

## 糾正案文範本 2000 ( V2 版 ) 使用說明

- 甲、標題快速鍵：第一層按【F11】、第二層按【F2】、第三層按【F3】、第四層按【F4】、…  
以下類推。
- 乙、段落快速鍵：第一層按【Ctrl+1】、第二層按【Ctrl+2】、第三層按【Ctrl+3】、第四層按  
【Ctrl+4】…以下類推。

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部及國防部。

貳、案由：為替代役制度不僅在倉促之下規劃實施，未及建立完備之管理運用機制，且實施迄今仍存在多項亟待改善之缺失，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

國軍自實施精實案後，造成兵員過剩，每年約有二、三萬名屆齡役男等候入伍，嚴重影響役男權益，亟須尋找及實施替代方案，速謀解決。行政院爰於八十七年三月組成小組進行專案研究，同年八月組成訪歐小組赴歐洲考察社會役之實施概況，九月十八日於立法院答詢表示：「決定交由內政部於一年內規劃完成社會役並付諸實施」。八十八年七月十四日訂定「行政院兵役替代役推動委員會設置要點」，該委員會成立後，負責規劃替代役之法源、定位、訓練、類別、役期、人數等事項，有鑑於社會服務工作有待強化，以及政府公共行政能力有待提升，尤其是治安、偏遠地區教育及醫療、環保等部門人力相當薄弱，乃檢討以過剩之兵源強化及補充，制定替代役之制度。八十九年七月一日如期實施兵役替代役，初期五千人之人力優先投入九二一震災災區重建工作。迄九十一年五月止，計有第一至第十二梯次替代役役男二〇、九一〇人入營報到，其中驗退五三人，提早退役三十八人，實際撥用二〇、三三九人，區分十三個替代役役別，分配於行政院十四個部、會、署及司法院等需用機關，一、八八一個服勤單位服勤。替代役對

於役政制度之成敗與公平性影響深遠，惟相關機關對於替代役制度之規劃及實施尚存在以下之問題與缺失：

一、內政部對替代役之規劃實施與未來發展，定位不明；該部「替代役審議委員會」徒具形式，審議事項欠缺評估標準，其公正性與公信力令人質疑，顯有未當：

(一) 投入社會服務之比重甚低，其定位偏離立法意旨：

1、按替代役之實施，依替代役實施條例立法總說明，旨在有效運用國軍溢出之役男人力資源，以增進政府公共服務能力，爰參酌歐洲國家實施替代役（社會役）之經驗，針對政府政策及國情需要，規劃替代役制度，其第三條並規定：「本條例所稱替代役，指役齡男子於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務。」則替代役之規劃與發展，其服務當以增進政府公共服務能力，落實社會服務，並提升社會福利與公益，邁向高品質的福利國家為政策目標。

2、惟替代役於八十九年七月實施，迄九十一年五月止，計有十二批、總數二〇、九一〇名役男入營，扣除驗退及提前退役人數，實撥二〇、三三九名，第一批役男自九十一年七月起陸續役畢退伍。需用機關之中，運用役男人數依序為：內政部警政署（六、七三九名）、教育部（三、一四五名，已分配服務者二、七一四名，其中一、八三二名擔任安全警衛）、法務部矯正機關（二、九五七名）、內政部消防署（一、九二〇名）、行政院九二一重建委員會（一、六六四名）、內政部社會司（八七九名）、經濟部水利署（四九九名），其餘運用人數則在三百餘名至十五

名之間。替代役之役別有：警察役（保安警察、社區巡守、交通助理、矯正機關警衛）、消防役、社會役、環保役（環境保育、水利維護）、醫療役、教育服務役、司法行政役、社區營造役、外交役、土地測量役、經濟安全役、公共行政役及體育役等十三個役別，其中於警察機關及矯正機關服警察役者九、八四五名（含以行政院九二一重建委員會為需用機關之警察役一四九名），於學校擔任警衛性質之教育服務役者二、一一四名（含以行政院九二一重建委員會為需用機關之駐校警衛二八二名），於消防機關服消防役者二、三五三名（含以行政院九二一重建委員會為需用機關之消防役四三三名），三者合計一四、一三二名，占實撥人數百分之六十九．五。而分配於充實社會福利及社會文化建設之社會役及社區營造役方面：社會役一、〇四六名（含內政部社會司八七九名、行政院九二一重建委員會一一〇名、行政院退除役官兵輔導委員會三十七名及行政院原住民族委員會二十名），社區營造役六一九名（含行政院文化建設委員會三五三名及行政院九二一重建委員會二六六名），合計僅一、六六五名，占實撥人數百分之八．一八。其他占替代役實撥人數百分之二二．三二之四、五四二名役男，則以分配在各級行政機關及法院協助行政等例行工作為主。因此，替代役役男係以分配政府機關供其指揮運用為主，尤其以擔任警察役、消防役、校園警衛等維護社會、監所及校園之安全為占大多數，幾近為「公務人力之替代役」，而投入社會服務之比重甚低，其定位嚴重偏離立法意旨，且與行政院推動之政府再造方案及凍結員額措施之精神不

符，此固得節約公務人事之支出，然政府機關以編制外未具公務員資格之逾二萬人力，大量投入政府事務，顯有利用廉價勞力之嫌，並非法治國家常態；其對政府機關組織與業務之健全及效率之影響，以及大批役男因此而中斷就學、就業，所付出之經濟、社會成本更令人質疑。又內政部另有開設產業科技役之擬議，已進一步模糊替代役之定位及衝擊就業市場，並擴大特權介入之疑慮。

