普通士兵選拔士官與軍官的人才。所以，國防部應當跨出一大步，彈性的建立一套這種程序的生涯規劃。

第七章 結論及建議

第一節 研究結論

我國擴大實施募兵制的政策，以及哪些可以採行的策略措施，經過本研究團隊的深入探討後，謹提出下列的研究結論：

一、確定一旦實施全募兵制並無違憲的問題

關於外界經常持有的懷疑——我國憲法規定人民有服兵役的義務，會導出我國無法實施全募兵制的結論。關於此問題，本團隊以憲法學的角度分析結果認為：實施募兵制或徵兵制二者，自我國憲法之角度而言，並無違憲的疑慮。換言之，我國憲法並未明文規定我國須採募兵制或是徵兵制，而係交由法律來形成。因此，只要在法律的位階上，例如在兵役法上明白規定人民雖有服兵役的義務，但亦可同時實施募兵制。且兵役法上宜明白規定在戰時可以中止募兵制度，亦即「平時募兵、戰時徵兵」。同時亦可透過制訂募兵條例來確定募兵法源。

二、採行募兵制之優點

採行募兵制可得到下述六個優點：

- (一) 提高軍人的專業訓練：可以避免士兵甫熟練戰技就退伍，無法養成一個隨時備戰的高科技戰力。所以募兵制可以訓練出精兵。
- (二) 降低訓練成本：相對於徵兵部隊，志願役的募兵部隊因為訓練一次以後便可以不再訓練，所以一次訓練可抵徵兵訓練的三至四倍。而且因為募兵的對象，已經過挑選，所募的兵員之素質與條件，都可符合訓練需求。

雖然有質疑者認為，招募之士官兵日後的晉升及進修都需要訓練，這也是一筆支出，應計算在內（如國防部人力司張副司長

於期末報告初稿座談會所言)。本團隊認為，因為招募士兵都是具有一定年限，且都不長。至於日後晉升或專業改變、改善，也都會涉及到轉入職業軍人的生涯，這是另一個問題也是國家職業軍人訓練應有的花費，不必計算在前階段的士兵訓練成本。

- (三) 減少社會成本：役男絕大多數可以不必因服兵役而中斷求學或就業的人生規劃。而直接投入就業市場，每年增加高達十餘萬人的投入，將使我國的經濟產值增加甚多。

至於，改行募兵制後，能夠具體的增加多少國力，包括有形的稅收、經濟發展、節省訓練成本……，固然頗有研究價值（如陳勁甫教授於期末報告初稿座談會所言），但若要進行這個研究，絕對超過本研究的範圍，因此無庸做近一步的探究。

- (四) 可達到真正的公平正義：兵役雖以公平正義原則來實施。但仍不免會有權貴子弟假借各種方式逃役，引發民眾反感，以致不少國民認為國家應由全民的納稅讓有意願的國民入伍、成立志願軍，才符合公平。

當然這個問題的考量點，也觸及到徵兵制的優點「普遍的公平」。這是徵兵制基於平等原則最具體的表現。因此，真正的「公平服役」，應當是完全排除社會階級，也無庸完全顧慮服役者的意願——但有特殊情形，如宗教因素可轉服替代役例外。因此，「募兵才算公平」的見解，應當只是一部份民意，儘管此一部份民意不在少數，本團隊必須強調：並不認為此項說詞乃正確之理由也。

- (五) 有效提高職業軍人的專業水準：募兵制可以造就專精及高效率的軍隊，而做為部隊的領導階層，特別是職業軍人，也會由志願役軍人中轉任，自然也會提高了專業水準，避免雜蕪充數。

- (六) 可以促進社會和諧，避免兵役行政成本的浪費：實行徵兵制，就必須伴隨著嚴刑峻罰來處罰逃役者。因此，每年國家就要將不少青年繩之以法，造成了甚大的民怨。以五年來的統計，妨害兵役的案件共計 2,247 件。所以，實行募兵制可以減少國家

刑罰權的行使，同時節省龐大的兵役行政經費。

三、實施募兵制之缺點

實施募兵制，也有下述幾大缺點：

- (一) 戰時無法立即獲得有效之後備部隊：國家在面臨戰爭動員時，必須立即編組強大之後備部隊。所以義務兵役的優點便是能夠為戰時儲備一大批動員武力。因此，一旦完全採用募兵制時，後備兵源即減少。我國如果立刻改採完全募兵制，雖然在短期內看不出影響，但是長期以往，尤其是約十年以後後備兵力來源勢將大幅減少，影響到後備動員能力。
- (二) 卸除精神武裝：實施募兵制後，人民將減少了共赴國難的切身感受，一旦發生戰爭，人民會認為作戰是志願役軍人的任務，而沒有保家為國的決心，並無精神上之武裝，容易因為威脅而屈服。
- (三) 造成軍人地位降低：實施募兵制，如果沒有進行很好的配套措施及宣傳，將會造成軍隊的階級化。就以薪俸的高低而言，如果國家沒有能力給予超過就業市場標準太多的薪俸，因此只能招到社會中下階層的子弟入伍。將會讓軍人的社會地位降低。美國在越戰後實施的募兵制初期，便出現這種缺點，因此應當加以重視。
- (四) 現行徵兵制有維持社會秩序之功能：徵兵制將許多尚無就業經驗與機會的青年入伍，避免社會上多了一批失業人口，無疑解決了社會與治安問題。
- (五) 增加國家財力的負擔：徵兵制的役男的人事成本為志願役的五分之一，因此需要甚多的財政支出才能因應。而此人事經費的增加將排斥國防武器的更新，也直接影響戰力的發揮。另外，每年易服警察役及海巡役的近 2 萬名役男也必須另行招募人員，屆時也將是一筆可觀的預算。也因此財政問題一直是我國推行募兵制的阻力。國防部是負責如何調節國防預算的專職單

位，應當有義務及能力來勝任可能的國防經費排擠之問題。本團隊贊成李麒教授在期末報告初稿座談會所說的：國防部的意願是募兵制能否成功的主要因素。吾人必須要強調，國防部必須真正懷有實施募兵制的決心、從內心也信服實施募兵制的可行性與時代性，從而在國防預算的運用上善加因應，才是我國可望實施完全募兵制的基本條件。

- (六) 我國較特殊的不利因素：基於我國傳統文化的重文輕武觀念，造成家長不願子弟從軍的老舊思想，依然瀰漫至今；此外，由於台灣海峽戰爭陰影的持續存在，都使青年在考慮是否加入這個具有高度危險性的行業，都會產生甚大的顧忌；而台灣也是一個變化速度最快的國家，許多青年擔心入伍會與社會脫節三、五年，造成將來謀生時的困難。另外，廢止義務兵役，將連帶使替代役及海巡役的役男不必入伍，也會造成海巡署及整個替代役制度的更易，影響甚大。

四、募兵與徵兵制度的評析

募兵的優點甚多，顯然其存在的缺點並非不易克服。關於動員的能力，以往徵兵制的龐大動員力以不符現代戰爭所需要的高火力及先進技術之武器所需，同時平日國家也沒有儲備足夠的武器及飛機、軍艦等，以供動員之用。募兵退伍者，亦可回役，效果更加；關於募兵影響全民的精神戰力，也未必成立，因為現代戰爭是全面性的影響全民，不會因為有無子弟入伍而對戰爭有無關痛癢之感覺；募兵制可以產生軍隊社會階層化的問題，也隨著社會失業率的攀升、募兵待遇的改善，以及人民觀念的改變，而不只是社會弱勢族群的就業選擇。另外，募兵可以造就專業的公民，也節省不必要的訓練成本，可能因訓練不良所遭受的傷亡損失，都是可替國家贏得非帳面上的利益。也因較高的人事成本，促使國家確實控制兵員的數目，不至於過度膨脹。

五、完全募兵制的前提——招足額的可能性，目前尚不存在

檢討募兵制及徵兵制的諸多優缺點，可以得知採行募兵制有許多優點，而在財政上，也精算出其可行性。然而，要實施完全的募兵制，

必須招足全額，才能達成國防任務。以我國自 94 年（2005 年）實施以來的志願役士兵的招募經驗，由每年只不過招到 6,000 至 8,000 的人員，95 年（2006 年）的規劃名額 13,000 人都無法達到預計的目標。連美國如此龐大的富國，卯足全力，一年也不過募到 10 萬餘人而已。

因此在可預見的將來，如果國軍總兵力的 27 萬人上限，不大幅度調整的話，完全募兵制似乎無採行的可能，而必須繼續採行徵募並行制度。易言之，國軍每年仍然需要 11 萬名的役男，而今後每年堪服役的役男也只有 13 萬上下，因此徵兵制依然必須存在。

六、確立「徵募並半」的底線目標及建立「全募兵」之單位

依國軍最後兵力總結構，約在 27 萬，故各有 11 萬的士官與士兵。由於士官是軍隊運作的骨幹，不宜有太大的流動性及需要專業性，因此國防部應該確定士官少數為職業軍人（亦即以終身服役的志願役軍人）。其他為（定期服役之）志願役；士兵除技術性外，全由徵兵而來。而戰鬥部隊應當以志願役為主，義務役以擔任輔助勤務為主。因此徵募的底線目標應是對半，各為 11 萬人。國防部應當以此做為調整人力的基準。

同時為確保志願役能投入到戰力的提升，建議志願役要集中運用，採取「整進整出」政策，可以先建立一個全由志願役人員組成的「聯兵旅」，再逐步推展到各部隊。

七、從新慎重的計算國軍的總兵力名額

由於我國國軍在 2008 年以後「確定」總兵力名額為 27 萬左右，則以近五年來我國招募志願役的情形，絕對無法招募到近 20 萬的士官兵。所以，如果我國要達成「全募兵」的理想，勢必要將總兵力人數下降。如以與我國相同總兵力總額的德國、法國及日本而論，德國不論是人口及國家財力皆是我國三倍，因此我國國軍員額是否過於龐大，應該儘速加以檢討，如能縮減至三成左右，則可望實施全募兵制。

但我國的國防任務需要何種規模的兵力來達成？乃涉及專業的知識，建議政府組織一個專責的研究委員會，延聘超然、具前瞻思想的

專家來綢繆之，絕對應當避免任何本位主義的考量。

八、招募志願役軍人政策應當改弦更張

由實施四年來的志願士兵招募經驗，顯示出國防部只重量不重質。忽視了志願士兵應當擔負訓練期長，具專業性高的任務，故屬於這種職務的士兵應當列為最優先的招募對象。因此，國防部應當立即組織專門機構，人力司就目前科技類兵種，就其所需之人力按照輕重緩急分為幾類。除盡一切力量向社會未役青年招募，也可以考慮美軍作法，向已退伍軍人邀請回伍，同時也可要求各級部隊長官儘可能招募在營的優秀士兵留任，同時應當嚴格拋棄「募人充數」的形式主義。

九、擴大實施募兵制並無太大的財政困難

外界也常質疑完全募兵制的落實，對我國財政支出會有暫時性增加的疑慮。同時，如果不採行完全募兵制，但是過大實施募兵制而達到本文所建議的「徵募對半」的標準，以及每年以 10 萬人上下的招募目標，以及所給予的待遇等，是否為國家財力所不堪？然經本研究團隊之研究結果，並不會構成太大之障礙。本報告也提出了具體的精算，可供參考。

十、建立完整的 RSTC 制度

我國曾經仿效美國引進預備軍官訓練團 ROTC 的制度，可以重新轉換成「儲備兵役訓練團」(RSTC)，對於高中及大學生給予助學貸款，當其結束學業時，如接受提供高中三年獎學金者，連同義務役期，則必須服役四年；如接受提供大學四年獎學金者，必須服役五年；而接受高中至大學七年獎學金者，則必須服役八年。如此，當可望吸收優秀人力投筆從戎，且可一次解決兵源及社會上就學的問題，一舉兩得。同時對於服役之青年，亦應參考美國蒙哥馬利法案及「德國軍人職業資助促進法」與與日本自衛隊「就職援護」的作法，對服役人員之生涯規劃、職業訓練、技術證照取得及退伍準備金之儲備，使服役者無後顧之憂，一心為國。

十一、軍訓教官的招募任務

各國為廣募士兵，都極力在各處設立招募中心。美國全國便設有超過 2,000 個招募站。為實施前開 RSTC 之計畫，本研究團對認為應賦予中等學校以上之軍訓教官招募新兵之任務，將各個學校的軍訓教官室改成招募點 (Recruit Point)，我國目前有世界各民主國家所無的教官制度，軍訓教官應接受招募新兵之任務及訓練。並在教官室中闢為新兵資訊及生涯的專門解說單位，將全國 4,200 多名教官成為廣布全國各校園的新兵招募點並仿效美國的招募獎金制度，給予每位成功招募志願役士兵的教官一筆獎金，以提高士氣。

同時應考慮廢除目前四年制的軍事院校，除有特殊需要（如飛機駕駛員），其餘應改為一年制之專業訓練學校，以免浪費訓練資源。

十二、加強募兵宣傳，並委由民間廣告公司宣傳

募兵需要很好的宣傳。美國國防部都要郵寄 2 千萬份募兵資料給全國青年，甚至對於高中應屆畢業生還會寄達 300 多萬份的各式文宣及禮品，以增加受招募的意願。國防部除了應當要主動製作吸引人的廣告文宣外，另可透過競標方式，委託優秀的民間廣告公司進行募兵宣傳，以免流於刻板與保守。我國目前雖然也有募兵宣傳，但為更能吸引青年的重視，可以大膽的考慮採取更彈性的宣傳政策。

十三、建立新式的國民兵制度以改善動員制度

為了彌補我國擴大實施志願役，義務役軍人只擔任短期訓練且輔助勤務之角色，而動員後無法勝任戰鬥需求，因此必須考慮此階段的動員力量。目前我國動員制度稍嫌老舊，蓋與二次世界大戰時之動員方式相較並無改善多少，可能無法因應現代戰爭之需要。因此有必要仿照美國國民兵制度及日本「即應自衛官」之制度，建立若干個有訓練的「國民兵旅」做為第二支武力。這個國民兵的官兵，平時於社會上從事各項工作，並於星期例假日等時間接受軍事訓練，一旦發生戰爭時，隨即可以在短於二、三日之內成軍，迅即的投入戰場成為有效戰力。且隨著募兵制規模之擴充，此種有立即戰力之國民兵制度，可彌補募兵制度下之動員問題，可望與之相輔相成。

十四、擴大招募軍人的來源

面對我國日後的可能戰爭風險，以及我國限於財力只能給予志願役軍人的薪俸標準，都不能很樂觀的顯示出我國最後能夠招募到 10 萬名常備的志願役軍人。因此我國也應該考量放寬志願役軍人的來源範圍。特別是對未取得國籍的華僑，來開放之。以美國而言，也因為反恐戰爭增加了戰爭風險，使得招募成績十分不佳，美國因此放寬了徵兵限制，對於沒有美國國籍的長期居留者亦可入伍，目前 135 萬美軍中，有 31,000 名這種人員且多半在伊拉克戰場服役，同時退伍後給予美國國籍。目前我國志願士兵條例規定：來自港澳與大陸的公民，需入籍二十年能服役。顯然忽視了海外華僑可能基於愛國心及我國的較高之薪俸，以及可以因此獲得入籍我國的優惠，而來投效國軍。我國國防法也許可外國人入我國部隊服役。外國如法國的外籍兵團，及英國的廓爾喀兵團，都是善用來自國外兵源的適當例子。因此，應開放海外華僑的入伍，並給予本人及其家屬取得我國國籍及居留的優惠條件。

第二節 建議事項

經本研究團隊深入探討後，謹提出下列建議事項，並分成「立即可行建議」及「中長期建議」兩部分如下：

一、立即可行建議

(一) 組成專案小組研究修正志願士兵服役條例(主辦機關：國防部)

關於募兵事宜目前已有志願士兵服役條例為其依據，但此條例仍有不少值得修正之處，例如目前我國對於志願士兵的年齡限制為 18 歲，似乎可以降低至 15 歲，以便實施 RSTC 吸收高中、高職學生的政策；同時現行法規也規定，需入籍我國 20 年才能服志願役，以及禁止無我國國籍者加入國軍，都影響募兵來源，另外志願士兵條例也無轉任職業役的規定，無法加大募兵的吸引力。因此整個志願士兵服役條例應當加以全盤檢討，本團隊建議宜由國防部組成專案委員會統籌修