(二)「替代役審議委員會」之委員由業務機關人員兼任為主，審議事項欠缺評估標準流於形式：

按內政部依據替代役實施條例第五十六條之規定設置替代役審議委員會，以辦理需用機關年度實施計畫之審查事項、宗教信仰申請案件之審議事項及重大爭議案件之處理事項，該委員會對於替代役業務之健全運作與未來發展具有關鍵影響。其委員之來源，係依行政院核定之「內政部替代役審議委員會設置要點」聘（派）兼任之，經查內政部聘（派）兼替代役審議委員會委員計二十七人，除主任委員（內政部部長兼任）一人及副主任委員二人（內政部及國防部常務次長兼任）外，其餘委員由需用機關（八人）、地方政府役政單位（四人）、宗教團體（二人）、民間團體（三人）、學者專家（三人）、國防部（一人）及該部（三人）代表等組成。其中兼任委員均係替代役主辦、協辦及需用機關、服勤單位之人員，且以需用機關所占人數最多，難脫「球員兼裁判」之嫌，其餘委員則僅有七人，比重過低，以其組成辦理替代役重大事項之審議及處理，主辦機關及需用機關足以從中主導，且對於審議

事項之評估標準亦乏明確規定之下，該委員會關於需用機關年度實施計畫等事項之審查，自以配合機關立場為其通常之結果，證諸前揭人力運用現況實係遷就人力不足機關之需求，悖離立法意旨，以及開設產業科技役、實施輔導教育或調降役期等重大事項之擬議，根本未經該委員會之審議自明，故其公正性與公信力存在疑慮，有流於形式之虞。嗣經本院約詢，內政部於九十一年六月四日發布修正該項要點，並於次月十七日預訂召開第一次審查會議，該會委員增至二十一人至三十一人，第二屆委員人數二十二，其中需用機關代表改為列席，學者專家、民間團體及宗教團體代表增為十人，並增聘行政院第一組、主計處、人事行政局等控管機關代表，代表民間之委員接近半數，且納入行政院政策幕僚及政府整體人力、預算控管之機關代表，需用機關之「裁判」功能消失，已不足以主導審議結果，未來應確保替代役不致偏離方向，俾利審查各需用機關之年度替代役員額需求及重大爭議等案件時，能本於公正、超然之立場，秉持替代役制度設立之目的，兼顧替代役人力運用方向與政府整體人力管控政策。

二、替代役人力供需失衡，缺乏調整回收之機制，輔導教育、督考及後備動員等重要機制未及建立，制度設計缺乏充分之衡平性與週延性，內政部、國防部等相關主管機關洵有缺失：

(一)體位區分之替代役體位標準過寬，人力供需失衡：

1、按體位區分標準係決定役男應否服役及應服何種兵役之依據，與兵役之公平性，

及兵源、兵額兩者之平衡性至為密切。國防、內政兩部為配合兵役法修正及替代役制度之實施，於八十九年六月會銜修訂發布體位區分標準，除提高常備役體位項次標準外，並將原丙等體位移列為替代役體位及免役體位。於標準修訂之前，役男經判為丙等體位，僅須服五天之國民兵役，或逕以高中職之軍訓成績檢定免再服役，修訂之後，原丙等體位保留改列替代役體位之役男，須服一年十個月之替代役，所受影響最大。同時，由於原丙等體位移列為替代役體位之項次太多，部分替代役體位役男無法接受軍事基礎訓練及服勤之要求，影響役男安全及服勤基本需求情形，迭經需用機關與服勤單位反映。

2、依行政院核定之政策，替代役役男徵集人數初期以一年一萬人為原則，爾後逐年檢討調整，家庭及宗教因素人數，則不列入前揭人數之內，內政部依此原則，規劃八十九年下半年為五千人，九十年需用機關提出需求人數計一二、二一八人，陳報行政院核定一〇、〇五五人，九十一年需用機關提出需求人數計一三、二七〇人，陳報行政院核定一〇、〇〇〇人。惟國防部降低常備兵額之需求卻未適時向內政部提出需求，致常備兵溢出需求轉服替代役之員額不易精確估算，替代役之徵集員額又為每年一萬人之政策缺乏調控能力，導致兵源多於需求，入營擁塞，影響役男生涯規劃之情形。八十九年底首批七十年次的替代役役男初通過體檢之後，有二千多人無法如期徵集，迄今仍有約五百人未能服役，須至九十一年七月方能完成徵集，而七十一年次之役男則至同年六月三十日為止，仍有五千三百六

十一人未能服役，預計九十二年二月方能完成徵集。因此，替代役之人力資源方面，顯有體位區分標準不當，人力素質不齊，供需之查估未盡精確，因應及調控能力不足等問題。為此，內政部、國防部雖於九十一年四月二十九日會銜修正發布體位區分標準之替代役體位標準，惟有關人力素質及其供需之查估與調控能力仍待該二部配合檢討改進。

(二) 役男之身分定位與職責範圍欠明，職權行使與法律責任不清：

1、替代役役男之中，固然不乏學有專精，經國家考試及格，或取得專業證照之人員，惟囿於年齡低、役期短、歷練有限，所接受之職前與在職訓練，以及經驗智識之累積，均有限制，執行職務之際，注意層面與成熟度難免有不足之慮，且絕大多數未經公務人員考試及格，亦未接受公務員之職前訓練與實習，其職責自與一般公務人員有別。惟本院之調查及內政部於各服勤單位之督訪，均發現部分服勤單位或有未充分運用役男專長、人力資源未投入第一線社會服務工作等問題，而役男亦有反映被視為廉價勞工、定位不明任人使喚（如新竹市培英國中役男反映校方指派協助處理教職員親屬喪葬事宜）之情形，顯見役男之身分定位與職責範圍並未明確界定，影響所及即係職權行使與法律責任不清之問題。依替代役實施條例第三條規定：「∴，役男於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務。」替代役人力之運用本受有限制，惟關於「輔助性工作」之界限不易明確劃分，執勤之際尤不易掌握，迭經本院約詢及實地調查時提出質疑及促請予

以明定。

2、旋據內政部（書面）及行政院人事行政局（九十一年五月二十八日局力字第○九一○○二二○九○號函）說明略以：（一）替代役役男之服役，除最廣義（「刑法」第十條第二項、「國家賠償法」第二條第一項）之公務員外，似難認定其具有公務員身分。（二）執行勤務時應符合以下要件：1、非以自己名義行使公務。2、無獨任或決定之權限。3、受該管公務員之指揮、監督、管理從事助手之勤務工作。惟仍屬公權力之行使範圍，即替代役役男是否具備公務員身分，應不影響其依法行使公權力之效果。（三）替代役役男若有違法犯紀，則依「替代役實施條例」之罰則及其他法律如「刑法」規定處理，至其執行勤務時，則依所服替代役類別之相關法令規定處理。（四）替代役役男不具現役軍人身分，且除公務人員依法應徵服替代役而留職停薪者外，亦難認定具有公務員身分，其定位為「替代役役男」身分，故其於機關中擔任輔助性工作時，如有失職、犯罪情形，並無法依照現役軍人及公務人員適用之懲處規定辦理；惟以「替代役實施條例」第五十二條至第五十五條，及「替代役役男獎懲辦法」第十條至第十三條，業已訂定有相關之處罰及懲罰規定，替代役役男若涉及刑事犯罪，亦將由司法警察機關依法偵辦。上開三項執勤要件已較明確界定「輔助性工作」之性質，惟其可能被擴張解釋，或在形式上置於某一現職人員之指揮監督下，例如：監所等人力嚴重不足之機關，許多由一人執勤之崗哨及門衛勤務交由替代役役男為之，保安警察機關以替代役

役男執行第一線群眾事件處理，與該等要件非無抵觸之虞，故目前之替代役勤務內容尚須嚴謹檢討。再者，社會服務之精神乃主動積極與愛心關懷，其中社區營造、文化服務、教育服務（中輟生輔導）等役別等部分另須創意，是否應同樣適用該等要件，亦有待主管機關會同需用機關再行斟酌，使服勤單位及役男均有明確規定可循，賦予施展空間並給予保障。

### （三）缺乏調整回收之管理機制，服勤效益受損：

依替代役實施條例及相關法令規定，有關替代役役男之管理權責劃分如下：內政部（主管機關）負責政策之制定及管理，工作方向之指導與督導；各部會署需用機關負責向內政部提出替代役實施計畫與需求計畫，辦理專業訓練，訂定各役別之役男服勤管理規定，及對服勤單位實施督導考核；服勤單位為替代役男擔任輔助勤務處所之管理單位，實際負責役男之勤務編組、分配、時間、及考核管理；直轄市及縣市政府應受主管機關指揮、監督，執行替代役業務。依上開權責區分，內政部及各需用機關於役男分發服勤後不負調整或回收之責，導致權能最小之服勤單位對於役男必須照單全收，並全責管理運用，即使完全不適合該單位勤務或者表現不佳，僅得以在該單位內調整，而無法改調至其他單位，減損人力運用之效益，更造成管理上之困擾。尤其以安養院等社會福利機構，如役男不具高度自制力與服務熱忱，將無法約束。是故，現行之單向式管理運用，使服勤單位必須承受所有問題與全部役男，服勤效益受到較多牽制，九十一年五月間新竹縣寧園安養院因役男不服管

理而衍生有意退回役男之事件，已嚴重損害替代役之形象。再者，需用機關或服勤單位之管理運用如未善盡職責，主管機關竟無調整、回收之管理機制，亦有未洽。

(四) 輔導教育機制尚未運作，部分役男難以節制：

為能有效管理替代役役男，防止無法節制，役男偷懶打混，而管理機關無法管理之情形，現行「替代役實施條例」、「替代役役男獎懲辦法」及「替代役役男輔導教育辦法」已有行政及刑事罰則之規定，行政懲罰種類包括罰勤、申誡、記過、罰薪及輔導教育等。罰勤，平日以二小時為限，例假日以八小時為限。申誡、記過，以書面為之。累計申誡三次，以記過一次論，累計記過三次，得予以罰薪，並得施以輔導教育。罰薪，扣除月薪百分之十至百分之三十，以三個月為限。輔導教育，由主管機關會同相關機關實施，惟本項機制造未建立。據多數需用機關及服勤單位之反映，確有少數役男一再違紀，不受約束之情形，而現行懲處措施尚有未足，期望儘速辦理輔導教育，然內政部遲至九十一年七月底始委由警政機關代辦。

(五) 督考制度尚欠周全，無法達成預期功能：

替代役役男由服勤單位自行管理及運用，為落實政策及規定，避免不當或錯誤，須賴需用機關及主管機關之有效監督與控管。經查內政部為瞭解其生活管理及服勤情形，督促役男嚴守紀律，有效發揮勤務效能，發掘問題，改進缺失，爰依替代役實施條例第十九條第一項規定，訂定「內政部督導訪問替代役役男服勤管理實施計畫」，會同需用機關對服勤單位實施督導考核，以促使服勤單位落實替代役役男生