法事宜。

- (二) 關於國軍「兵力調整」的問題，應該組成專案小組來檢討國軍總員額是否能大幅降低。以專案小組的位階層次，建議可分甲案及乙案。甲案由行政院召集（主辦機關：行政院；協辦機關：國防部、內政部、財政部、國家安全會議）；乙案由國防部召集（主辦機關：國防部；協辦機關：財政部、行政院主計處）。

由於我國招募志願士兵的成果並不顯著，以 2005 年的成果不過 6,000~8,000 人；2006 年 13,000 人的名額也未能達成。加上日後出生率的降低，以 2007 年為例，初生嬰兒已跌破 20 萬人的最低界限，學童入學也跌破 30 萬人大關。如果我國國軍總兵力仍以 27 萬人為目標，扣除 5 萬為職業軍人外，其中約有一半為募兵而來，計有 11 萬人。顯然很難招募足額。為使募兵的目標能達成，應將國軍總額降低，建議行政院召集一個國軍「瘦身」的專案小組，由副院長或一位政務委員任召集人，由國防部、內政部、財政部、國家安全會議及軍方與民間專家互相研議——日後國軍需要多少役男及替代役如何擴充服役領域等諸問題。

- (三) 重新檢討募兵人才是否獲得「最妥善運用的分配」以及可否成立全由募兵組成的專業單位（主辦機關：國防部）

我國實施志願軍人政策以來，未能妥善運用募兵人才，將募兵人才視同徵兵人才一般運用，將失去了國家付出數倍薪俸的原意。因此應當確定每一位募兵人才應用在科技性及專業性之職位。也因此國防部應當對此人事政策進行精細的分析，以切實執行「確立『徵募並半』之底線目標及『全募兵單位的建制』」任務。謹建議國防部組成一個高司單位（特別是參謀本部及各種部應當派出對「兵力結構」及「勤務專業性需求」分配最嫻熟的幹部），對此問題進行全面性的檢討，並訂出嚴格的職務分配表。

同時此高司單位應當成爲一個常設的單位，任務之一為將科技類兵種及其所需之人力按照輕重緩急分類、挑選出來，並承辦所有涉及招募志願役軍人的業務。

- (四) 建立 RSTC (儲備兵役訓練團) 的制度, 招募高中、高職以上就學青年加入志願士兵行列 (主辦機關: 行政院; 協辦機關: 國防部可與退輔會、經建會及教育部)

為增加志願士兵的來源, 以及吸引優秀的青年入伍, 我國過去曾實施預備軍官訓練團 ROTC 的政策, 不失為一良策。且現今學費與生活費日漸高漲, 已非清寒家庭所能負擔。因此給予學生一筆助學金, 可以吸引不少年輕學子日後加入國軍。故此 RSTC 的制度應當積極進行。同時, 也為了吸引更多青年入伍, 國家也應仿效外國制訂整套照顧志願役軍人退伍後的生涯規劃之制度。故為使「國家兵源問題」及「服役人員生涯規劃」皆獲得解決的雙贏局面, 行政院應組成一個跨部會的「RSTC」專案小組, 邀集國防部、退輔會、經建會及教育部等參與, 研討可行的政策——例如: 對服役人員之生涯規劃 (繼續深造、職業訓練、技術證照取得及退伍準備金之儲備……等議題)。

- (五) 建立賦予各級學校軍訓教官招募志願役軍人的任務及獎勵措施 (主辦機關: 教育部; 協辦機關: 國防部、財政部、行政院主計處)

募兵制的成功與否, 與國家是否成立有效率且數目甚多的招募中心, 息息相關, 以美國為例, 全國便設有 2,000 個以上的招募站。我國在各校園共設有 4,200 名教官, 這是歐美各國所無的絕佳招募士兵之據點, 應當妥善運用之。同時為將「軍訓教官招募任務」發揮至極致, 應當給予軍訓教官一筆獎金, 以鼓勵其成功的招募士兵。故教育部可與國防部、財政部等組成一個專案小組, 研討其可行的配套措施。

二、中長期建議

- (一) 成立一個新式的國民兵制 (主辦機關: 國防部)

為因應傳統老式動員的缺憾, 使國家無法立即成立一支救急的武力, 我國應仿效美日, 成立一個「週末部隊」。亦即, 此部隊成員全係志願役, 除若干少數行政幹部外, 其他軍官及士兵於平常工作日在民間任職; 週休及例假日則接受軍事訓練。若發生戰事, 即可在一、二日內成軍。且其武器與戰技與現役部隊有過之而無不及。為實施此「新

式國民兵制」之落實，國防部應組成一個專案小組，並研擬可行的政策。

(二) 建立華僑入伍的法律制度，(主辦機關：行政院；協辦機關：國防部、內政部、僑委會及教育部)

我國年輕人口的數量已經逐漸減少，加上我國限於財力不能給予募兵太多的優惠，以及我國不免存在著戰爭的危機，都使得國家很難招募足額的志願士兵。在中南半島等地有數千萬的華僑，其中不少華僑對我國有極大的向心力，可以妥善運用這些人力資源。同時也可招募有特別技能的外國人入伍。來解決兵源困窘的問題。本團隊建議行政院召集國防部、內政部、僑委會及教育部等，針對「招募華僑」及「外國人服役」事項組成一個專案小組，並研擬可行的配套措施，如：給予本人或其家屬取得我國國籍或居留的優惠條件等政策。這也是外國實施募兵制經常採行的措施。

附錄一 「擴充實施募兵制之相關配套措施」座談會 座談記錄

日期：2007年二月十三日 下午三時至五時

地點：台大校友會館（台北市濟南路一段一號）

主持人：陳新民教授

協同主持人：劉立倫教授

參加人：林郁方（立法委員）；丁守中（立法委員）；鍾台利（役政署署長）；邊子光（警大教授、前海巡署海巡局副總局長）；戴政龍教授；謝榮堂教授（以書面代替）；范勝孟先生；鄭余豪先生；陳宥群先生

陳教授新民：

今天感謝各位貴賓來參加這個座談會。我們今天的座談會最主要就是我國如擴大採取募兵制度的因應措施，請大家多多發言指教。

役政署林先生：

依內政部戶政司的統計，今年役男約 17 萬 7 千，在當前體檢的體制下，約有屆齡役男 75% 約 13 萬人會進入服兵役之體系，就役政署來說，採募兵制的問題乃在於兵源及財政上的問題。

丁委員守中：

以我的觀點，兵源的來源沒有問題。根據統計，現年十九至二十五歲的青年人，將近有 12% 的人失業，所以在募集兵源上我認為沒有

問題。最大的問題是國防部規劃的問題，像 92 年（2003 年）試行募兵制的營隊，是陸軍步兵營及海軍陸戰隊的步兵營，根本與擔任高科技專精人才此一目的背道而馳。我們募兵的目的，就是要補充軍隊中操作高科技武器的人力，但是今天補充的卻是基層營隊，兩者風馬牛不相及。來應徵志願役士兵的一看，是下基層連隊，而且做的與一般義務兵相同，在人才的來源上，就限制了很多，至少一些高學歷的人就不太願意來。

還有在政治上，鑑於兩岸的情勢緊張，而且現在的政治情勢也會造成好像越來越緊張的趨勢，好像要發生戰爭，也會造成招募的阻力。戰爭的陰霾，令有意以軍人為行業的人卻步。

劉教授立倫：

會影響兵源的還有，義務兵期的更改，會直接影響到志願役士兵的招募，尤其是我國，當役期減少到一年左右，役男接受募兵制的意願將更低。再加上如果一年的役期，技術往往無法精進，甚至是經驗也無法傳承。現在的部隊情形大部分是一旦快要熟悉的時候就到了屆退的時候，使得部隊一直都在犯同樣的錯，部隊戰力一直在原地踏步。

至於部隊中志願招募的士兵最好是整退整補，像現在徵募並行的情形下，志願役士兵及義務役士兵混雜在一個連隊當中，使得部隊水準參差不齊，很難看得出部隊水準是否有提升。

丁委員守中：

還有就是那些主事的首長無通盤的規劃。像之前很強調的指職軍官，有一些來找我陳情。原本國家跟他們簽六年約，但今年一旦有超額的招募，馬上要這些指職軍官退伍，完全不去考慮那些指職軍官的遠景。像這種情況，好不容易人家和你簽了約，本來就是希望能做久一點，結果第一個任期沒做完就要趕他走，這樣以後的人自然不會相信，國防部不會趕人走，這樣就會減少來服志願役的意願。

陳教授新民：如果改採募兵制之後，政府必須考量隨兵役取消之後，替代役及海巡服役者二者合計二萬餘人之服役人力亦一併消失。因此就前開二者之人力缺口必須要另尋方法補齊。尤其海巡需有一萬餘人，請問邊教授，你是國內水警界的元老，也曾任職海巡局副總局長多年，請問您的意見如何？

邊教授子光：

海巡署每年接收役男約一萬餘人，一旦採取完全募兵的時候，海巡署將自行對外招募，所以如果改採募兵制之後，影響不大，況且海巡署也在計畫以科技代替人力，想要裁減案巡的駐點人力。不過，就體制上海巡署應專注在海上，像我國這種海、岸合一的體制上在世界各國並不多見，在體制上岸巡局應該交給移民署較佳。像現在移民署剛成立，可是幾乎是沒手沒腳的情形，也就是幾乎沒有執行的人力，改善這種情形會好一些。

陳教授新民：

如果將一般役役期改成三個月，也就是不管義務役或替代役等都改為三個月，經過三個月的訓練就解散，就役政的角度是否可行？一般兵役的人只受三個月的戰鬥訓練，替代役的人經過受訓以及服役與是三個月。一旦戰爭需要動員，這樣除了有後備的兵力，後勤的部分也有替代役的支持，這樣的施行有無可能？

役政署呂先生：

就替代役來說，役政署做過一個問卷調查，在 46 個進用機關中，對縮短替代役役期，縮短到何種程度進用機關即不再進用替代役男。一年二個月有 4 個機關；一年有 11 個機關；10 個月有 15 個機關；如

果改爲三個月，扣掉受訓以後，會造成進用機關裏的人來來去去，對這些進用機關也會造成困擾。我想如果改爲三個月應該沒有一個機關願意進用。

陳教授新民：

我們知道德國不願意採募兵制乃因那些進用機關太過依賴替代役男，如果採取募兵制以後，這些使用替代役的機關變成要以進用職員或外包的方式來填補這些人力的空缺，在經費的花用上對整個德國是一個沈重的負擔。對於我國進用機關有沒有這樣的問題，會不會一旦抽出了替代役人力，那些進用機關就無法順利運行？

范聖孟先生：

德國曾對其國會議員做過調查，各大黨都不願意廢除徵兵制，僅小黨贊成廢除徵兵制度。在問卷當時爲 2005 年國會大選前，即便是社民黨大黨亦有至少五分之一贊成廢除募兵。雖基督教聯盟多數不支持，但也確有 15% 作出無意見之表示，可見本議題在德國後續仍可能產生激烈的討論。而由社民黨與綠黨所結盟的紅綠聯盟對於未來是否廢除徵兵制度仍存有相當大的歧見。

役政署曾先生：

爲了防止替代役影響到就業市場，役政署對進用機關都是建議替代役男應該從事輔助性之工作。就目前來說，進用機關並沒有過份依賴替代役男。不過隨著七年來的執行，由於教育經費的減少，許多中小學校往往裁撤其工友或者是警衛的職位，以減少人事費用的支出。因此，如果一旦採取募兵制，則替代役的人就不補進來，對這些學校教育單位等，可能在工友、警衛上的人力就出缺。

擴充實施募兵制之相關配套措施

陳教授新民：

換句話說，我國並不像德國離不開替代役而無法停止徵兵制？林委員是國防問題的專家，請對志願役士兵的制度實施情形，發表高見。

林委員郁方：

我們要注意一個數據那就是 94 年（2005 年）招募志願役士兵達成率達到 101.27%；但 95 年（2006 年）計畫招收 13,500 人，但僅招 8,164 人達成率只有 77.64%。爲什麼會有這種落差？有兩種可能。一種是前一年入伍後失望，造成後來的人望之卻步。還是加了什麼新條件，使得招募的難度提高？這個是非常值得檢討的。

現在募兵的問題，主要是國防部裁員的問題。國防部做過統計，每年每人的平均成本爲 106 萬元，每一萬人的成本約 41 億。由募兵制的逐年增加，從 95 年需 44 億到 98 年的 105 億，再加上我國的國防經費要調高到 G N P 的 3%，可以說錢不是問題。最重要的是國防部要確定多少人他覺得夠，像現在的精進案，這種確定編實的作法，在今年初已經降到 27 萬 5 千人了。

其實募兵還有穩定社會功能，使得一些年輕人得有一定的收入，並且經由退伍金的規劃，協助其生涯規劃。

陳教授新民：

林委員剛才提到 95 年（2006 年）招募人數增多，但比例還較 94 年爲低的問題，恐怕有誤，因爲 95 年（2006 年）計算的分母不同，所以才有這個差異。另外，謝榮堂教授因爲腿傷，剛送來書面稿，我們先宣讀一下。

謝教授榮堂（書面稿）：

我國實施完全募兵制的優缺點，研究團隊的初步研究結果，本人

已經拜讀，十分欽佩。對於完全實施募兵的優點本人認為有若干時下看法不同之處，特提出來，請各位指教。

提到廢止徵兵制，可以使役男投身到國家經濟建設的行列，尤其是高科技行業替國家增加經濟實力。這種見解，似乎誇大了年輕役男的經濟產能。大家都知道入伍服役的役男幾乎都才離開學校，並沒有太多的工作機會，因此沒有專業技術可言，真的有專門技術的，可能還是國中畢業就投身職場，例如廚師、修車黑手等，而高學歷如大學畢業生者，即使投身職場也都是處於實習狀態，而非立刻上手的工程師等。而這些年輕人的初上職場也都是困難重重，多半一再轉換職業，很難有找到合乎自己興趣的工作，所以多半也經過二至三年的「尋找期」。所以不必誇大免服兵役後的社會產能急速增加。而兵役時間也不過一年有餘，而其中對青年的社會歷練，功效也很大，今天若問企業業主，有兩個候選人同樣的條件，一個已服兵役，另一個不必服役，業主幾乎都會挑選已服兵役者。可知兵役制度絕對並非只是惡的制度。

另外，以德國的替代役已經長年來和兵役平分秋色，這是最平等的制度。現在德國青年服替代役者已超過兵役的三倍。我國今後如果採行徵募並行，將應當重心加強在替代役方面。德國替代役其實就是社會役，陳新民教授最瞭解這個制度，德國的社會役對殘障及弱勢人士提供了許多的服務，甚至到府服務，我個人便是殘障人士，體會很深。我希望台灣今後將服替代役人數由現在的一萬人提高到三倍以上，同時將替代役轉換為社會役，才是正道。

劉教授立倫：

基於現行募兵薪資水準，不符未來全募兵制推動的需要，加上危險性工作、超時工作、自由受限等因素，國防部必須額外提供其他的風險補償，才能有助於吸引高素質人力投入軍中。故本研究認為募兵制的士兵薪給可能須要達到 36,000 左右的水準，士官在多個一萬元。軍事決策通常是在資源有限的情形下進行，為避免國防預算拖垮國家經濟，我們必須設定資源線，作為募兵財務需求依循及方案選擇的參

考依據。鑑於我國承受中共的軍事威脅較大，而實施募兵制獲得高素質的人力，必然會導致國防經費向上攀升；故本研究根據冷戰結束前西歐主要國家軍事支出佔 GDP 的約估平均數值 3%，作為假設依據。鑑於我國 GNP 的數值較高，對國家經濟與資源排擠的衝擊較大，故研究中僅採取保守的 GDP 數值；再者由於募兵制度實施，可能是在 96 年度（2007 年）以後，故未來的國防經費將以 GDP 的 3% 的水準作為財務支出的上限 3,603 億，並以現行 3,238 億與 3,603 億之間的差距 365 億，作為募兵制推動的財務緩衝進行規劃。

我想，重要的一點是現在並沒有一個部隊是採用志願役士兵整進整出的，很難看出募兵制的成效。國防部應該盡快成立完全由志願役士兵組成的連兵旅這樣的實驗單位，然後跟一般的志願役士兵義務亦士兵混編的連兵旅做比較，這樣才能看出成效。

役政署林先生：

由於出生率減少，役男會越來越少，兵源也會越來越少。所以首先應該把士官改為志願役，由這些長役期的士官來負責這些高科技武器的操作，就像美軍一般，士官是戰鬥現地的主要執行者。否則現在的武器在價值上很貴，一有閃失不但有生命危險，也會讓國家損失大量金錢。