活及服勤管理。八十九年九月另完成替代役役男重大事故與意外事件處理要領及通報作業程序須知，俾於重大事故發生後，即時獲知訊息，爭取處理時效。嗣於九十一年三月役政署成立後分北、中、南、東四區各設置督察一至二人，以落實關於役男生活照顧及各服勤單位對於役男之運用管理規定。內政部於本院約詢時並說明，替代役督察機制平時訪查各需用機關對替代役人力運用及相關服勤管理等具體資料與數據，將作為審查替代役員額之重要參考。按督察之目的為發掘問題，改進缺失，除了事前防範之效能之外，個案之查察須對具體事件予以評價，攸關役男權益及管理作法之妥適性。惟督察機制甫經建立，迄未就其權責、作業程序、與需用機關及服勤單位暨役男之間如何互動等重要事項訂定完善之配套作法，以強化主管機關及需用機關對於服勤單位之監督與控管，實屬未盡周延。

(六) 召集動員制度仍付闕如，退伍役男尚未納入民防編組：

現行替代役實施條例並未規定替代役備役役男教、點召規定，而替代役第一梯次之役男自九十一年七月起陸續退伍，經本院約詢之後，內政部役政署依該條例第五十九條之規定擬具替代役役男服役期滿後召集服勤實施辦法，現由該部法規會審議之中。有關役男退役後之人力管理，仍為全民防衛動員之一環，須從長期著眼統籌規劃運用，例如警察役、消防役役男之人力透過比照常備兵後備役實施點教召制度，繼續參加複訓，結合義警、義消之民防理念，對強化治安與推廣全民救護觀念方有較大助益。惟按「義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法」之規定，新進義消同

仁之遴選，具一定資格條件，且均由縣市消防局核定，各替代役役男欲成為義消，尚須於退役後至該轄義勇消防分隊參加遴選。因此，消防役役男退役後，尚無法與義消體系接軌，足見替代役役男之召集動員制度應儘速予以完備。

(七) 替代役制度設計缺乏充分之衡平性與週延性，未與既有體系順利接軌：

替代役由內政部主管，國防役（國防工業訓儲為預備軍官、預備士官）由國防部主管，由各大學與國防工業有關之碩、博士役男志願在國防工業單位服務四年者甄選之，兩者在役期方面固然有所不同，服務內容雖有差異，但對象同樣係國家社會，而就義務役之傳統服役方式而言，替代役與國防役均屬變形，大致而言，國防役在身分、役期與薪資方面接近志願役軍士官，替代役則近似義務役士兵，差距甚大，衝擊公平性。除此，有關心理諮商輔導、外交役役男之照顧管理（例如待遇必須考量役男生活需求）、整體兵源兵額調控、專長人才資源控管、人力資源有效運用（含有前科、紋身、生理缺陷、智能不足及心理疾病等役男之分發運用）及服勤單位容納能力之評估等機制，亟待以資源共享之觀點，兼重衡平性與效益性，妥善規劃設立，並與既有體系接軌。

三、需用機關多未嚴謹依法落實役男服勤項目，且依專長甄選分發之作法亦嫌草率，未能有效結合役男專長與用人單位之需求，與替代役依專長分發服務之原意不符：

(一) 未明確規定役男服勤項目或服勤項目過多：

服勤項目為衡量工作量及人力需求之基礎，服勤項目不明確使現職人員與役男

間之職務界線不明，權責不清，導致所有關於機關所需人力與役男之服勤效益之評估與審議，欠缺客觀可信之基準。前揭役男於警察機關及矯正機關服警察役、於學校擔任警衛性質之教育服務役及於消防機關服消防役者合計一四、一三二名，占替代役實撥役男人數百分之六十九．五，其中不乏與現職人員服勤內容相同或近似之情形。以矯正機關（監所等）服警察役之情形為例，依據法務部替代役役男服勤管理要點第九點規定之役男勤務包括：安全警戒勤務（崗哨、門衛、巡邏、房舍安全檢查等）、助勤勤務（提帶、外醫、看病等相關助勤）、特殊專長及文書勤務（水電、電腦、炊事等），其部分勤務係役男單獨服勤，需自行判斷處理（含報告上級），與替代役實施條例第三條所定之「輔助性勤務」已有不合。本院詢問之後，法務部於九十一年四月十七日法矯字第○九一○九○○七七一號函示各監所機關「如遇替代役役男擔任崗哨與門衛勤務時，應設有管考人員專責督導上述二項勤務．．．」惟此仍未能徹底解決適法性之問題。另新竹市政府環保役役男之直接勤務有：髒亂點查報及清除、社區服務、學校環境教育宣導、報案中心服務、環境清潔維護等，間接勤務有：資源回收、環境稽查、陳情案件查處、稽催、檢驗、專案研究及環保役行政作業等，另得輔助服勤單位辦理相關行政業務，服勤項目已涵蓋服勤單位之多數業務，甚至可能超過單位現職人員，其中不乏第一線之稽查工作。據台北縣政府消防局之說明，該局役男依「內政部替代役消防役役男服勤管理要點」規定，係指值班、備勤、搶救演練、裝備器材保養、協助消防人員對轄區各種消防水源之檢

查、其他臨時派遣之勤務等，如前項勤務需於服勤處所以外之地方執行者，應指派服勤處所之消防人員帶班執行，因業務及勤務項目繁多，實無法一一列出，僅由各縣市消防局依實際情形決定。鑑於多數需用機關未明確律定服勤項目或役男服勤項目過多，運用彈性過大，便宜行事，致部分役男有成為廉價勞工及打雜之反映，顯未落實替代役實施條例之規定，內政部於本院約詢之後，已另通函各需用機關於九十一年五月三十日前將「替代役役男服勤內容項目表」填送役政署彙辦，並請其重新檢討規劃各項服勤性質不同之役男勤務，以落實替代役役男擔服「輔助性」工作之本旨。