戴教授政龍：

不過現在還有一個問題，就是意願的問題。像美國國防部 2006 年 9 月 30 日的報告，美國遭逢 25 年來最糟糕的募兵結果。2005 一年，三均總共招募 102,450 名新兵，完成招募任務的 93%，而危險度最高的陸軍，只完成招募的 86%。然而美國為了招募這些新兵還花了許多的經費。例如光是徵兵宣傳費平均每位士兵即高達 1.1 美元，另外國防部每年針對十六至二十一歲青年郵寄 2,000 份募兵宣傳資料。入伍新兵每年有 20,000 美元薪資及其他保險。服役完可另得到 26,000 美

元的助學金；服役四年者可得 50,000 美元的助學金。另外也對於未取得美國籍的長期居留人士，許可其服一兩年即取得美國國籍。但在最富國的美國，仍然遭遇到募兵的困難。傾全力，也只獲得了十萬新兵。

美國是一個有約三億餘人口的國家，其可以徵兵的基礎相較於我國為大，提供的條件較我國為優厚，在這種時空背景之下，尚且只募兵到十萬人，可見得兵源的募集上，比較難有吸引到如此多的人來投入。

陳宥群先生：

在這方面，法律上可以修改志願士兵服役條例第 3 條關於港澳及大陸來台年限之規定，且應新增規定：海外華裔人士或外國人亦得服志願役，同時其獎勵措施亦可一併規定例如服完基本役期者立即取得居留權；著有功勳、或延長若干役期者，得取得國籍及其配偶及直系血親等親屬意得在台居留等權利。利用一些我國的優勢，擴大兵源的作法，可以提供參考。

另外，為吸引青年入伍，能學到一定的民間技能，國防部應當制訂出明確的扶助措施，正如同國軍以前曾經成功的推行過「隨營補習」的制度，造福無數的服役軍人，因此國防部可以努力朝 BOT 的方式，協同民間企業尤其是在服役住後幾年一定要讓軍人退伍後，立刻有在民間就業的機會，相信一定能增加招募有利的因素。

鄭余豪先生：

從中國歷史觀察，在實施募兵制之下，龐大的政府財政將導致國家浪費公帑，在軍力無憂患意識之下，當國家遭遇外患兩軍交戰，在募兵制之下的軍力常常被打的潰不成軍，因此，從國家安全的角度思考，「徵兵制」有助於國家危機意識的提升，但是，「募兵制」將導致國民毫無憂患意識。徵兵制與「募兵制」的本身並無絕對的好與壞，完全要看我們國家所面對安全環境與威脅程度，是用那一種兵役制度較

為合宜。強大如美國，其平時固然採用募兵制，但於一、二次大戰及越戰期間則實施徵兵制。在台海兩岸緊張情勢仍然嚴峻、中共未能放棄以武力解決台灣問題情況下，貿然實施「募兵制」對我國的國家安全將有不利的影響，政府之抉擇宜審慎。另外就提供華僑尤其是東南亞地區的人給予一些優惠，似乎是可以考慮的作法。

我國目前朝野關係緊張，一個法案要通過十分困難。我本人曾在立法院擔任過法案的協調工作，深知修法與立法十分不容易，因此建議國防部及政府，對於兵役制度的興廢，一定要十分慎重，謀定而後動，千萬不可隨興所至的變更制度。更何況牽涉到全民安全的兵役制度。

陳教授新民：

還有需要考慮動員的問題，我國以前宣傳為鼓舞民心，曾說可以動員 300 萬後備軍人，但是本人以前在行政院討論實施替代役時的制度時，親耳聽到當時的國防部長唐飛說，當時後備軍人裝備到 40 多萬人時就沒有足夠的武器來裝備，戴教授對動員有專門研究，請戴教授發表意見。

戴教授政龍：

台海以後的戰爭，不同以往。如果說有那個 D 日，說真的都太沈重。在 D 日後的動員時程是否能照計畫那樣整個動員起來，恐怕有問題。尤其是如果中共打算用速戰速決的方法，台灣的交通等方面，可能遭受到相當大的破壞，能否確實動員仍是問題。所以動員的制度必須打破以往的老觀念，我認為美國的國民兵制度應當加以考慮。研究報告已提到這一點，我本人十分贊同。

林委員郁方：

動員方面，本人認為在最近的十年內，應該並不會有太大的問題，因為我國是現地徵集，不會有高雄人要到台中台北報到，所以在動員的情形下，役男的報到是沒有太大的問題。比較值得注意的是，到底我們的武器裝具能支應多少人的動員？尤其是在中共的攻擊下，個人的武器裝具可能壞的更多，要補充的武器裝具要如同會補充的人力一般。沒錯，我國歷年來徵兵的結果，是可以徵到那麼多人，但是如果 4、5 個人共用 1 枝槍，動員那麼多人就沒有意義。

戴教授政龍：

我國長年來，養兵花上天文數字，甚至達到「動搖國本」的邊緣，我們理當體會這是國家安全的絕對之惡。但這種韓信點兵，多多益善的農業時代國防思想，已遭時代的嚴格考驗；而不切實際的動員體系，容易淪入官僚主義的文書作業陷阱，一旦國家有事，極可能使動員召集的部隊，充其量只能作維持治安的保安部隊而已，僅僅是數字和人力帳面上數字。

劉教授立倫：

在動員的問題點上，這就是要看我國的戰爭指導是什麼？是要打到哪種程度為止？是要打到二十歲以上的成年男子都沒有，還是在某種限度下結束戰爭。畢竟如果打到二十歲以上的成年男子都沒有了，這樣我國會是什麼情況？

陳教授新民：

時間也差不多了，我們經過兩個小時的暢談，現在可以做個小結，第一個就是：募兵制的立意很好，但是以美國每年都徵不到所需要的 11 萬軍人。我國的條件不如美國，如果全採募兵，能否招足 10 萬士

擴充實施募兵制之相關配套措施

兵？似乎是令人悲觀。所以目前徵募並行制，必須繼續下去。以國防部所規劃的最終兵力結構，為官、士、兵比 1：2：2，以 25 萬人來算，5 萬軍官、10 萬士官及 10 萬士兵。那麼士官如採志願役，跟義務役的士兵，各佔一半，那麼需用額是 10 萬人，與目前能提供的役男數字相近，所以目前徵募並行制不太能改變。

第二，採取徵募並行制，可以避免衝擊替代役及海巡署的變革。以目前的國會生態，比較可行。

第三，政府應當責成國防部仔細檢討志願士兵的制度，不要以徵到人為滿足，同時要強調在高科技的兵種，同時加大徵募的數額。而應該採取「整進整出」的政策，研究將幾個戰鬥旅改為全志願役組成。也要修改法律放寬入伍的條件。

第四，替代役制度應當繼續存續，同時增加人數，容納兵役過剩人員，並轉型為社會役。

今天謝謝大家的參與，各位給我們的寶貴意見，我們會帶回去好好參考研究。

附錄二 募兵條例草案（志願役軍人服役條例） 及評析

一、草案內容：

立法院院總第 529 號 委員提案第 6167 號（中國國民黨立院黨團提）

條 文	說 明
第一章 總則	
第 1 條 （立法目的及依據） 為使國家人力資源有效運用，因應未來高科技戰爭型態，以提高國防武力效能，確保國家安全，特依兵役法第二條制定本條例。（志願役軍人服役條例應以兵役法第七條、第八條、第十五條作為法源依據，應俟兵役法同步修正後再予確定）	明定本條例之立法目的及其法源。
第 2 條 （招募志願役軍人之種類） 本條例所稱志願役軍人，係指招募所得之志願役軍官、士官、士兵。	明定志願役軍人之定義。
第 3 條 （志願役軍官士官士兵之任務） 志願役軍官為軍隊活動指揮管制之決策與協調，志願役士官為決策執行、戰鬥技能及技術勤務運作之主幹，志願役士兵為一切戰鬥技能及技術勤務之執行。	說明志願役軍官、士官及士兵之功能區別與任務。
第 4 條 （志願役軍官士官士兵之身分） 志願役軍官、士官為武職公務員，志願役士兵為公法契約之約僱人員。	區別志願役軍官、士官與士兵之分。

<p>第 5 條 （志願役軍官士官士兵之學歷）</p> <p>任志願役軍官、士官、士兵所需之學歷如左：</p> <p>一、志願役軍官：大專以上學歷。</p> <p>二、志願役士官：高中以上學歷。</p> <p>三、志願役士兵：國中以上學歷。</p> <p>本條例施行前已取得常備軍官、常備士官、志願士兵身分者，其學歷不受前項之限制。</p> <p>志願役士兵區分為二兵、一兵、上兵等三級。二兵之停年為二年，一兵及上兵之停年均為一年。</p> <p>於服現役期間取得專長證照者，得優先列為晉升、薪資加級之基準，其辦法由國防部定之。</p>	<p>明定擔任志願役軍官、士官與士兵之基本學歷，以及晉升、薪資加級之基準。</p>
<p>第 6 條 （志願役軍官士官士兵之起役與服役區分）</p> <p>志願役軍官，自任官之日起役，但由志願役士官或士兵考服志願役軍官者，自入營之日起役；志願役士官、士兵，自入營之日起役。</p> <p>前項人員服役區分如左：</p> <p>一、現役：以在營任軍官、士官、士兵者服之，至依法停役、退伍、解除召集、禁役或除役時為止。</p> <p>二、後備役：區分為第一後備役、第二後備役及第三後備役，以現役軍官、士官、士兵經停役、退伍、解除召集者，至免役、禁役、喪失國籍或除役時為止。</p>	<p>明定志願役軍官、士官、士兵之起役及服役區分。</p>
<p>第 7 條 （志願役軍官士官士兵之免官、解聘及復官回役）</p>	<p>規定志願役軍官、士官與士兵之免</p>

附錄二 募兵條例草案（志願役軍人服役條例）及評析

<p>志願役軍官、士官、士兵因犯罪經判處徒刑確定，並受褫奪公權之宣告而免官或解聘者，除禁役者外，未核予復官或回役前，應轉服後備役。</p>	<p>官、解聘、復官、回役之原因。</p>
<p>第 8 條 （志願役軍官役服行之年齡資格）</p> <p>志願役軍官役，以適齡男女青年或現役或後備役士官、士兵，依志願考取軍事校院或國內外同等學校，完成志願役軍官教育，期滿合格者服之。</p>	<p>志願役軍官役服役之年齡與資格條件。</p>
<p>第 9 條（志願役士官役服行之年齡資格）</p> <p>志願役士官役，以現役之士兵，依志願經甄選合格後，考取國內外領導士官學校或專長兵科學校，完成志願役士官教育，期滿合格者服之。但本條例施行前已服常備役士官役者，不在此限。</p>	<p>志願役士官役服役之年齡與資格條件。</p>
<p>第 10 條 （志願役士兵役服行之年齡資格）</p> <p>志願役士兵役，以年滿十八歲之翌年一月一日，至屆滿三十五歲之年十二月三十一日之中華民國國民，依志願經甄選考試合格後，完成志願役士兵專長教育，期滿合格者服之。</p>	<p>志願役士兵役服役之年齡與資格條件。</p>
<p>第 11 條 （志願役軍官士官士兵除役年齡）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵之除役年齡如左：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、二兵、一兵、上兵四十歲。 二、下士、中士、上士五十歲。 三、士官長五十八歲。 四、尉官五十歲。 五、校官五十八歲。 	<p>規範志願役軍官、士官、士兵之除役年齡，唯一級上將之除役年齡不受七十歲之限制。</p>

<p>六、少將六十歲。</p> <p>七、中將六十五歲。</p> <p>八、上將七十歲。</p> <p>一級上將除役年齡，不受前項第八款之限制。</p>	
<p>第 12 條（志願役軍官士官士兵服現役最大年限或年齡）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵服現役最大年限或年齡如左：</p> <p>一、士官、士兵與除役年齡同。</p> <p>二、少尉、中尉十年。</p> <p>三、上尉十五年。</p> <p>四、少校二十年。</p> <p>五、中校二十四年。</p> <p>六、上校二十八年。</p> <p>七、少將五十七歲。</p> <p>八、中將六十歲。</p> <p>九、上將六十四歲。</p> <p>前項現役最大年限，自任官或入營之日起算；服現役最大年齡，依其出生年月日計算至足齡之年次月一日止。</p> <p>一級上將服現役最大年齡，不受第一項第九款之限制。</p>	<p>明定志願役軍官、士官、士兵，服現役之最大年限與年齡，唯一級上將不受六十四歲之限制。</p>
<p>第二章 志願役軍官役、志願役士官役及志願役士兵役</p>	

<p>第 13 條 （志願役軍官士官士兵服現役最少年限）</p> <p>志願役軍官服現役不得少於六年，志願役士官服現役不得少於六年，由國防部依軍事需要，於招生時明定之。</p> <p>志願役士兵服現役不得少於四年，約僱期間，第一次為四年，役滿之後，得以每次三年期間，依其志願並經考核及格，續約服行現役。其甄選條件、員額、男女比例、程序及入營程序，訓練、考核及退訓，繼續留營服役條件及其他相關事項之辦法，由國防部定之。</p> <p>第一項服現役最少年限，以任官或入營之日起算。但軍官、士官、士兵再考選入軍事校院，接受軍官基礎教育或士官專長教育畢業者，應自再任職之日起算。</p>	<p>規定志願役軍官、士官、士兵服現役之最少年限，以及亦滿續約之相關規定。</p>
<p>第 14 條 （志願役軍官士官士兵之服後備役）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵停役或退伍後，依左列規定服後備役：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、已服現役未滿十年者，服第一後備役。 二、已服現役十年以上未滿二十年，或服現役與第一後備役合計十年以上未滿二十年者，服第二後備役。 三、已服現役二十年以上，或服現役十五年以上且年滿六十歲，或服現役及第一後備役、第二後備役合計二十年以上，未屆滿除役年齡者，服第三後備役。 	<p>訂定志願役軍官、士官、士兵停役或退伍後，改服後備役之規定。</p>
<p>第 15 條 （後備軍官士官士兵之召集與再服現</p>	<p>規定後備軍官、士</p>

<p style="text-align: center;">役)</p> <p>志願役軍官、士官、士兵停役或退伍後，服後備役人員，受臨時召集時或動員召集，按其專長、階級、年齡及體位，依第一後備役、第二後備役、第三後備役之順序行之。其受臨時召集服現役時間，在戰時或非常事變時，與動員召集同，在平時，應補足現役最少年限；其應受教育、勤務、點閱召集，依兵役法及兵役法施行法之規定。</p> <p>志願役軍官、士官、士兵後備役人員，得視軍事需要，依志願再服現役一年至三年，期滿仍依軍事需要及其志願繼續服現役。</p> <p>前項人員志願入營甄選服役規則，由國防部定之。</p>	<p>官、士兵有關臨時召集或動員召集以及再服現役之規定。</p>
<p>第 16 條（志願役軍官士官士兵之停役與回役）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵，在現役期間，有左列情形之一者，予以停役：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、失蹤逾三個月者。 二、被俘者。 三、撤職者。 四、休職者。 五、因案羈押逾三個月者。 六、判處徒刑在執行中者。 七、任軍職以外之公職者。 八、因其他事故，必須予以停役者。 <p>前項第四款人員，於休職期滿許其回役；第七款人員，不予回役；其餘各款人員，於停役原</p>	<p>明定志願役軍官、士官、士兵有關停役與回役之原因及條件。</p>

<p>因消滅時，得按其情節及軍事需要，予以回役或免予回役。</p>	
<p>第 17 條 （志願役軍官士官士兵之退伍）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵，有左列情形之一者，予以退伍：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、服滿現役最少年限，志願退伍者。 二、屆滿現役最大年限或年齡者。 三、因病、傷或體質衰弱，經檢定不適服現役者。 四、逾越編制員額者。 五、年度考績丙上以下或因個人因素一次受記大過二次以上，經人事評審會考核不適服現役者。 六、本條例施行後晉任將官本階停年屆滿八年或本條例施行前已晉任將官本階停年屆滿十年，未占上階職缺者。 七、停役原因消滅免予回役者。 八、依前條第一項第三款至第八款規定，停役滿三年未回役者。但在三年內，志願退伍者，從其志願。 	<p>明定志願役軍官、士官、士兵退伍之條件。</p>
<p>第 18 條 （志願役軍官士官士兵之除役）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵，在服役期間，有左列情形之一者，予以除役：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、屆滿除役年齡者。 二、因病、傷、殘廢，經檢定不堪服役者。 	<p>明定志願役軍官、士官、士兵除役之條件。</p>