- (二) 未能有效結合役男專長與用人單位之需求，與替代役依專長分發服務之原意不符：
- 1、按役男申請服替代役辦法第四條、第七條及第二十一條之規定，役男取得國家考試及格證照以專長資格申請服替代役者，得依其專長及意願選服相關役別；因家庭、宗教因素服替代役，屬家庭因素者，以於戶籍地服役及返家住宿為原則；屬宗教因素者，以服社會服務類替代役為原則。除前述以專長資格及因家庭、宗教因素服替代役之分發情形以外，屬一般資格役男。有關替代役一般資格役男之役別分發，採由各役別需用機關就業務需求訂定役男學歷及民間專長項目，符合需求資格之役男依意願參加甄選，由役別分發之需用機關派員按照其指定之專長需求項目甄選役男。如甄選人數超出機關需求人數，以抽籤決定之；若參加甄選之役男未足額時，則由未獲錄取役別之役男以抽籤決定其役別；若役男素質不佳者，

應請於專業訓練及在職訓練加強輔導，使其具備服勤之職能，並考量渠等狀況妥適安排其勤務，以達因材施教之精神。未獲機關甄選者，則統一參加公開抽籤分發。

2、惟替代役一般資格役男之役別分發，係於成功嶺軍事基礎訓練期間之第二週辦理，如甄選人數超出機關需求人數，第三週以抽籤決定。俟役男於軍事基礎訓練結訓，再經需用機關施以二至十二週專業訓練後，即分發到服勤單位服勤，其分發服勤單位之標準與方式，由各需用機關於替代役役男服勤管理要點中明訂（或另訂），依各需用機關之需求，有參酌戶籍地配合專長及以軍事基礎與專業訓練成績為標準，或填志願或兼採抽籤等方式為之。鑒於替代役提供役男另一貢獻專長、服務社會的管道，讓役男有多元管道，貢獻專長，發揮潛能，並有效運用人力資源，以增進政府公共服務能力。故替代役人力依其專長分發服務，始符合規劃替代役之原意與效益。然以現行作法，依專長甄選分發之需用機關，僅少數（如內政部社會司）於各梯次均有較穩定之需求人數，其餘多數需用機關為點狀、短線狀及不連續之需求，造成各梯次對於各類專長之需求情形並不穩定，有些專長甚至只有一、二梯次提出需求，各梯次役男選擇役別之機會相去甚遠；另外，目前對於「專長資格」之認定以取得國家考試及格證照為限，符合者人數甚少，使絕大多數役男必須以「一般資格」參加甄選，而當參加甄選人數逾核定員額，一律以抽籤決定，看似公平，然造成一般資格之專長參差不齊，不利機關用人，役男

亦時有學非所用之反映，如保一總隊服勤之替代役役男反映渠等多屬電腦及商業專長，無法發揮專才專用功能；再者，原丙等體位移列為替代役體位之項次太多，占服替代役役男人數比例過高，其中一部份不僅無法符合訓練及服勤之基本要求，更影響具有一般資格專長之常備役體位役男申請服替代役之人數。因此，替代役人力運用之現行作法，尚未能有效結合役男專長與用人單位之需求。

(三)需用機關及服勤單位未充分察納役男之立場，與現職人員作差別待遇，致生不平：

替代役役男分發服役，輔助單位（機關）達成任務，即其員工之一，使役男溶入其中，強化認同感與向心力，為發揮團隊精神之要件；且就長期而言，乃政府與民眾之最近橋樑，其內部運作必然透明化，若蓄意藏私，將無法獲得支持。替代役役男待遇福利與現職人員各有法令依循，惟關於其他項目之福利，允宜察納役男心理，捐棄本位，而一視同仁。然因對現職人員產生影響，致役男部分常被忽視，而感受差別待遇，有所不平。例如台北監獄役男向本院委員反映：該單位於年節發放禮品，替代役役男遭冷落一旁，自難以單位人員自居，建議矯正機關服勤之替代役役男得以比照現職人員領取作業獎勵金，及加入福利社社員，分配紅利金、禮品。法務部嗣於九十一年四月十六日以法矯字第〇九一〇〇七七一號通函所屬矯正機關應准役男入股福利社，分配紅利，並列入作業獎勵金支領對象，以符同工同酬原則。另台北縣消防局役男向本院委員反映：消防人員參與重大災害勤務時，現職人員得領取救災獎金，建議消防役役男能夠比照辦理。目前內政部消防署並無發放救災

獎金之規定，如各縣市發生重大災害勤務，機關首長發放獎金時，請各消防單位考量役男出力情形，酌予獎勵。服勤單位對於役男之獎勵，因考慮其他單位之立場及對現職人員之影響，甚少自行開創先例，因此必須需用機關之明確指示，上述情形亦然。為使替代役之業務推動與役男管理能圓融進行，使役男認同服勤單位，甚至溶入單位，一視同仁之作法殊屬必要，服勤單位亦非無相當空間，然此尚待需用機關察納役男立場，會同服勤單位檢討改善。

四、服勤單位對於役男之管理與照顧欠缺基準，對於役男之偏差行為多未能善用管理技巧與行政、刑事罰責加以導正；申訴制度之運作，又未確實發揮功能，顯有疏失：

(一)對於替代役男之管理與照顧欠缺基準，差別過大，間有排擠效應，不利整體兵役制度之公平、健全運作：

對於替代役役男之管理與照顧，必須從健全整體兵役制度運作之角度著眼。然據現地調查及部分民眾投書、媒體報導、電子網站之反映，替代役服勤之工作內容相差懸殊，有日夜顛倒，忙碌不已，或悔不當初之反映，亦有反映大部分時間無所事事，喝茶看報打電動，如在天堂，呼朋引伴之情形，訊息經過一再傳播之下，有時誤差頗大，影響替代役之形象。役男生活方面雖不易作一致性之規定，但食、衣、住、行、育、樂條件相差太大，管理難有齊一之標準與虛擲費用，有些單位全天候集中管理，有些過於鬆散，有些福利甚佳，有些對於替代役男採取差別待遇，不准替代役男加入該單位員工消費福利社，在發放生日禮品或年節禮金時，亦將其排

除在外，產生排擠效應，導致彼此適應不良、互動不佳，影響服勤效果，惟如過於優厚，亦有影響其他替代役役男及常備兵役男服役心理之虞。另以住宿為例，由需用機關或服勤單位視業務性質及單位條件採集中、個別及返家住宿之方式，各單位需自行設法解決，有些單位必須花費不貲為一、二名替代役役男租屋，並指派人員從事勤務外時間之管理，有些單位所提供住宿環境甚為不佳，如台北監獄替代役役男寢室過於狹小擁擠，光線與通風不良，本院實地調查後促其立即改善，法務部並函示所屬各監所等儘速改進備查，該監立即裝修戒護區內之接收中心，移作役男寢室之用，空間、光線與通風已有改善，惟因位於戒護區內，役男出入均需搜身檢查等頗多限制，仍未盡妥適。個別住宿方式實乃成本最高，易生循私與釀成事端，且易引起常備兵役男之不平與疑慮，允宜檢討改進，例如由主管機關檢討訂定原則性之管理與生活設施基準，需用機關與服勤單位依據此一基準，及業務性質與本身條件後研訂作業要點，對於服勤單位人數零散，個別住宿之情形，其勤務後之管理亦可採取打破單位建制，以地區為考量，減少個別住宿、分別指派人員從事勤務外時間之管理之情形。惟其同時，應適度提供勤餘進修之基本設備，例如電腦網路、閱覽及休閒設施場所。

(二)不少服勤單位未能善用管理技巧與行政、刑事罰責以導正役男偏差行為，且期待輔導教育做為最後之解決方式，顯未善盡職責：

依內政部之說明，絕大多數替代役役男表現良好，且受懲處役男均係逾假、遺

失證件等違紀行為，統計替代役役男九十年一至七月獎勵計五、四〇四人次，懲處計七五六人次，役男涉嫌刑案有二十六人，其中吸毒十人，擅離職役十人，其他刑事案件六人，其中妨害性自主罪、違反著作權法、恐嚇取財等三人是服役前犯行，於服役中判刑確定入監執行，其違法比例佔總服役人數千分之二·七，尚無役男假藉職務瀆職情事。另據各需用機關向本院之說明，替代役役男工作不力及生活散漫所占比例，多數在百分之二至百分之五左右，惟亦有高達百分之四十八·八之程度，大多數需用機關均期望內政部儘速辦理輔導教育，內政部正積極協調警政單位代為辦理。據需用機關及服勤單位之說明，役男逾假問題使服勤單位難以處理，依替代役實施條例第五十二條規定，役男擅離職役逾七日者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。但部分役男經常逾假不歸，但每次不超過七日，以規避刑責，管理單位甚感困擾，且引起一般遵守法紀役男之不平等情，依據內政部研議之因應作法，有關經常逾假故意規避法令漏洞之役男，服勤單位除可於例假日對役男施予罰勤懲處外，該部將儘速完成輔導教育機制，比照國軍對其行為及觀念施予輔導教育。惟查役男無故不就指定之替代役職役或違抗監督長官之勤務命令者，均科以刑責（替代役實施條例第五十二條及第五十三條），上開懲處情形，服勤單位對於役男表現不佳情形，絕大多數係以罰勤或申誡、記過之方式為之（另台北監獄疑似對役男不當管教之情形，本院已另案調查），甚少以移送法辦或罰薪之方式為之，強化法紀之途徑未窮，如新竹縣政府社會局對於該縣寧園安養院表現頑劣之

役男，予以記過二次，但役男表現未有改善，院方即函請該府將役男改分發之其他單位。部分機關未能落實管理，嚴肅法紀，卻期望以輔導教育改善，內政部辦理集中式之輔導教育，如流諸形式，不具效果，徒生標籤化及「相互學習」結果，且成政府機關包袱之不良後果。因此，內政部依法規劃中之輔導教育，須能落實輔導之效果，避免衍生過多後遺症，然當前急務在於輔導需用機關及服勤單位嚴肅法紀，確實運用管理技巧與行政、刑事罰責，有效導正役男偏差行為，避免服勤單位未善盡職責，對於稍屬不易管理之役男，動輒交付輔導教育。

(三) 申訴制度之運作，未確實達成溝通意見、解決問題、消除誤解之效果：

申訴制度有助於溝通意見，解決問題，檢視及健全管理及輔導機制，防制及避免錯誤或不幸個案之發生或擴大。本院於九十一年三月及四月間分別擇期前往設於台北縣新店市之內政部北區老人之家、台北縣三峽鎮之內政部警政署保一總隊三峽營區、台北縣板橋市之台北縣政府消防局、桃園縣龍潭鄉之法務部桃園女子監獄、新竹市政府（文化局、環保局、教育局）、桃園縣龜山鄉之法務部台北監獄及宜蘭縣三星鄉之法務部宜蘭監獄，實地調查關於替代役役男之生活照顧及服勤管理情形，與役男座談，役男共有六十九項之意見與問題反映，包括衣、食、住、行、育、樂、就醫、健檢、役期、假期、考試權益保障、獎勵，乃至於如何健全替代役制度，提升替代役之社會形象，有至為瑣細甚易處理之問題，有涉及修訂法令之意見，亦有以訛傳訛之誤會（如縮短役期）。另少部分役男對於申訴制度規範之內容及申訴如