<p>三、禁役者。</p> <p>四、失蹤或被俘停役滿三年尚未歸還者。</p> <p>前項第四款除役人員歸還時，未屆滿除役年齡者，轉服後備役；未屆滿服現役最大年限或年齡者，視其情節，依軍事需要及志願，回復現役。</p> <p>第一項第二款因病、傷、殘廢，經檢定不堪服役及前條第一項第三款因病、傷或體質衰弱，經檢定不適服現役之病傷退伍除役檢定標準，由國防部定之。</p>	
<p>第 19 條（後備役軍官士官士兵應召之解召）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵停役或退伍後，服後備役期間，應召再服現役人員，於再服現役期滿或具有第十六條第一項、第十七條各款情形之一者，予以解除召集。</p>	<p>訂定後備軍官、士官、士兵應召及解召之規定。</p>
<p>第 20 條（志願役軍官士官士兵役滿之延役）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵役，服現役期滿，有左列情形之一者，予以延役：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、戰時或非常事變時。 二、航海中或國外服勤時。 三、重要演習、校閱或正服特別勤務時。 四、因天災或其他不可避免之事故時。 <p>屆滿現役最大年限或年齡，其專長為軍中需要，且志願繼續服現役者，得予延役至除役年齡。</p> <p>第一項第一款之延役，以至戰事或事變終了後六個月為限；第二款至第四款，延役至原因消滅時止。</p>	<p>明定志願役軍官、士官、士兵役滿延役之條件。</p>

<p>第一項、第二項延役期滿或原因消滅時，予以退伍、解除召集或除役。</p>	
<p>第三章 退伍及除役給與</p>	
<p>第 21 條 （退除給與）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵退伍除役時之給與如左：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、志願役軍官、志願役士官服現役六年以上、志願役士兵服現役四年以上，未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金。 二、服現役二十年以上，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，按前款規定，給與退伍金。 三、在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，按月給與贍養金終身，或依志願，按前二款規定，給與退伍金或退休俸。 	<p>為鼓勵國人參加志願役軍官、士官、士兵，故明定退伍除役時給與退休金或退休俸。對服役二十年以上或因公傷殘者，給予終生退休俸或贍養金。</p>
<p>第 22 條 （不發退除給與之原因）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵在現役期間，有左列情形之一者，不發退除給與：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、犯內亂、外患或貪污罪，判處有期徒刑之刑確定而未宣告緩刑，或因案判處死刑、無期徒刑確定者。 二、依陸海空軍懲罰法規定，受撤職處分者。但因過失或連帶處分而撤職者，不在此限。 	<p>明定志願役軍官、士官、士兵，政府不發與退除給與之原因。</p>
<p>第 23 條 （退伍金、退休俸、贍養金給付標準）</p> <p>退伍金、退休俸、贍養金給付之標準如左：</p>	<p>明定退伍金、退休俸、贍養金之給付</p>

<p>一、退伍金：軍官、士官、士兵以退伍、除役生效日，現役同官階或同級俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役一年，給與一個半基數，最高三十五年，給與五十三個基數。尾數未滿六個月者，給與一個基數，六個月以上，未滿一年者，以一年計。但服現役十五年以上未滿二十年，未屆滿現役最大年限，而志願提前退伍者，每提前一年，加發半個基數，未滿一年不予計算，最高加發至五個基數。</p> <p>二、退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數未滿六個月者，加發百分之一，六個月以上未滿一年者，以一年計。</p> <p>三、贍養金：以現役同官階或同級俸級人員之本俸加一倍為基數，給與百分之五十。</p> <p>本條例施行後之服役年資，每增一年加發</p> <p>○·五個基數之一次退伍金，最高加給十個基數為限。</p> <p>退伍金、退休俸及贍養金之給與規定，由行政院訂之。</p>	<p>標準。</p>
<p>第 24 條 （志願役士兵創業基金及獎助金）</p> <p>志願役士兵於初次服志願役士兵役四年期間，每月應撥繳新台幣八千元，服役滿四年者，一次給與創業基金及獎助學金計新台幣五十萬元。</p> <p>前項創業基金及獎助金應設立專款基金支付</p>	<p>為鼓勵參加志願役之士兵，政府應於其役滿四年後，一次給與創業基金或獎助學金。</p>

<p>之，並由政府負最後支付保證責任。其基金之撥繳、管理及運用等事項，依有關法律規定辦理。</p>	
<p>第 25 條 （支領退休俸、贍養金人員本人及眷屬實物代金與眷屬補助費）</p> <p>支領退休俸、贍養金人員，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費，實足發給。</p> <p>支領退伍金人員，每一基數加發一個月本人實物代金，並一次加發眷屬實物代金及眷屬補助費，其規定如左：</p> <p>一、服現役三年以上未滿四年者，發給六個月。</p> <p>二、服現役四年以上未滿五年者，發給一年。</p> <p>三、服現役五年以上者，發給二年。</p>	<p>訂定志願役軍官、士官、士兵有關支領退休俸、贍養金人員本人及眷屬實物代金與眷屬補助費之規定。</p>
<p>第 26 條 （退除給與費用撥繳與管理）</p> <p>軍官、士官、士兵退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。</p> <p>前項共同撥繳費用之標準，軍官、士官、士兵，按現役人員本俸加一倍百分之八至百分之十二之費率，由政府撥付百分之六十五，現役人員繳付百分之三十五。撥繳滿三十五年後，免再撥繳。</p> <p>不合發給退除給與之軍官、士官、士兵，得申請發還其本人已繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款利率加計利息後，一次發還。</p> <p>第一項基金之撥繳、管理及運用等事項，依有關法律規定辦理。</p>	<p>明定政府與現役人員，應共同撥款設立除役給與等相關費用之基金及政府保證責任。</p>

<p>第 27 條 （特殊除役人員之退除給與）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵在現役期間，依第十七條第一項第一款至第三款除役者，或民國三十八年一月一日以後，奉派執行任務，依第四款除役歸還人員，未回復現役者，其退除給與，適用第二十一條之規定。</p> <p>前項被俘歸還人員，經查明無損軍譽者，其被俘在監管之期間，不計服現役年資。但准予併計退除年資。</p>	<p>明定特殊除役人員退除給與之規定。</p>
<p>第 28 條 （作戰軍事功績獎金）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵在現役期間，因作戰或對國防軍事建設著有功績者，於退伍除役時，一次發給功績獎金；其標準及金額，由行政院定之。</p>	<p>明定作戰或對軍事建設著有功績之獎金規定。</p>
<p>第 29 條 （轉任公職年資併計）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵之退除給與，應於退伍除役時發給。但志願役軍官、士官未領退除給與轉任公職者，得依其志願，將軍職年資併同公職年資，辦理公職人員退休。</p> <p>合於支領退休俸之軍官、士官，因外職停役就任公職者，於公職退休時，得選擇支領退休俸。但不得同時申請支領月退休金或兼領月退休金。</p>	<p>訂定志願役軍官、士官、士兵轉任公職年資併計之規定。</p>
<p>第 30 條 （退休俸之停發與不停發）</p> <p>支領退休俸之志願役軍官、士官、士兵，自就任公職之日起，停發其退休俸，俟脫離公職時恢復。但有左列情形之一者，不停發其退休俸：</p> <p>一、月支待遇未達委任第一職等本俸最高俸額</p>	<p>訂定志願役軍官、士官、士兵有關退休俸之停發與不停發之規定。</p>

<p>及一般公務人員專業加給合計數額者。</p> <p>二、各機關、學校、公營事業機構或軍事單位僱用之技警、司機、技工、工友或工人。</p> <p>三、軍事單位一般及評價聘雇僱用各等人員。</p> <p>前項停支退休俸人員，所任職務待遇，低於退休俸者，得向原核定之權責機關，申請補足差額。</p> <p>第一項應停支退休俸人員，於再任公職時，應即誠實申報其為支領退休俸人員。如未依規定誠實申報支領退休俸，應依相關法令規定從嚴懲處。</p> <p>第一項停發退休俸辦法，由行政院定之。</p>	
<p>第 31 條 （停止領受退休俸或贍養金之原因）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵於領受退休俸或贍養金期間，有左列情形之一者，停止其領受退休俸或贍養金之權利，至其原因消滅時恢復：</p> <p>一、違反妨害兵役治罪條例，判處徒刑在執行中者。</p> <p>二、犯貪污罪，經判處徒刑在執行中者。</p> <p>三、褫奪公權尚未復權者。</p>	<p>明定停止領受退休俸或贍養金之原因。</p>
<p>第 32 條 （喪失領受退休俸或贍養金之原因）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵於領受退休俸或贍養金期間，有左列情形之一者，喪失其領受退休俸或贍養金之權利：</p> <p>一、喪失國籍者及違反國籍法規定者。</p> <p>二、因犯內亂、外患罪或因現役期間之貪污行</p>	<p>明定喪失領受退休俸或贍養金之原因。</p>

<p>為，經判處徒刑而未宣告緩刑確定者。</p> <p>三、判處死刑或無期徒刑者。</p> <p>四、死亡者。</p>	
<p>第 33 條 （改支一次退伍金）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵於領受退休俸或贍養金期間，得申請改支一次退伍金，並照改支當時退除給與標準及左列規定計發：</p> <p>一、支領退休俸、贍養金未滿一年者，發給退伍金總額。</p> <p>二、支領退休俸、贍養金一年以上，未滿三年者，發給其退伍金餘額。但退伍金餘額，低於退伍金總額之半數時，仍照半數發給之。</p> <p>三、支領退休俸、贍養金三年以上者，發給其退伍金餘額。</p>	<p>訂定退休俸或贍養金得申請改支一次退休金以及計發標準。</p>
<p>第 34 條 （因死亡而停發退休俸或贍養金）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵於領受退休俸或贍養金期間，自死亡之次月起停發，另依其死亡時之退除給與標準，發給其遺族一次撫慰金。其規定如左：</p> <p>一、支領退休俸、贍養金未滿一年者，發給退伍金總額。</p> <p>二、支領退休俸、贍養金一年以上未滿三年者，發給其退伍金餘額。但退伍金餘額，低於退伍金總額之半數時，仍照半數發給之。</p> <p>三、支領退休俸、贍養金三年以上者，發給其</p>	<p>明定志願役軍官、士官、士兵死亡停發退休俸及發與遺族一次撫慰金之規定。</p>

<p>退伍金餘額，並發給相當於同等級之現役人員六個基數之撫慰金；其無餘額者，亦同。</p> <p>前項遺族之範圍及領取一次撫慰金之順序，依民法第一千一百三十八條之規定。</p> <p>遺族為父母、配偶或未成年子女或已成年因殘障而無謀生能力之子女者，如不領一次撫慰金，得改支原退休俸、贍養金之半數，並依現役人員標準，發給眷屬實物代金與眷屬補助費，至父母死亡、配偶死亡或再婚、子女成年時止。但子女雖成年，仍在學就讀或殘障而無謀生能力者，得繼續發給至大學畢業或原因消滅時止。</p> <p>前項退休俸、贍養金之半數，低於原階現役本俸之半數時，仍依現役本俸半數發給之。</p> <p>支領退休俸、贍養金半數人員，有第三十一條情形之一者，停止其領受之權利；有第三十二條情形之一者，喪失其領受之權利。</p>	
<p>第 35 條 （現役年資併計標準）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵在本條例施行前後，均有現役年資者，應前後合併計算。但本條例施行前之現役年資，最高採計三十年，連同本條例施行後之現役年資，合計超過三十五年者，仍以三十五年計。本條例施行前，年資累計不滿一年之畸零數，併入本條例施行後年資計算。有關本條例施行前後年資之取捨，應採利於當事人方式行之。</p> <p>志願役軍官、士官在本條例施行前後，均有服現役年資，合於支領退休俸者，其退除給與，</p>	<p>訂定志願役軍官、士官、士兵現役年資並計標準之規定。</p>

<p>應選擇同一給付方式請領。</p> <p>第一項人員之退除給與，依左列規定辦理：</p> <p>一、本條例施行前之現役年資，依規定及行政院核定之其他給與發給。</p> <p>二、本條例施行後之現役年資，依第二十三條規定發給。</p>	
<p>第 36 條 （退休俸補償金）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵在本條例施行前，已有之現役年資未滿十五年，於本條例施行後退伍除役，擇領退休俸者，另按未滿十五年之年資為準，依左列規定，擇一支給補償金：</p> <p>一、每減一年，增給半個基數之一次補償金。</p> <p>二、每減一年，增給基數百分之〇·五之月補償金。</p> <p>志願役軍官、士官、士兵在本條例施行前，已有之現役年資未滿二十年，於本條例施行後退除，其前後服現役年資合計滿十五年，擇領退休俸者，依其在本條例施行後年資，每滿半年，一次增發半個基數之補償金，最高一次增發三個基數，至二十年止；其前後服現役年資超過二十年者，每滿一年，減發半個基數，至滿二十六年者，不再增減。其增減基數由基金支給。</p>	<p>訂定志願役軍官、士官、士兵再本條例施行前已有之現役年資未滿十五年，於本條例施行後退伍除役，擇領退休俸得另按未滿十五年之年資，得支領補償金之規定。</p>
<p>第 37 條 （退除給與及補助支領標準）</p> <p>本條例施行前已退除者，其支領之退除給與及其他各項補助，均按原規定支給。</p> <p>本條例施行前已服役，施行後退除者，支領之退除給與，低於施行前退除者之所得，應補足</p>	<p>明定本條例施行前後有關退除給與及補助之領標準之規定。</p>

<p>其差額。</p> <p>本條例施行前，經輔導就業、外職停役，持有退除給與結算單或支付證人員，均照相關法令規定給與標準發給。</p> <p>本條例施行前，支領生活補助費人員，於本條例施行後，就任公職者，依第三十條規定辦理。</p>	
<p>第 38 條 （請領退除給與權利行使期間）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵請領退除給與權利，自退伍除役之次月起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力事由，致不能行使者，自該請求權可行使時起算。</p> <p>支領月退除給與人員，支領期間，其各期請求權，自應領日之次月起算。</p>	<p>明定請領退除給與權利之行使期間。</p>
<p>第 39 條 （退除給與權利不得扣押、讓與或提供擔保）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵請領退除給與之權利，不得扣押、讓與或提供擔保。</p>	<p>明定退除給與權利不得扣押、讓與或提供擔保，以保障志願役軍官、士官、士兵之權利。</p>
<p>第 40 條 （給與支付來源）</p> <p>本條例所定給與，由基金支付。但左列項目，由政府另行編列預算支付：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、第二十二條第一項第一款但書加發之退伍金及第二項加發之一次退伍金。 二、第二十三條第一項第三款未繳納基金費用之贍養金。 三、第二十七條第二項被俘歸還人員，在被俘 	<p>說明本條例所訂給與之支付及其來源。</p>

擴充實施募兵制之相關配套措施

<p>監管期間之退除與給。</p> <p>四、第二十八條一次發給之功績獎金。</p> <p>五、第三十三條改支一次退伍金所增之經費。</p> <p>六、第三十五條第三項第一款之給與。</p> <p>七、第三十六條第一項第一款一次增給之補償金。</p> <p>八、第三十七條規定所需之經費。</p>	
<p>第 41 條 （女子招募）</p> <p>女子志願服軍官役、士官役、士兵役者，除左列事項外，適用本條例之規定：</p> <p>一、本條例施行前考入軍事校院者，服現役最少年限，依原招生簡章之規定。</p> <p>二、後備役依志願服之。</p>	<p>為實現男女平權，志願役軍官、士官、士兵相關規定亦得對女子進行招募。</p>
<p>第四章 志願役軍官、志願役士官、志願役士兵之權利與義務</p>	
<p>第 42 條 （志願役軍官士官士兵之薪給辦法）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵之薪給辦法由行政院定之。志願役士兵之薪給平均不得少於新台幣四萬元，但得依社會經濟結構狀況逐年調整其待遇。</p>	<p>訂定志願役薪給辦法及調整待遇之規定。</p>
<p>第 43 條 （退除三年內享有課程學習及職業訓練）</p> <p>志願役士兵於服滿八年後退除役者，得於三年內享有左列學習課程及職業訓練：</p> <p>一、大學、商專或職技課程。</p>	<p>為增進志願役之誘因，政府應提供退除三年內享有課程學習及職業訓練。</p>

<p>二、遠距教學及函授教育。</p> <p>三、語言、電腦之專長訓練。</p> <p>四、職業證照測驗。</p> <p>五、職業訓練班。</p> <p>六、飛行訓練班。</p> <p>前項所列職業訓練，應由國防部會同教育部、勞委會等相關單位，與各大專院校及優良職業訓練機構簽訂培訓合約，其辦法由行政院定之。</p>	
<p>第 44 條 （志願役軍官士官士兵之傷亡撫卹）</p> <p>志願役軍官、士官、士兵服役期間成殘或亡故時，其撫卹事項，依軍人撫卹條例及其相關規定辦理。</p>	<p>明定政府應對志願役傷亡撫卹之規定。</p>
<p>第 45 條 （志願役軍人眷舍及住宿條件）</p> <p>國防部應在軍隊營區週邊普設眷舍，提供志願役軍官、士官眷屬居住、使用，其辦法由國防部定之。</p> <p>國防部應提供志願役士兵部隊住宿之優良房舍與環境。</p>	<p>為安定志願役軍人家庭生活，政府應提供軍人眷舍及住宿，其辦法由國防部定之。</p>
<p>第 46 條 （志願役軍官士官士兵之考績）</p> <p>志願役軍官、志願役士官之考績依陸海空軍軍官士官考績條例辦理。</p> <p>志願役士兵考績，應於每年年終考核其當年一月至十二月服役期間之成績。同一考績年度內，服役未滿一年，而連續服役已達六個月者，辦理另予考績。</p> <p>志願役士兵因故未服役逾六個月者，不予辦</p>	<p>明定志願役軍官、士官、士兵考績之規定。</p>

擴充實施募兵制之相關配套措施

<p>理考績。</p> <p>志願役士兵考績項目，分忠誠、品德、才能、績效、體格五項。</p> <p>志願役士兵考績事項，本條例未規定者，由國防部以命令定之。</p>	
<p>第 47 條（志願役軍官士官士兵之請假休假）</p> <p>志願役士兵之請假、休假事項，依志願役軍官、士官請假、休假之相關規定辦理。</p>	<p>明定志願役士兵可比照志願役軍官、士官請假、休假之規定。</p>
<p>第 48 條（志願役士兵之補習及進修）</p> <p>志願役士兵得依國軍隨營補習及進修教育實施辦法辦理補習進修。</p>	<p>為提升志願役士兵素質，因應高科技戰爭需要，故明定其補習及進修之規定。</p>
<p>第五章 附則與過渡條款</p>	
<p>第 49 條（經費支應）</p> <p>本條例規定志願役士兵之薪給待遇、獎助學金及福利保障所須相關經費，於募齊二十萬人及國軍兵力結構調整定型之前，由行政院以特別預算編列支應。</p>	<p>明定本條例所需經費應由行政院以特別預算支應。</p>
<p>第 50 條（役期調整）</p> <p>本條例施行後，於募齊二十萬人前，維持原義務役士兵之役期。但國防部得視募得兵力多寡與國家安全狀況，逐年調整之。</p>	<p>明定本條例施行後，義務役之役期可由國防部逐年彈性調整。</p>
<p>第 51 條（進修之延長服役）</p> <p>志願役軍官、士官經考送國外留學、國內大專以上校院進修學位、軍事校院進修碩士、博士</p>	<p>為鼓勵參加志願役軍官、士官進修學位，訂定進修期間</p>

附錄二 募兵條例草案（志願役軍人服役條例）及評析

<p>學位者，除應服現役最少年限外，並按其進修時間之二倍，延長服現役時間。但延長之期間，最多以八年為限。</p> <p>前項延長服現役時間之起算日期如左：</p> <p>一、未服滿現役最少年限者，自屆滿現役最少年限之翌日起算。</p> <p>二、已服滿現役最少年限者，自再派、任職命令生效之日起算。</p> <p>本條例施行前考送國外留學已再任職者，其延長服現役時間，依其原有之規定。</p>	<p>須延長役期之規定。</p>
<p>第 52 條（本條例施行前後服現役年限之規定）</p> <p>本條例施行前，考入軍事校院就讀或任官者，以入學時招生簡章所定服現役年限，為其服現役最少年限。但軍官服現役年限超過八年者，以八年為限；士官服現役年限超過六年者，以六年為限。</p>	<p>訂定本條例施行前後服現役年限之規定。</p>
<p>第 53 條（本條例施行前已服現役考服志願役兵之最少年限）</p> <p>本條例施行前，已服現役之士兵，考入志願役士兵役者，自入營之日起算服志願役士兵役最少年限。</p>	<p>訂定本條例施行前已服現役並轉考志願役士兵之最少年限。</p>
<p>第 54 條（本條例施行前已具軍官士官資格者轉服志願役士官士兵）</p> <p>本條例施行前已具軍官士官資格者，得申請轉服志願役士官、士兵役。其辦法由國防部定之。</p>	<p>規定具軍官資格者申請轉服志願役之士官、士兵，其辦法由國防部定之。</p>
<p>第 55 條（本條例施行日期）</p>	<p>明定本條例施行日</p>

本條例自公布日施行。	期。
------------	----

二、評析

第一、本募兵條例草案，是中國國民黨立院黨團在民國 94 年 5 月 11 日提出，雖然是屬於目前最新的草案，但是因為屆期不連續原則，本草案似乎未再提出。似乎本草案與過去兩個類似草案都是國親聯盟在 2004 年總統大選時提出的版本，因此本草案本來是希望作為儘速實施募兵制的依據。不過立法院已於民國 94 年 12 月 18 日通過大幅度修正的「志願士兵服役條例」。按，該條例早於民國 48 年 8 月 8 日制訂，因此，本條例的修正已經相當程度的承擔起招募志願役軍人的法律依據任務。故，前述國民黨團的募兵條例草案，雖然留下吸引人的「募兵」法案名稱，但其實質內容已由本服役條例所取代。故本募兵條例僅具有參考的法制史價值而已。這是必須加以說明之處，從而本草案沒有進行太多深入探討的需要及價值。

第二、如果我國要制訂一個募兵條例，其規範的重點應當是由招募新兵的條件、待遇、福利、生涯規劃等權利義務的角度著手。至於，入伍後的升遷、人事制度，則可以由國家對於軍人身份地位的法規，例如目前的陸海空軍軍官、士官任官及服役條例來規範之，無庸在募兵法律中規定之。換言之，募兵法只是「開門法」而非入伍後的管理法制。因此，國民黨團的募兵法草案便是反其道而行的立法，更顯示出其不妥性。

故，本計畫認為，要勝任規範且推動募兵制的擴大實施，應當就我國現行的「志願役士兵服役條例」（以下簡稱「條例」）規範不足之處加以檢討，以下即以此立場加以論述。

第三、「條例」目前雖然規範徵募志願士兵之規定，但志願軍人應當包括職業役在內，且我國應當朝募兵制發展，所有職業軍人應當由募兵程序產生，因此「條例」應增加志願役軍官之規定，將志願入伍一條鞭化，規定可由短期志願役改為職業役，「條例」名稱宜改為「志

願軍人服役條例」，增訂轉為職業役的相關規定。

第四、「條例」第 3 條規定上等兵服役達十年，以及屆期應強迫退伍者，都忽視了志願役可轉為職業役的重要性，同時應強調上等兵轉任士官及職業軍人的可行性。

第五、本「條例」第 3 條 2 款規定港澳居民需設籍滿二十年方能徵募的規定，太過嚴格。同時，應考慮配合鼓勵華僑入伍的問題，應加以廢止或縮減。

第六、本研究團隊認為應當妥善運用海外龐大的華僑人力，充為兵源。應當在本「條例」中增訂一個外籍人士入伍的特殊規定，明白規定在我國服役滿一定年限的外國籍華僑能享受的權利，例如：國籍居留的取得，以及在哪些情況下，例如長期服役、轉為職業役，及有特殊功勳時，其家屬即能獲得我國國籍或居留權的優惠，以吸引優秀華僑的加入。

第七、對於志願役軍人的福利，特別是對於轉業訓練，民間職位的協助取得、就學考試的優惠等，都有增訂條款加以保障的必要，以加大募兵的吸引力。

第八、可以考慮將 RSTC 的制度，在條例中明確規定，因此有必要將招募軍人的年齡下限降低至中學之就學年齡。

附錄三 期末報告（初稿）學者專家座談會紀錄

一、時間：96年4月4日（星期三）下午2時30分

二、地點：行政院研究發展考核委員會第一研討室

三、主席：何處長沙崙 記錄：施乃元

四、出（列）席人員：

學者專家：

李教授麒、林研究員正義、陳教授勁甫、賴教授岳謙、行政院主計處（陳編審勁欣）、內政部役政署鍾署長台利（卓專門委員煥新代）、國防部人力司張副司長兀岱

研究小組成員：

陳教授新民、廖研究員天威

本會列席人員：

黃科長榮志、施專員乃元

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）賴教授岳謙：

1. 本研究採用歷史研究法和文獻分析法是可行的方法，實際上，本研究似乎還使用了比較研究法，只是未系統性的從比較研究法進行反思。整體而言，本研究符合社會科學研究態度，研究方法頗為嚴謹。
2. 本研究資料豐富，研究嚴謹，相當有見地，達到預期的研究目標。
3. 本研究有許多創見，諸如建議將 ROTC 改為 RSTC，將學校軍訓教官功能增列募兵招募任務等。

4. 本研究秉持科學態度，許多建言誠懇且有價值，建議參考研究，並作為對當前體制研修之參考。

（二）陳教授勁甫：

1. 本研究採用歷史研究途徑的歷史法及文獻分析法進行歸納分析，同時也對國防預算進行財務分析探討，可謂適當。但文中如何歸納出結論並未明確說明，似乎係從個案文獻中主觀推論出「適合」我國參考之措施。

2. 本研究資料對我國、美國、法國、德國、日本相關資料之蒐集、分析至為完整。

3. 徵兵制之優點為減輕國家財務負擔，募兵制之優點包括可降低訓練成本、減少社會成本、有效降低國防預算，但卻要提高軍人待遇與福利，因此，到底徵兵制與募兵制對國家財務、綜合國力的整體影響為何，本研究並未明確敘述。

4. 研究建議部分：

（1）一個國家的組織結構、兵役制度、武器裝備是否適當，必須依據該國的環境、國防目標、戰略、資源而定，本研究應對上述事項加以說明或假設。

（2）本研究建議仿造美國「平時募兵，戰時徵兵」的體制，然在美國這個體制可行的假設是美國有足夠的空間與時間（其周邊無明顯立即的威脅）進行徵兵提升戰力進行反擊。但我國似乎並無此條件。

（3）本研究對動員制度的分析非常精確，提出之新國民兵制度建立第二支軍隊的構想也非常創新。然回歸到國軍要打什麼戰爭？大家普遍認同未來台海戰爭不會維持太久，以美國的國民兵及後備役制度之完善，戰時都要先集訓 90 天才認為有足夠之戰力派赴戰場。我國動員之兵力是否有此時間與環境進行必要之整備以執行其任務，似值商榷。

（4）本研究建議國防部就所需人力依照輕重緩急分為五類以訂定招募

期程，就最急迫之第一類於一年內完成，第二類於二年內完成，以此類推。我完全同意人力資源招募需有重點，但各類人員招募是持續進行，用期程來區隔有待考量。

- (5) 擴大招募來源與成效確實是募兵可行與成功之必要條件，因此提高待遇、擴大來源、結合軍訓教官招募人力都是可行途徑。但國軍必須跳開數字的迷思，別只把重點擺在招募達成率，因為各級幹部為達成所交付之額度，會使用各種方式招募人力，但如果招募進來的人不適任，只是增加後續處理之潛在成本。再者，人員進來整體的訓練與環境更是這批人是否能蛻變成有專業具尊嚴的精湛兵力，以及他們是否有留營之意願(因榮譽而留營而非沒處去而留營)更是募兵制增進國防效益之重點。這一點應為國防部要加強的配套措施。
- (6) RSTC 是一非常有創意的想法，但有幾點因素必須配套考量：高中學費相對低廉，對青年是否有足夠誘因，再者，如未來推行 12 年國教，是否會衝擊到 RSTC 的執行效果？
- (7) 本研究建議擴大招募來源，考慮廢除四年制的軍事院校，但目前國軍職業軍人幾乎全來自軍校，因此，有其制度上的盲點，再者，組織人力資源應該多元化。軍人有其獨特的文化價值觀，軍校是一累積延續軍人風範的基礎，也是現代軍人多元化中的重要一元，是以目前國軍院校是必須大幅調整減併，但不能完全廢除。
- (8) 本研究建議繼續實施替代役，同時也指出對於只服三個月的義務役幾乎沒有單位願意接納。但如果延長替代役為一年以上，這是否又和募兵制設計的原意相違背，也應一併思考。

5. 建議本研究應(可)修訂部分如下：

- (1) 對募兵制的國家財政與綜合國力影響應有較完整的評估分析(考量社會成本、稅收(以後軍人要繳稅)、訓練成本、戰力提升等)。
- (2) 加入國防目標、戰爭型態、國防戰略等假設以為後續制度建議與配套措施評估之依據。

(3) 法國募兵制轉型產生的許多問題，似乎沒有解決，但本研究確認爲其轉型募兵制是成功的，應予補充說明。

(4) 國軍目前招募成效，不能只以數字或達成率來考量，也應評估招募進來人員的滿意度與對戰力提升的效果。

(三) 李教授麒：

1. 本研究以歷史法及文獻分析法蒐集、批判、分析、歸納所得資料，研究方法符合本研究之需求。
 2. 本研究廣泛蒐集美、法、德、日各國徵兵及募兵文獻，尤其對於預算需求提出分析，在理論面與實務面提供持續研究之資訊，深具參考價值。
 3. 基於立法形成自由，實行募兵制在法源上並無疑義，同意結論意見。
 4. 研究結論分析募兵制之優、缺點洵屬正確，現行國防部志願役士兵招募重質不重量之缺失，主管機關應加以重視並改進，否則難以期待募兵制度能有預期效果。
 5. 軍訓教官目前正逢轉型期，大專以上學校以「遇缺不補」爲原則，招募工作似宜參考日本自衛隊作法在各地(例如以縣市爲單位)成立專責單位較妥。
 6. 配合募兵制度實施，相關法令修正及配套措施宜早日規劃。
 7. 對本研究之修正建議如下：
 - (1) 募兵制度成功與否，國防部之意願係主要因素，此項因素首先應加以考量。
 - (2) 人員招募不足，除薪津福利之提升外，以外包方式或許更有成效。此部分可參考日本防衛協力會編著之「自衛官~の道」招募手冊。
 - (3) ROTC 及 RSTC 是否符合國軍需求，宜參考國防部意見。
 - (4) 外籍兵團是否符合國情，似宜視募兵制實施成效而加以考量。
- (四) 國防部人力司張副司長兀岱：

擴充實施募兵制之相關配套措施

1. 依國軍軍語辭典明示，募兵制即為志願傭(募)兵制，其特質：國家與服役者為法律契約關係，服役動機，係基於獲得報酬，以軍為職業，對國家無服役義務與責任，服役者亦不限於本國國民。本研究在用語上，經常將職業軍人、志願役與募兵制等區隔，不符募兵制之實質。如結論中一、改行募兵制於法律層次並無問題，卻在文中敘述：只要在法律如——兵役法——規範實施志願役的制度的及何時廢止此制度等等字樣。
2. 採行募兵制之優點中闡述降低訓練成本乙節，與實際不符，募兵而來之官、士、兵，國軍為使其長任現職，除一般任職之專長訓練外，更必須規劃其未來晉任、專長精進、進修、退伍職訓等措施，從其入伍到退伍之種種訓練成本，與徵兵訓練之一般入伍訓練層次不同，建議再予深入探討。
3. 採用募兵制之優點中闡述可達到真正的公平正義乙節，與提要所提徵兵制之優點第三，保持社會公平性陳述相同，請澄清。
4. 在募兵制之缺點中闡述造成軍人地位降低乙節，與提要所提募兵制之優點第一點，會提高人員素質，與第五點，可提升軍人待遇與福利等有闡述相衝突之虞。
5. 在募兵制之缺點中闡述增加國家財力的負擔乙節，與最後研究成果九、擴大實施募兵制並無太大的財政困難闡述相衝突，且國軍現階段即因國防預算不足以實施全募兵，而將募徵比調整為 60%：40%。同點指出，每年以 10 萬人上下的招募目標計算，與國軍精進案之部隊編制、現員規劃不符，其基準為何？請補充說明。
6. 有關採取「整進整出」政策，在招募來源、專長種類、訓期長短及後續輪值、休請假、退補等均有其困難與不確定性，應予以分析考量。
7. 戰鬥部隊所需中、高專長人力，其訓練較屬操作性質，可於一定期間內訓練完成，然而，後勤保修人力，卻非短期專長訓練可以獲得，亦請納入研析比較，再予論斷。