何提出，仍不甚瞭解。雖然替代役管理所涉及之主管機關、需用機關、服勤單位多已設置電腦網站，且內政部役政署於九十一年三月一日成立之後，已設置地區督察，有關役男之意見反映與申訴管道在多渠道之下，理應暢通無礙，惟由前述情形，顯見替代役之意見反映與申訴作法尚非十分確實，且役男人數及服勤單位均為數可觀，主管機關仍應設法改進現況，達到役男反映多渠道，申訴內容及處理情形終端管制，除涉及個人隱私之情形外，資訊公開化，使包括申訴者在內之所有役男均能瞭解與其切身有關之問題及相關機關辦理情形，達到溝通意見、解決問題、消除誤解之目的。

五、部分需用機關及縣市政府基於財政負擔之考量，得有大量替代役役男替補之下，影響現職人員補充，不利政府新陳代謝及服務品質之提升：

(一) 以替代役役男大量替補公務人力，衝擊就業市場，且公務品質欠缺可靠之穩定性：

替代役需用機關所提年度實施計畫係由內政部替代役審議委員會負責審議，該委員會審議九十年、九十一年度替代役需用機關及需求人數，悉依需用機關所提年度替代役實施計畫，包括替代役需求人數、服勤處所、服勤內容、管理方式及所需經費等事項，並配合政府施政重點，依下列分配原則予以審查：(一) 經行政院核定之施政重點優先；(二) 社會福利及社會文化建設優先；(三) 原有之役別單位視實施狀況酌予分配；(四) 需求數過少及尚未完成內部評估之單位，則予以刪除，爾後視狀況酌予分配。惟中央機關受限於員額精簡政策，無法順利請增員額，地方政

府基於財政考量，實際員額有低於應有員額之情形，尚且替代役役男人事費用由中央負擔，乃多轉向申請替代役遞補人力，例如：法務部矯正機關原奉核定之九十年至九十四年增員一、〇八六人之方案，行政院人事行政局卻以替代役人力已減輕部分職員之業務，基於人力合理配置考量，核認該項人力應俟未來替代役人力補充情形再議；另台北縣政府消防局編制員額為一、六五七人，預算員額一、〇六八人，然現有員額僅七一員，乃向內政部消防署申請替代役三九八人。另校園警衛役取代駐校保全業者，以及教育服務役排擠特教助理的現象，內政部北區老人之家職員甚至向本院反映擔心日後因補充替代役役男而遭資遣，足見已對就業市場造成相當衝擊。於服務品質方面，替代役役男屬短期服役性質，專業程度與人力素質均不穩定，以其大量替補公務人力，公務品質欠缺可靠之穩定性乃不言可喻。

(二) 縣市政府確有基於財政考量，凍結或減少現職人員，而以替代役役男大量替補之情形：

按行政院人事行政局職司統籌行政院所屬各機關之人事行政，並參與規劃政府再造，行政院主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜，惟該兩機關原先均未參與替代役審議委員會，無法對替代役之審議分配進行實質審查，甚且替代役員額之核給，並未透過預算員額審查程序，對於替代役人力之運用有如置身事外，所掌事項與實際已有脫節，形成整體公務人力管理之漏洞，而內政部替代役審議委員會核給之替代役需用機關及需求人數自難客觀嚴謹。經本院委員於調查本案及中央機關巡察

之際提出質疑，行政院人事行政局陳報行政院之後，於九十年十二月二十日以台九十人政力字第一九一八六七號函通令行政院暨所屬各機關，行政院暨所屬各需用機關申請替代役之需求員額，應先循請增預算員額程序報院核准後，始得提送替代役主管機關審議分配。九十一年一月九日再以局力字第〇九一〇一九〇〇六三〇號函請行政院暨所屬各需用機關，儘速將九十二年度擬申請替代役之類別及需求人數，送該局審查後轉報行政院核准。嗣於資料彙整後，分別於九十一年四月一日、八日及二十二日邀集行政院秘書處、主計處、內政部役政署等機關，及各需用替代役機關代表，就所提九十二年度替代役需求員額數，及需用機關各年度替代役員額變動情形、替代役人員辦理業務內容及原辦理上述業務之人力調整變動情形等，參照上開內政部擬定之替代役分配原則，逐一進行審查，另請部分需用機關於審查會後提供相關補充資料，以資彙整出該局對九十二年度各需用機關替代役員額數之初步建議案，並儘速函送內政部據以核列九十二年度之替代役員額數。上述措施對於需用機關（行政院各部會及司法院）本身之人力需求已較具實質審查之功能，惟需用機關申請之役男，事實上相當人數係由縣市政府所屬機關（如警察局、消防局、教育局、社會局）下轄之服勤單位（如派出所、分局、消防隊、學校、老人之家、療養院）提出需求，需用機關彙整後提出需求，該等員額獲核定後亦分配至服務單位。因此，縣市政府基於財政負擔之考量，凍結或減少現職人員，而以替代役役男大量替補之隱憂已然浮現。