8. 國軍現行招募重量亦重質，志願士官之獲得，亦以志願士兵服役滿 1 年 6 個月經甄選考核作業，並完成士官基礎訓練合格，才能轉服士官。本文研究成果與事實不符。
9. 國軍於 93 年起全面檢討國軍軍官、士官招募班隊，在考量班次、招募班隊、初官需求及建立「便民、公平、有效率」之國軍招募體制，培育「專業」優質幹部，配合班隊簡併政策，ROTC 招募管道已因募徵併行政策研析，於 94 年度停辦。
10. 研究成果十一、軍訓教官的招募任務乙節，國軍現階段招募任務均與學校軍訓教官密切配合，其招募成效係以核予績點方式予以獎勵，獎賞適切；另教育部已逐次規劃軍訓教官退出校園政策，若委以招募重任，將造成後續銜接之困擾；另廢除目前 4 年制的軍事學校建議，改以 1 年制專業訓練學校，與提升國軍專業訓練管道及培育體系衝突。
11. 美國幅員廣大與我國國情、民情亦不相同，編列巨額廣告預算委外辦理，與國軍現行招募宣傳管道確有不符，惟國軍自 96 年度招募工作中，已預定製作 18 萬份文宣資料，分發大學院校及高中職；協調青年日報發行「招募專刊」，並至各招募展場分發運用，應可達到文宣效果。
12. 目前國軍後備軍人列管約 3 百萬餘人，並於每年透過教育召集、勤務召集實施軍事訓練，動員兵力及軍事訓練無虞。
13. 有關擴大招募軍人來源乙節，現行與國科會、教育部等單位合作之海外攬才團已針對華僑予以規劃，並以採行服替代役管道，吸引渠等回國服役及返國服務，至於是否朝向開放招募非本國國籍人員、與本國國情是否相當之議題，可以納入研析範疇。
14. 國防預算因政策因素影響，成長受限，占 GDP 比率更由 86 年度 3.24% 下降至 95 年度 2.42%，由於人員維持費屬法定義務支出，須優先滿足，故對軍事投資與作業維持造成排擠。惟總統曾承諾因應國軍軍事投資預算編列，將國防預算調整占 GDP 比率至 3%，是否可以達到全募兵之各項募兵經費、薪資、福利、退撫等相關預算需求，

又不排擠軍事投資，應是支撐本案募兵制之相關配套措施之重要關鍵因素。

(五) 內政部役政署卓專門委員煥新：

1. 研究資料建議納入台灣地區現戶籍人口數分析報告。
2. 實施兵役的法律基礎論：徵兵制度並非當然為替代役（或稱社會役）制度成立的基礎，因此，就憲法第 20 條論，內政部役政署同意實施募兵制而言，就法律層面並未有窒礙難行之處；然由不同角度言，替代役（社會役）之架構亦得由憲法（或法律）賦予法源，對於人民課以服社會服務之義務。此概念研究案雖於德國兵役制度中已有提及，惟建議再予以補強內容說明，將兵役法分流，人民得選擇接受募兵制服志願役，未服志願役者應服替代役（社會役），即得以完全符合研究報告之徵募併行制。
3. 實施募兵制之評析：
 - (1) 國軍實施精實案及精進案後，國軍員額予以逐年刪減，惟常備兵員額需求並未大幅同步刪減，形成役期縮短後兵員嚴重缺員之現象，相關對於國軍組織架構於研究報告中已有略述，不另贅述；但由內政部戶政司資料見，我國出生人口數呈現逐年下降趨勢；復依現戶籍男性人口數見，預判民國 114 年 20 歲男性不足 10 萬人。相關人口負成長趨勢亦建議納入研究報告，以驗證實施全募兵制時之相關環境是否合適及因應方式。
 - (2) 人口出生率與服志願役人數之比例，在未來整體人口政策中是否對等？若否，出生人口數不足時，募兵人數亦將相對不足，此項兵役政策亦將在未來接受嚴厲的考驗。
 - (3) 現行志願役士兵服役期滿後，升任士官志願留營人數應予以精算，以為後續政策之參考。
 - (4) 現行志願士兵約有 20% 擁有大專以上教育程度，惟該等人員中女性士兵人數偏高，亦即高中（職）以下教育程度者男性偏多，其戰鬥力及未來戰鬥領導階層與整體募兵制之組織架構影響程度，

建議一併納入評估，以為周詳。

4. 募兵制人才招募部分：

- (1) 研究報告第 6 章已有提具改進意見，但另就國軍人才招募點而言，全國各鄉（鎮、市、區）公所均為完整之宣導據點，並與人民有最直接之接觸，更得以落實到村里長對民眾之直接宣導，爰建議研究報告規劃將公所等行政單位納入，將募兵宣導議題深入民眾。
- (2) 以警察人員招考為例，均於各警分局、派出所以大幅海報宣導招生事宜，甚至各大補習班皆協助宣導；相較現行招募志願士兵之方式，現行作法僅以一紙公文層轉各縣市政府兵役單位，其效果確實有限。

5. 替代役制度部分：

- (1) 內政部役政署於總統宣布縮短役期之際，針對各需用機關進行問卷調查：「替代役役期縮短到哪一程度，認為即不再進用替代役男」，經調查結果，其中有 17 個機關表示無論替代役役期縮短多少，仍需要進用替代役男（佔需用機關 40%），包括內政部警政署、消防署、法務部、營建署、地政司、建築研究所、交通部民航局、農委會、環保署、經濟部水利署、國史館及本署替代役訓練班等機關，約佔總分配人數 50% 以上。且對於替代役人力運用量較大之需用機關，均一致表示替代役人力若無法補充，其機關人力調度將陷入窘境，以矯正機關為例，其崗哨警衛將無人站崗，嚴重影響機關安全維護及受刑人之戒護。
- (2) 以外交部為例，截至目前為止，外交役役男派至國外服役人數計有 321 人，其中役男退役後再任職駐外各技術團人員計有 27 人，任職國合會技術合作處人員計有 3 人，約佔服役人數十分之一。復以消防役為例，目前救護車勤務而言，均以正式隊員與替代役男 1:1 之配置出勤，95 年 DOA（到院前死亡）救回三人（全世界 DOA 救回平均比例僅 1%），役男除均具有 EMT1（初級緊急救護員）執照外，其總平均救護能力亦遠高於世界水準。

(六) 行政院主計處 (陳編審勁欣):

1. 國內可否實施募兵制度的重要關鍵在於整體財務負擔是否可行，本研究頗為重視財務部分的分析，然募兵制度之財務涉及人與薪資兩項重要關鍵性因素，兩者之估計值些微變動，總體財務差異極大，建議本研究薪資之估計再更嚴謹。
2. 另員額數則與未來台海緊張情勢有關，緊張情勢升高，需大量兵力，但招募不到，反之，緊張情勢趨緩，則大家爭著當兵，可能兵源過剩，兩者有著微妙的關係存在，也關係龐大財務，建議本研究在政府財務負擔部分宜再強化。

(七) 林研究員正義 (書面意見):

1. 本研究以歷史研究及文獻分析為主要研究方法，但比較研究不失為本計畫的研究方法之一，但運用較少。本研究雖舉行一次座談會，若能對一些現役或退役軍職人員進行訪談或調查研究，當更具說服力。
2. 第三章的篇幅佔有 73 頁，佔總數七章、總篇幅 159 頁的近半。若能針對外國 (美國、法國、德國、日本) 的制度，歸納出值得借鏡的實例，應更能符合第三章的標題「外國比較制度」。外國的募兵制度與運作，與其他各章的相關連結性，也宜更加緊扣。
3. 第七章「結論」宜改為「結論與建議」，因為此章的內容是結論與建議均有呈現。第七章與第六章「我國逐步實施募兵至可採行之措施」在內容上也宜有適度區隔。「結論」應是綜合歸納全篇報告的精髓，此一部份的文字，也宜有所增加。
4. 研究建議宜清楚標示，在「結論」一章，約有九點建議 (第 156 頁至 159 頁)，而這與「提要」的「主要建議事項」(有六點) 最好前後一致。相關配套措施尤其是國防部之外的部會，可有那些配套的施政作為，請考慮多予補充。
5. 本研究結合國防、法律與財政專家，初稿已有基本架構，若能對施政及配套多一些建議，並歸納外國募兵制有那些值得借鏡或啓示之

處，此一報告將更臻完善。

（八）本會意見：

1. 研究架構建議增加推動募兵制度立法之具體內容。
2. 建議增加研究架構圖，明確呈現本研究案之研究方法、研究過程、研究目的與決策形成等關聯。
3. 國外實施募兵制之國家（美、法、德、日）相關體制之比較，建議補充說明選擇該國體制為本案研析對象之因素與原則。
4. 本研究部分資料來自網站資訊，應加註來源出處，以備查考及擴充閱讀。
5. 建議系統性與結構性的進行各國實施募兵制度之比較分析，並可採表格化方式呈現，以作為對比依據及是否適用於我國之分析。
6. 募兵制度重要立法內容及替代役制度存廢等相關分析建議納入本研究結論中。
7. 募兵條例（草案）建議納入本研究評析及結論中。
8. 建議事項請區分為中長程推動建議或立即可行建議。
9. 請註明各建議事項之主、協辦機關。
10. 報告內之錯別字眾多，建議重新檢視繕正。
11. 應就期中、期末報告本會審查意見、其他機關審查意見、座談會、專家意見翔實於文中回應。
12. 請依本會專案研究作業要點進行內容格式之修訂。

八、研究小組說明：

有關各位所提建議事項，會參採納入本研究。

九、主席結論：

謝謝今天出席的學者專家及機關代表所提的寶貴意見，請研究團隊參酌大家的意見修正，使報告更臻完善。再次感謝各位學者專家提

擴充實施募兵制之相關配套措施

出的寶貴意見。

十、散會（下午 4 時 45 分）

附錄四 期末報告審查意見修正說明表

審查意見	修正說明
以下為研考會意見	
1. 研究架構建議增加推動募兵制度立法之具體內容。	本文已於第 204 至 205 頁說明。
2. 國外實施募兵制之國家（美、法、德、日）相關體制之比較，建議補充說明選擇該國體制為本案研析對象之因素與原則。	本文已於第 89 至 91 頁說明。
3. 本研究部分資料來自網站資訊，應加註來源出處，以備查考及擴充閱讀。	本文已說明。
4. 建議系統性與結構性的進行各國實施募兵制度之比較分析，並可採表格化方式呈現，以作為對比依據及是否適用於我國之分析。	本文已於第 89 至 91 頁說明。
5. 募兵制度重要立法內容及替代役制度存廢等相關分析建議納入本研究結論中。	本文已於第 183 至 205 頁說明。
6. 募兵條例（草案）建議納入本研究評析及結論中。	本文已於第 183 至 205 頁說明。
7. 建議事項請區分為中長程推動建議或立即可行建議。	本文已於第七章說明。
8. 請註明各建議事項之主、協辦機	本文已於第七章說明。

擴充實施募兵制之相關配套措施

關。	
9. 報告內之錯別字眾多，建議重新檢視繕正。	已進行修正。
10. 應就期中、期末報告本會審查意見、其他機關審查意見、座談會、專家意見翔實於文中回應。	已配合增加說明。
11. 請依本會專案研究作業要點進行內容格式之修訂。	已進行修正。
以下為陳勁甫教授意見	
1. 一個國家的組織結構、兵役制度、武器裝備是否適當，必須依據該國的環境、國防目標、戰略、資源而定，本研究建議仿造美國「平時募兵，戰時徵兵」的體制，然在美國這個體制可行的假設是美國有足夠的空間與時間(其周邊無明顯立即的威脅)進行徵兵提升戰力進行反擊。但我國似乎並無此條件。因為以美國的國民兵及後備役制度之完善，戰時都要先集訓 90 天才認為有足夠之戰力派赴戰場。我國動員之兵力是否有此時間與環境進行必要之整備以執行其任務，似值商榷。	本文已於第 153 頁增加第一段說明。
2. 人員進來整體的訓練與環境更是這批人是否能蛻變成有專業具尊嚴的精湛兵力，以及他們是	本文也敬表贊同。也在第 159 頁及「二、採行募兵制之優點」(二)(第 161 頁)處提到，應將優秀的志願

<p>否有留營之意願(因榮譽而留營，而非沒處去而留營)，更是募兵制增進國防效益之重點。這一點應為國防部要加強的配套措施。</p>	<p>役軍人轉為職業役，便是基於同樣的見解。</p>
<p>3.如未來推行 12 年國教，是否會衝擊到 RSTC 的執行效果？</p>	<p>本文已於第 134 頁第二段處修正。</p>
<p>4.本研究建議擴大招募來源，考慮廢除四年制的軍事院校，但目前國軍職業軍人幾乎全來自軍校，因此，有其制度上的盲點，不能完全廢除。</p>	<p>本文已於第 135 頁增加第一段、第 160 頁第三段說明。</p>
<p>5.本研究指出對於只服三個月的義務役幾乎沒有單位願意接納。但如果延長替代役為一年以上，這是否又和募兵制設計的原意相違背，也應一併思考。</p>	<p>本文已在第 158 頁處，對此問題再加精確分析。</p>
<p>6.是否可以進一步的完整的評估分析：考量社會成本、稅收(以後軍人要繳稅)、訓練成本、戰力提升等。</p>	<p>本文已於「二、採行募兵制之優點」(三)第二段(第 162 頁)處補充說明。</p>
<p>以下為李麒教授意見</p>	
<p>1.募兵制度成功與否，國防部之意願係主要因素，此項因素首先應加以考量。</p>	<p>本文也在「三、實施募兵制之缺點」(五)(第 163 頁)處提到。</p>
<p>2.人員招募不足，除薪津福利之提</p>	<p>本文也提到美國與法國制度，也在</p>

擴充實施募兵制之相關配套措施

<p>升外，以外包方式或許更有成效。此部分可參考日本防衛協力會編著之「自衛官~の道」招募手冊。</p>	<p>「三、實施活潑且主動的宣傳」第二段（第 137 頁）處提及，建議我國採納這種外包的制度。</p>
<p>3. ROTC 及 RSTC 是否符合國軍需求，宜參考國防部意見。</p>	<p>本文在第 133 頁以下，有對此問題進行深入的分析。</p>
<p>4. 外籍兵團是否符合國情，似宜視募兵制實施成效而加以考量。</p>	<p>本文在第 138 至 140 頁，對此問題已經進行了深入的分析。</p>
<p>以下為國防部人力司張兀岱副司長意見</p>	
<p>1. 採行募兵制之優點中闡述降低訓練成本乙節，似乎不完全符合實際，募兵而來之官、士、兵，國軍為使其長任現職，除一般任職之專長訓練外，更必須規劃其未來晉任、專長精進、進修、退伍職訓等措施，從其入伍到退伍之種種訓練成本，與徵兵訓練之一般入伍訓練層次不同，建議加以澄清。</p>	<p>本文已於「二、採行募兵制之優點」(二)第二段（第 161 頁）處補充說明。</p>
<p>2. 採用募兵制之優點中闡述可達到真正的公平正義乙節，與提要所提徵兵制之優點第三，保持社會公平性陳述相同，請澄清。</p>	<p>本文已於「二、採行募兵制之優點」(四)第一段末句、第二段（第 162 頁）處補充說明。</p>
<p>3. 在募兵制之缺點中闡述造成軍人地位降低乙節，與提要所提募兵制之優點第一點，會提高人員素質，與第五點，可提升軍人待遇與福利等有闡述相衝突之虞。</p>	<p>本文已於「三、實施募兵制之缺點」(三)末句（第 163 頁）處補充說明。</p>

<p>4. 在募兵制之缺點中闡述增加國家財力的負擔乙節，與最後研究成果九、擴大實施募兵制並無太大的財政困難闡述相衝突，且國軍現階段即因國防預算不足以實施全募兵，而將募徵比調整為60%：40%。同點指出，每年以10萬人上下的招募目標計算，與國軍精進案之部隊編制、現員規劃不符，其基準為何？請補充說明。</p>	<p>本文已於「三、實施募兵制之缺點」(五)(第163頁)處補充說明。</p>
<p>5. 戰鬥部隊所需中、高專長人力，其訓練較屬操作性質，可於一定期間內訓練完成，然而，後勤保修人力，卻非短期專長訓練可以獲得，亦請納入研析比較，再予論斷。</p>	<p>本文於『四、確定「士官志願役」的政策』第三段(第159頁)處已經提到。</p>
<p>6. 國軍現行招募重量亦重質，志願士官之獲得，亦以志願士兵服役滿1年6個月經甄選考核作業，並完成士官基礎訓練合格，才能轉服士官。本文研究成果與事實不符。</p>	<p>本文已於『四、確定「士官志願役」的政策』第二段(第159頁)處作補充。</p>
<p>7. 國軍於93年起全面檢討國軍軍官、士官招募班隊，在考量班次、招募班隊、初官需求及建立「便民、公平、有效率」之國軍招募體制，培育「專業」優質幹部，配合班隊簡併政策，ROTC招</p>	<p>本文已於第133頁第三段增加首句補充。</p>

擴充實施募兵制之相關配套措施

<p>募管道已因募徵併行政策研析，於 94 年度停辦。</p>	
<p>9. 研究成果十一、軍訓教官的招募任務乙節，國軍現階段招募任務均與學校軍訓教官密切配合，其招募成效係以核予績點方式予以獎勵，獎賞適切；另教育部已逐次規劃軍訓教官退出校園政策，若委以招募重任，將造成後續銜接之困擾；另廢除目前 4 年制的軍事學校建議，改以 1 年制專業訓練學校，與提升國軍專業訓練管道及培育體系衝突。</p>	<p>本文已於第 136 頁增加第四段、第 137 頁增加第二段。</p> <p>本文已於第 136 頁增加第四段、第 137 頁增加第二段說明。</p> <p>本文已於第 135 頁增加第一段說明。</p>
<p>10. 美國幅員廣大與我國國情、民情亦不相同，編列巨額廣告預算委外辦理，與國軍現行招募宣傳管道確有不符，惟國軍自 96 年度招募工作中，已預定製作 18 萬份文宣資料，分發大學院校及高中職；協調青年日報發行「招募專刊」，並至各招募展場分發運用，應可達到文宣效果。</p>	<p>本文已於「三、實施活潑且主動的宣傳」第二段(第 137 頁)處修正。</p>
<p>11. 目前國軍後備軍人列管約 3 百萬餘人，並於每年透過教育召集、勤務召集實施軍事訓練，動員兵力及軍事訓練無虞。</p>	<p>本文已於第 153 頁增加第一段說明。</p>
<p>12. 有關擴大招募軍人來源乙節，現行與國科會、教育部等單位合作之海外攬才團已針對華僑</p>	<p>本文已於第 139 頁第五段前半及第 140 頁第一段增加說明。</p>

<p>予以規劃，並以採行服替代役管道，吸引渠等回國服役及返國服務，至於是否朝向開放招募非本國國籍人員、與本國國情是否相當之議題，可以納入研析範疇。</p>	
<p>13. 國防預算因政策因素影響，成長受限，占 GDP 比率更由 86 年度 3.24% 下降至 95 年度 2.42%，由於人員維持費屬法定義務支出，須優先滿足，故對軍事投資與作業維持造成排擠。惟總統曾承諾因應國軍軍事投資預算編列，將國防預算調整占 GDP 比率至 3%，是否可以達到全募兵之各項募兵經費、薪資、福利、退撫等相關預算需求，又不排擠軍事投資，應是支撐本案募兵制之相關配套措施之重要關鍵因素。</p>	<p>本文已在第五章第一節處持同樣見解。</p>
<p>以下為內政部役政署卓煥新專門委員意見</p>	
<p>1. 研究資料建議納入台灣地區現戶籍人口數分析報告。</p>	<p>本文已在第 156 頁處增加一個表格說明。</p>
<p>2. 實施兵役的法律基礎論：徵兵制度並非當然為替代役（或稱社會役）制度成立的基礎，因此，就憲法第 20 條論，內政部役政署同意實施募兵制而言，就法律層面並未有窒礙難行之處；然由不</p>	<p>本文已在第 157 頁處補充說明。</p>

<p>同角度言，替代役（社會役）之架構亦得由憲法（或法律）賦予法源，對於人民課以服社會服務之義務。此概念研究案雖於德國兵役制度中已有提及，惟建議再予以補強內容說明，將兵役法分流，人民得選擇接受募兵制服志願役，未服志願役者應服替代役（社會役），即得以完全符合研究報告之徵募併行制。</p>	<p>已在第 158 頁最末行處提及。</p>
<p>3. 實施募兵制之評析：</p> <p>(1) 預判民國 114 年 20 歲男性不足 10 萬人。相關人口負成長趨勢亦建議納入研究報告，以驗證實施全募兵制時之相關環境是否合適及因應方式。</p> <p>(2) 人口出生率與服志願役人數之比例，在未來整體人口政策中是否對等？若否，出生人口數不足時，募兵人數亦將相對不足，此項兵役政策亦將在未來接受嚴厲的考驗。</p> <p>(3) 現行志願役士兵服役期滿後，升任士官志願留營人數應予以精算，以為後續政策之參考。</p> <p>(4) 現行志願士兵約有 20% 擁有大專以上教育程度，惟該等人員中女性士兵人數偏高，亦即高中（職）以下教育程度者男性</p>	<p>本文已於第 155 頁第二段後半增加說明。</p> <p>本文已於『四、確定「士官志願役」的政策』第三段（第 159 頁）處提及。</p>

<p>偏多，其戰鬥力及未來戰鬥領導階層與整體募兵制之組織架構影響程度，建議一併納入評估，以為周詳。</p>	
<p>4.募兵制人才招募部分：</p> <p>(1)爰建議研究報告規劃將公所等行政單位納入，將募兵宣導議題深入民眾。</p> <p>(2)以警察人員招考為例，均於各警分局、派出所大幅海報宣導招生事宜，甚至各大補習班皆協助宣導；相較現行招募志願士兵之方式，現行作法僅以一紙公文層轉各縣市政府兵役單位，其效果確實有限。</p>	<p>已在第 138 頁第一段處增加說明。</p>
<p>5.替代役制度部分：</p> <p>(1)內政部政務署針對各需用機關進行問卷調查：「替代役役期縮短到哪一程度，認為即不再進用替代役男」，經調查結果，其中有 17 個機關表示無論替代役役期縮短多少，仍需要進用替代役男（佔需用機關 40%），包括內政部警政署、消防署、法務部、營建署、地政司、建築研究所、交通部民航局、農委會、環保署、經濟部水利署、國史館及本署替代役訓練班等機關，約佔總分配人數 50% 以</p>	<p>本文已於「三、徵募並行制延續之必要性」(三)第一段、第四處（第 158 頁）增加說明。</p>

擴充實施募兵制之相關配套措施

<p>上。且對於替代役人力運用量較大之需用機關，均一致表示替代役人力若無法補充，其機關人力調度將陷入窘境。</p> <p>(2)以外交部為例，截至目前為止，外交役役男派至國外服役人數計有 321 人，其中役男退役後再任職駐外各技術團人員計有 27 人，任職國合會技術合作處人員計有 3 人，約佔服役人數十分之一。復以消防役為例，目前救護車勤務而言，均以正式隊員與替代役男 1:1 之配置出勤，95 年 DOA(到院前死亡)救回三人(全世界 DOA 救回平均比例僅 1%)，役男除均具有 EMT1(初級緊急救護員)執照外，其總平均救護能力亦遠高於世界水準。</p>	<p>本文已於「三、徵募並行制延續之必要性」(三)第二段(第 158 頁)增加說明。</p>
<p>以下為行政院主計處陳勁欣編審意見</p>	
<p>1.募兵制度之財務涉及人與薪資兩項重要關鍵性因素，兩者之估計值些微變動，總體財務差異極大，建議本研究薪資之估計再更嚴謹。</p>	<p>在本文第 115 頁以下，詳細討論。</p>
<p>2.建議本研究在政府財務負擔部分宜再強化。</p>	<p>已在本文「三、財物需求推估步驟與假設前提」(第 110 頁)及「4、財務供給假設」(第 113 頁)處加以探討。</p>

以下為林正義研究員（書面意見）	
1. 第三章若能針對外國（美國、法國、德國、日本）的制度，歸納出值得借鏡的實例，應更能符合第三章的標題「外國比較制度」。	已在第三章增定第五節（第 89 頁）討論之。
2. 第七章「結論」宜改為「結論與建議」，因為此章的內容是結論與建議均有呈現。 第七章與第六章「我國逐步實施募兵至可採行之措施」在內容上也宜有適度區隔。「結論」應是綜合歸納全篇報告的精髓，此一部份的文字，也宜有所增加。	本文已配合修正章名（第 161 頁至第 171 頁）
3. 研究建議宜清楚標示，在「結論」一章，約有九點建議（第 156 頁至 159 頁），而這與「提要」的「主要建議事項」（有六點）最好前後一致。	已修正。
4. 相關配套措施尤其是國防部之外的部會，可有那些配套的施政作為，請考慮多予補充。對施政及配套多一些建議，並歸納外國募兵制有那些值得借鏡或啓示之處，此一報告將更臻完善。	已在第三章增定第五節（第 89 頁）討論之。

附錄五 「擴充實施募兵制之相關配套措施」委託研究案審議意見（附件一）修正說明表

審查意見	修正說明
<p>一、研究結論二、採行募兵制之優點（四）：「可達到真正的公平正義：不少國民認為國家應由全民的納稅讓有意願的國民入伍，而無須強迫所有役男入伍。而免除了權貴子弟假借門道逃避兵役的後果。」等文字，鑑於兵役公平係徵兵制之重大優點，為避免論述相互矛盾，建議本結論全段刪除。</p>	<p>兵役雖以公平正義的原則來予實施，但實施過程也時聞有權貴子弟假以逃役，致引起人民反感，這是實情，不宜忽視。故本段的文字已重新調整。</p>
<p>二、結論六所述「士官少數為『職業軍人』，其他為『志願役』」，惟兩者均是志願役，文字定義應予釐清。另「戰鬥部隊應當與志願役為主」文字建議修正為「戰鬥部隊應當以志願役為主」。第160頁第2段：「由於現代部隊實際的操作有賴士官階層，新兵的部隊歷練，也倚賴士官的教導，因此士官階層全為『義務役』，將可以提高部隊的備戰力」，以上陳述，與結論六之論點是否一致，請予以釐清。</p>	<p>1. 此部分以作修正。 2. 第160頁處乃誤植，也已更正。</p>
<p>三、結論九有關擴大實施募兵制並</p>	<p>已在附件二處改正。</p>

附錄五 「擴充實施募兵制之相關配套措施」委託研究案審議意見（附件一）修正說明表

<p>無太大的財政困難，並於本報告第五章提出具體精算乙節，相關意見如附件二，併請參酌。</p>	
<p>四、結論十二「我國目前雖然也有募兵宣傳，但都是老套式，引不起青年的重視」等文字建議修正為「我國目前雖然也有募兵宣傳，但尚未引起青年的重視」。</p>	<p>已依建議，酌修文字。</p>
<p>五、建議事項一、(一)所提：「關於募兵事宜目前已有『志願軍人服役條例』為其依據」與現況不符，現行志願役軍人之服役條例名稱應為「陸海空軍軍官士官服役條例」、「志願士兵服役條例」，建議再行修正。</p>	<p>已依建議改正。</p>
<p>六、建議事項一、(二)有關行政院召集一個國軍「瘦身」專案小組，建議文字修正為「組成一個國軍『兵力調整』的專案小組；另主辦機關修正為國防部，協辦機關修正為財政部及行政院主計處。</p>	<p>已增列此建議，列為乙方案。</p>
<p>七、建議事項一、(五)建立賦予各級學校軍訓教官招募志願役軍人之任務及獎勵措施等節，因涉預算籌編及預算支出相關事宜，屬行政院主計處權責，建議</p>	<p>已依建議補列。</p>

擴充實施募兵制之相關配套措施

協辦機關增列行政院主計處。	
---------------	--

附錄六 「擴充實施募兵制之相關配套措施」委託研究案審議意見（附件二）修正說明表

審議意見	修正說明
<p>一、第 108 頁（四）及第五章全章有關待遇部分：以少校三級、中士六級、志願役一兵薪資為基礎，其中少校為 94 年度待遇調整後之給予標準，惟士官及士兵部分之標準為 94 年度待遇調整前之標準，以該年度待遇標準為基礎，志願一兵薪資為 29,480 元；另在假設無外力干擾情形下，以少校三級為基準，其服役年資為 10 年，在基準一致之設定，其士官應為中士九級，志願士兵應為上兵六級，其薪資待遇標準應分別為 43,075 元、33,075 元，為維本研究之週延與嚴謹，建請考量修正。</p>	<p>1. 少校三級、中士六級、志願一兵並非採用服務年資 10 年為計算基礎，而是根據財務中心一段期間、每月實際發餉總數的經驗值反推計算得出。採取這種作法的原因，主要是精實案後官、士、兵各階人數變動甚大，高、中、低階裁減人數不一，導致無法採取各階的中位數進行估算人員經費需求數。所以，這是因為國防部的人員編裝，受到精實案執行結果扭曲所造成。</p> <p>2. 研究中不可能一階一階的分級去計算人員維持經費，一則這只是徵募並行制的發餉現況，每個月人員經費都不一樣，且未必適用到募兵制的兵力結構；二則人員經費推估需找出推估的基準點，面對精實案下各階人數大幅變動的情況下，採用長期經驗值反推的計算方式，無疑是一種相對容易找出基準的運作方式。故計算在無法以中位數估算人員經費的情況下，故只有採取經驗值反推的方式進行推估，這也是</p>

	<p>當前較為合理、爭議較少的一種推估方法。</p> <p>3. 志願兵只推出幾年，故目前一則沒有志願兵六級的人員，二則在本研究中的募兵制中，一次簽約只有四年，故並預期志願兵擔任十年的士兵。如果志願兵有意服務軍旅，可轉服士官役，故可併入士官計算。</p> <p>4. 94 年以後，志願一兵的薪資已改為 29,480，研究中會配合新的數據修改志願一兵的薪資，從新計算各項數值及轉換差額。但對於軍官與士官的部分，仍將維持本研究原有的經驗值反推的推估基礎。</p>
<p>二、第 109 頁（第二、三段）：各國海空軍與陸軍人數比例，受其建軍思維、作戰想定對象及區域、作戰任務區隔與武器裝備配置等影響，各軍種人數必然將會產生差異，如美國其以境外、長程作戰為主，為滿足其作戰任務需求，其海空軍人數比重將明顯增加，我國各軍種人數比例受作戰任務與預期作戰區域影響，與各國勢有明顯之差異產生；另各軍人力需求亦須視其作戰任務為必要之調整，本案所列舉之各</p>	<p>1. 本研究所提出的各國兵力結構，僅在參考與比較之用，戰略規劃是國防部的事，戰略規劃不同，兵力結構自然不同。</p> <p>2. 第五章也只是提出不同兵力結構下的財務衝擊而已，許多都只是假設狀態，國防部可根據本身的需要，計算出應有的兵力結構與財務衝擊。</p>

<p>國部隊任務有相當之差異，是否作為比較基礎，請考量。</p>	
<p>三、第 111 頁：本案以 96 年度預算員額為基礎進行「兵力規模假設」、「官士兵配比假設」等分析，本部預算員額非滿足國防需要之兵力員額，其係為有效運用有限國防預算及避免過度寬列人員維持費，以降低排擠效應，作為合理估算員額之參考數據，依行政院兵改方案政策指導，本部於 97 年底，國軍總員額應達 27 萬餘人、募徵兵比「60：40」與官士兵配比「1：2：2」等目標，有關 96 年度預算書表所員額相關數據資料所呈現之資料面相，係為短期現象，非政策目標，以此為基礎進行比較分析，其無法適切、合理顯示政策調整轉換對有關薪給負擔等資料變動之影響，請考量。</p>	<p>1. 全募兵制與現行的徵募並行制，本為兩種不同的兵制；故 97 年的兵力目標、徵募比率與官士兵配比也不適用於全募兵制。</p> <p>2. 本研究需要取的一個計算的基準，故採取以現行的兵力結構、官士兵配比作為起點，之後再以預算限制條件，進行預算員額、兵力結構與官士兵配比的調整，目的只在找出一些推動全募兵的可行方案而已。故 96 年或 97 年的數字為何，都不影響本研究的結果與討論。</p>
<p>四、第 116 頁表 5-2：志願役軍官之志願加給為「8,000 元」，非「4,990 元」，請修正。</p>	<p>謝謝！已更正。</p>
<p>五、第 117 頁（第 2 段）：特殊勤務加給，如潛艇加給、飛行加給等，為避免外界誤解，建議分別修正為「海勤加給」與「空勤加給」。</p>	<p>謝謝！已更正。</p>

<p>六、第 119、120 頁（註 151）：所列幣別為「美金」，如換算成新台幣之幣值，每月就學（就業）基金提撥數將高達 20 餘萬元，較其每月薪資高出 7 至 8 倍，請澄清。</p>	<p>謝謝，數字確為台幣，登錄時誤植為美金。</p>
<p>七、第 126 頁（第 2 段）：「在兵力結構調整後實施全募兵制，未必會對人員維持經費產生不利的衝擊」，就現行待遇標準進行核算，如以調整兵力結構作為全募兵實施之調節手段，國軍總兵力勢必再作一次大規模之精簡調整，其能否滿足國防需要，應進行嚴謹之評估。</p>	<p>1. 如採全募兵，則必然會造成軍隊體制的調整，此一調整必然會影響兵力規模、兵力結構乃至於官兵士兵配比，此一調整必須以部隊戰力及聯合戰力為依歸。第五章僅在模擬各種兵力結構，對人員維持經費的衝擊，及其能夠承受的程度。</p> <p>2. 組織如何調整，是業管聯參應該思考的事，財務需求規劃僅在探討在最大的容許範圍下，有沒有可行方案？以及會不會進一步造成國防財務資源更大的擠壓？</p>
<p>八、國防預算之人員維持經費核算與編列，依立法院 92 年「國軍人員維持費應降至佔國防預算 45% 以下為止」之決議要求，及遵監察院與行政院對年度請增人員維持經費之限制，其增加幅度受限，以不違反各級政策與有效運用國防預算等考量，參酌「精實案」、「精進案」執行經</p>	<p>1. 兵制變革在 4 年、8 年、12 年完成，這是主政者要決定的事情。8 至 12 年確可讓國防財務壓力縮減，但是宣布募兵制的執政者卻可能會得不到政策績效。</p> <p>2. 本研究提出 4 年的調整期程，也只是僅供參考；國防部可自行評估提出自己認為更適合的 8 至 12 年調整期程。</p>

<p>驗，本研究 4 年為期程，進行國軍兵力結構調整，勢將對預算編列與調整產生重大衝擊，為避免排擠「軍事投資」與「作業維持」等需求，宜應採較長期（至少為 8 至 12 年）、和緩之漸進方式。</p>	
<p>九、第 129 頁：以「特別預算」方式滿足兵力結構調整之所需，其中除「疏退獎金」外，餘依法必需之義務支出部分，勢將對後續年度產生嚴重排擠效應，且本項需求以「特別預算」方式編列顯未符現行「預算法」規範，勢須進行修法作業，修法期程亦應納入考量。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 面對兵制的重大變革，本研究已提出各項配套措施，包括「公投」及「GDP3%」等。 2. 推動募兵時，採取特別預算途徑，是否需要先行修改預算法？這是見仁見智的問題；再說，過去國防部以特別預算提出多次的武器採購，許多時候好像也不完全符合特別預算的規定。有「公投」作為基礎，通過募兵的特別預算應該是沒有問題的。

參考文獻

一、中文資料：

1. 王景舜，從兵役制度探討我國募兵制之推行，後備動員半年刊，第 73 期，2006 年 5 月。
2. 立法院第五屆第六會期，國防部募兵制實驗現況及兵役員額規劃專案報告，2004 年 10 月 14 日。
2. 全球防衛雜誌編輯部，他山之石——由美國成功的募兵制看起，全球防衛雜誌：軍事家，第 41 卷第 3 期，2005 年 3 月。
3. 李鐸澂，諾曼第登陸六十週年紀念，天生射手 Target，第 25 期，2004 年 8 月、9 月。
4. 保羅·福賽爾 (Paul Fussell) 著，陳信宏譯，愛上制服——制服的文化與歷史，麥田出版社，2004 年。
5. 帥化民，募兵——優質的善戰之兵，國政評論，財團法人國家政策研究基金會，國安(評)093-051 號，2004 年 2 月 28 日。
6. 國防部參謀本部提交立法院第六屆第四會期國防委員會第 12 次全體委員會議資料，2006 年 12 月 14 日。
7. 張馬可，募兵制與徵兵制比較研究，國防雜誌，第 19 卷第 6 期，2004 年 6 月。
8. 陳章仁，威脅型態、軍事防禦能力、區域衝突與國防預算關係之研究，國防管理學院國防財務資源管理研究所碩士論文，2002 年 6 月。
9. 陳新民，宗教良心與服役正義——釋字第 490 號解釋與社會役，人文及社會科學集刊，第十三卷第一期增刊，2001 年 3 月。
10. 陳新民，憲法學釋論，第 5 版，2005 年。
11. 廖天威，需要怎樣的軍訓教官？，中國時報，A15 版，2006 年 11 月 14 日。

12. 蔡鴻池，我國募兵制可行性之探討，空軍學術月刊，561 期，2003 年 8 月。
13. 鮑爾·波斯柯著，我的美國之旅——鮑爾將軍自傳，智庫文化中心，1996 年。
14. 韓毓傑、劉立倫、陳勁甫，募兵條例之研究，國家政策研究基金會，2004 年 12 月 29 日。
15. 顏錦標，美國「文武隔閡」問題之探析，復興崗學報，第 77 期，2003 年 6 月。

二、英文資料：

1. Bandow, Doug. *Tripwire : Korea and U.S. foreign policy in a changed world*. Washington D.C.: CATO Institute. 1999.
2. Baker, Anni P. *American Soldiers Overseas: The Global Military Presence*. Westport: Praeger Publishers. 2004.
3. Feaver, Peter D. & Kohn, Richard H. ed. *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Triangle Institute for Security Studies. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 2001.
4. Meese, Michael J. The Army Officer Corps in the All-volunteer Force. *Contemporary Economic Policy*. Huntington Beach. 2002.
5. Neiberg, Michael S. *Making Citizen-Soldiers: ROTC and the Ideology of American Military Service*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 2000.

三、德文資料：

擴充實施募兵制之相關配套措施

1. Josef A. Alpmann/ Rolf Krüger/ Sascha Lübbersmann/ Horst Wüstenbecker/ Peter Becker, Alpmann Brockhaus Fachlexikon Recht. 11 000 Begriffe aus allen Rechtsgebieten, 2.Aufl., April 2005.
2. Jürgen Koppelin, Plädoyer für eine Freiwilligenarmee, Internationale Politik, 4/1997.
3. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1357 vom 02.07.2003.
4. Thoß, Bruno, Wehrpflicht in Deutschland - Ein historischer Überblick, in: Ralph Thiel (Hrsg.), Wehrpflicht auf dem Prüfstand, Berlin, Januar 2000.
5. BMVg, Presse- und Informationsstab, Wehrpflicht im 21. Jahrhundert, Berlin, April 2002.
6. BMVg, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin, 21.05.2003.
7. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin-Nr. 97 vom 21.11.1995.
8. Nachtwei, Norbert: Grüne Argumente - Freiwilligenarmee für neue Aufgaben, in: Information für die Truppe, 2003, Nr. 3.

四、法文資料

1. Bernard Thorette, L'avenir des forces terrestres, in : Défense nationale et sécurité collective, juin 2006, 《Euroatory 2006》 .
2. Guillemette Faure, L'armée américaine n'atteint pas ses objectifs de recrutement, in : Défense nationale, mai 2000.
3. Jean Carpentier et François Lebrun, Histoire de France, Seuil,

- 1996.
4. Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, in : Regards sur l'actualité, mai 2002.
 5. Jean-Dominique Merchet, La professionnalisation des armées, renvoi 10.
 6. Jean-Dominique Merchet, Les transformations de l'armée française, in : Hérodote, 2005, n° 116.
 7. Jean-Dominique Merchet, Les transformations de l'armée française, renvoi 11.
 8. La Commission de la Défense nationale et des Forces armées auprès l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2760 《Condition militaire》, renvoi 63.
 9. L'État du monde 2007, renvoie 2.
 10. L'État du monde 2007, sous la direction de Bertrand Badie et Béatrice Didiot, La Découverte, 2006 hiver.
 11. Michel Rondeau, Le domaine des armements terrestres : une priorité à rétablir, in : Défense nationale et sécurité collective, juin 2006, 《Eurosatory 2006》.
 12. Michel Rondeau, Le domaine des armements terrestres, renvoi 58.
 13. Pascal Boniface (sous la direction), L'Année stratégique 2007, Dalloz, avec soutien de IRIS (Institut de relation internationale et stratégique), 2006.
 14. Pascal Boniface (sous la direction), L'Année stratégique 2007.
 15. Sous la direction de Dominique et Michèle Frémy, Quid 2005, édition : Robert Laffont, 2005.

五、日文資料：

1. 加藤健二郎，いまこそ知りたい自衛隊のしくみ，日本實業出版社，日本東京。
2. 志方俊之，面白いほどよくわかる自衛隊，日本文藝社，日本東京。
3. 松島攸佐，自衛隊員も知らなかった自衛隊，ゴマブックス株式會社，日本東京。

六、網址：

1. 國防部人才招募網站
http://rdrc.mnd.gov.tw/rdrc/00-news_main.asp?od=51
2. 美國國防部 2003 年調查報告，參考網址
<http://news.sohu.com/20040721/n221121657.shtml>
3. 參閱行政院退除役官兵輔導委員會，「美國退伍軍人事務部退輔制度之研究」，網址
http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09302766&fileNo=001
4. 法國四項國防目標，參考網址
http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/enjeux_defense/politique_de_defense/fonctions_strategiques/politique_de_defense713
5. 在法國外籍兵團服役之吳先生，個人網站 <http://www.ffl.info/>
法國陸軍，參考網址
<http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/contenu.do?rid=110>
6. 法國海軍，參考網址

- http://www.defense.gouv.fr/sites/marine/votre_espace/jeunes/preparations_militaires/les_preparations_militaires_superieures
7. 法國陸軍改爲「募兵制」後現狀，參考網址
<http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/accueil.do;jsessionid=FEC91CA44959ED044A5F4ECE2712C396>
 8. 法國陸軍「士官」招募，參考網址
http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/parcours_bac_a_bac+2.do
 9. 法國陸軍「軍官」招募，參考網址
http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/parcours_bac+2_a_bac+5.do
 10. 法國陸軍「薪資」，參考網址
<http://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/contenu.do?rid=124>
 11. 法國海軍，參考網址
http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1929595616__0002/fichier/getData
 12. 法國海軍 2006 年「募兵員額需求」，參考網址
http://www.defense.gouv.fr/sites/marine/votre_espace/recrutement_et_formation/ou_s_informer/devenez_marin/
 13. 法國海軍員額，參考網址
<http://www.defense.gouv.fr/sites/marine/decouverte/presentation/personnels/>
 14. 法國海軍對「募兵制」學歷要求，參考網址
<http://www.marinerecrute.gouv.fr//index.php>
 15. 法國海軍「募兵制」因學歷分派職務，參考網址
http://www.marinerecrute.gouv.fr//embarquez_avec_nous/nos_

擴充實施募兵制之相關配套措施

offres_d_emploi/offrel29811111111111.htm

16. 法國空軍募兵概況，參考網址

http://www.defense.gouv.fr/sites/air/decouverte/l_armee_de_l_air/le_personnel637/

17. 法國空軍「募兵員額」統計，參考網址

http://www.recrutement.air.defense.gouv.fr/recrutement/postes_dispo.php?rub=postes

18. 法國空軍募兵制學歷要求，參考網址

http://www.recrutement.air.defense.gouv.fr/recrutement/liste_metiers_niveau.php?rub=trouver

19. 法國國防預算概況，參考網址

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/programmation_militaire_2003_2008_35590.html

20. 「GICAT : Groupement des industries françaises de défense terrestre 法國國防工業集合群」，參考網址

<http://www.gicat.com/Index.aspx>

21. 美國眾議員藍格爾 (Charles B. Rangel) 網頁

http://www.house.gov/apps/list/press/ny15_rangel/CBRStatementDraft01112007.html

22. 美國眾議員藍格爾主張「也應給富人子弟打仗機會」，見

<http://www.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/01/07/rangel.draft/>

23. 法國總統大選左派社會黨候選人華雅 (Royal)，提出恢復徵兵之說法，然此言備受批評，請參見

<http://blogs.lavoixdunord.fr/redaction/index.php?2006/06/02/35-segolene-royal-et-le-desir-de-fermete>

24. 美國陸軍Army網站 <http://www.goarmy.com/flindex.jsp>

25. 美國陸軍Army網站 “Total compensation : It's more than just

- salary” , 見
http://www.goarmy.com/benefits/total_compensation.jsp
- 26.Vgl.Wehrpflicht - Wikipedia.htm.
- 27.Koppelin, Plädoyer für eine Freiwilligenarmee. in:
<http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1997/april1997/pladoyer-fur-eine-freiwilligenarmee.html#>
- 28.BMVG, Geschichte der Wehrpflicht
(http://bundeswehr.de/wir/wehrdienst/print/wd_geschichte.php)
- 29.Ulrich Finckh, Die Wehrpflicht muss endlich abgeschafft werden.in:
<http://www.dfg-vk.de/machs-wie-dieter/dieter02.htm>
- 30.Wehrpflicht abschaffen?—Es gibt gute Gründe die Wehrpflicht abzuschaffen.
in :<http://www.iphpbb.com/foren-archiv/7/393600/392560/wehrpflicht-abschaffen-41996639-20531-105.html>
- 31.Jürgen Koppelin, Plädoyer für eine
Freiwilligenarmee.in:<http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1997/april1997/pladoyer-fur-eine-freiwilligenarmee.html#>
- 32.有關東西方衝突，請參見
http://de.wikipedia.org/wiki/Ost-West-Konflikt_%281917%E2%80%931990%29
- 33.Vgl.Die allgemeine Wehrpflicht soll abgeschafft werden.Die Bundeswehr soll zu einer Berufsarmee werden und die allgemeine Wehrpflicht abgeschafft werden.in:http://www.wen-waehlen.de/parteien/thesen_51.html

擴充實施募兵制之相關配套措施

34. Beate Finis Siegler, Konversion des Zivildienstes - eine sozialpolitische Betrachtung. in: <http://www.zentralstelle-kdv.de/presse20.htm>
35. Frei will ich - Freiwilligendienste ausbauen. in: http://www.gruene-fraktion.de/cms/innen_recht/dok/45/45371.frei_will_ich.htm “, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen; Bericht der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft - Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland “, Januar 2004.
36. 德國聯邦勞動局失業人口職缺，請參見 <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilung.php?artikel=1284406915>
37. 平成 17 年（2005 年）之民間薪資調查，該調查網頁為 <http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/minkankyuyo.pdf>。
38. 平成 18 年（2006 年）之俸給表 <http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/h18.4houkyuhyou.pdf>
39. 郭士壯，擴編部隊『編、管、訓、用』之研究， http://past_journal.mnd.gov.tw/%E5%BE%8C%E5%82%99%E9%83%A8%E5%AD%B8%E8%A1%93%E5%AD%A3%E5%88%8A/mag67/html/1-1.htm
40. 日本防衛廳的防衛大綱，，請參見 <http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm>
41. 日本國人口統計資料，網址 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/tsuki/index.htm>。
42. 募兵制的優點「降低訓練成本」，請參見 <http://de.wikipedia.org/wiki/Berufsarmee>
43. 星島環球網之環球「北美要聞」，2006 年 2 月 16 日，美軍徵兵下

- 下招？，參見 www.singtaonet.com
44. 中央社 2006 年 12 月 6 日新聞，「蓋茲：聽証會非壓力前線官兵安危才是壓力」，網址
<http://news.sina.com.tw/finance/cna/tw/2006-12-06/110312230623.shtml>
45. SIPRI database，網址
http://first.sipri.org/non_first/milex.php
46. 行政院主計處第三局國民所得統計資料～國內生產與成長，網址
<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/news/t01.xls>
47. 1111 人力銀行，「大學 高錄取率！畢業 低就業率？」，網址
<http://www.daso.com.tw/epaper/public-paper/2004-08/news10.htm>
48. 2006 年 6 月 28 日青輔會公布的「大專畢業生就業力調查」顯示，請參見
<http://news.yam.com/chinatimes/society/200606/20060629933844.html>
49. 「國軍人才招募中心」網站 <http://rdrc.mnd.gov.tw/rdrc/01-profile.htm>
50. 內政部戶政司 <http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st20-0.html>