六、內政、國防兩部之間尚未建立兵源各類專長之分配機制，而各梯次替代役役男之教育程度起伏頗大，逐年明顯下降，素質不穩定，不利人力運用：

(一) 替代役之實施情形，密切牽動兵役制度，應有精確評估：

按替代役實施條例第七條規定，常備役體位服替代役之役期較服常備兵役役期長四至六個月；替代役體位服替代役役期與服常備兵役役期相同；因宗教因素申請服替代役者，其役期應較服常備兵役役期延長二分之一。實施迄今，常備役體位服替代役之役期均為二年二個月，較常備兵（即義務役，下同）役期多出四個月，替代役體位服替代役役期及常備兵役之役期均為一年十個月。替代役之規劃構想在於吸收常備役體位役男溢出國軍需求員額之部分，而常備役體位服替代役係由役男依志願申請。依據各服勤單位常備役體位服替代役役男之反映意見，所共同關注者首推役期，尤其服警察役、消防役之役男普遍反映勤務繁重具危險性，生活管理近似軍中，役期長於常備兵役期並不合理，惟於老人之家等處所服社會役男亦多所反映渠等勤務內容之繁重不亞於警察役或常備兵，役期亦應縮短；原丙等體位移列為替代役體位之役男同樣有反映役期應予縮短。替代役之役期長短對於其是否具有吸引力具有關鍵地位，其調整必須經過精確評估。替代役之實施情形，能否吸引常備役體位役男？所吸引者係何種屬性之役男？均將密切牽動兵役制度，如不具吸引力，則仍有出現常備役兵源等待入營服兵役之虞，不利替代役之人力素質，如吸引力過大，人才過度流入替代役，或者役男排斥服常備兵，將會影響軍方獲得所需優秀役

男的機會。

(二)內政、國防兩部就其主管業務所需之專長領域、人才數量與現有資源竟未加以精確掌握及控管，其作業現況顯嫌粗疏：

從替代役役男教育程度分析，第一至第三梯次（八十九年七月至十二月入營）役男為大學以上者在五十七%至六十一%之間，高中職以下者在十九%至二十二%之間，其他為專科學歷；第四至第九梯次（九十年一至十二月入營）為大學以上者在六%至六十八%之間，高中職以下者在二十二%至八十四%之間；第十至第十二梯次（九十一年一至五月入營）為大學以上者在七%至十四%之間，高中職以下者在七十三%至八十二%之間，各梯次起伏頗大，逐年明顯下降，素質不穩定，不利需用機關與服勤單位之人力運用。兵役法第二十四條雖有規定：「在國防軍事無妨礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平原則前提下，得實施替代役。各種專長人員，應優先滿足國防需求。．．．」乃原則性規定，有賴具體措施加以落實，惟國防部迄今對於替代役受理員額申請、錄取審查等作業，均未實際參與。國防部與內政部之間迄未建立兵源各類專長之分配機制，目前雖尚未形成急迫之問題，惟替代役需用機關及服勤單位屢有朝專長派職及排除前科、紋身役男之需求；該兩機關就其主管業務所需之專長領域、人才數量與現有資源竟未加以精確掌握及控管，其作業顯嫌粗疏。

七、國防部未妥善因應精實案之實施，影響替代役制度之決策品質：

(一) 實施精實案，國軍總員額降低，但國防部訂定之兵額需求起伏太大：

國軍總員額原為五十萬人，國防部於八十一年初進行「十年兵力目標調整規劃」，翌年六月完成，該案區分為三個階段實施，簡併單位，提高編現比，預訂於九十二年達成降低國軍總員額至四十萬人之目標。至八十五年六月總員額降至四十五萬二千餘人，編現比由七十二·五六%提昇至八十三·九七%，達成第一階段之目標。八十四年十月中共對我方文攻武嚇，該年七月就任之羅本立參謀總長鑑於第二、三階段僅訂定規劃要點，未訂定實施計畫等細部規定，乃自八十五年六月起併同推動中之高司組織調整規劃即「中原專案」重新檢討規劃，修訂為「國軍軍事組織及兵力調整規劃案」(通稱精實案)，精實案於八十六年七月完成相關計畫與細部規定，區分三階段執行，第一階段「準備調適」自八十六年七月一日至八十七年六月三十日，第二階段「組織簡併」自八十七年七月一日至八十八年六月三十日，第三階段「完成定編」自八十八年七月一日至九十年六月三十日。九十年六月三十日國軍總員額降低至四十萬人之目標，復配合行政院海岸巡防署於八十九年二月一日成立，調降國軍總員額為三十八萬五千餘人，總計減少六萬七千人。查役男每年入營人數自八十一年十三萬人，遞增至八十五年之十五萬七千人，八十六年之十六萬二千餘人，八十七年入營人數十二萬七千人，較八十六年劇減三萬五千人，八十八年及八十九年又回升在十四萬二千人左右。

(二) 未妥善因應兵額需求變化，損害兵役公平性，影響替代役決策品質：

依兵役法於八十九年二月二日修正前之第二十九條規定：「兵役行政，由國防部、內政部分別主管．．．」，修正後（現行法）之第三十條規定：「兵役行政有關兵額、教育、訓練及召集事項，由國防部主管；有關兵源、徵集及替代役事項，由內政部主管．．．」，在該次修正之前，每年所需兵額亦由國防部主管。國防部於決定實施精實案之後，著手對軍中人員及單位進行疏處、裁撤，並於八十六年九月研擬暫停辦理十八歲男子志願提前入營服役，八十七年一月十三日奉行政院核定後實施，近兩萬人延至滿二十歲之年方得入營，八十六年十二月與內政部會銜發布修正「體位區分標準」，使約七千名之役男改屬特殊體位毋需入營服役。嗣依兵役法暨其施行法規規定，自八十八年十月一日起，不分軍種兵科，服役屆滿一年十個月者，一律提前二個月退伍。前揭國防部自訂之每年兵額需求起伏太大，復未適時知會兵役徵集機關內政部役政司（九十一年三月一日改編為「內政部役政署」），導致八十七年起之二、三年內高達二、三萬名役男等待入營之大塞車問題。迫使行政院自八十七年三月起研究兵役替代方案，同年八月組團赴歐洲考察社會役之實施概況，次月十八日在立法院表示將規劃及實施社會役。兵役係國家對人民依法所定之義務，除具免役、禁役特殊要件之外，均應履行，凡有妨礙或逃避者，則依妨礙兵役治罪條例論處，其規定不可謂不嚴。然前述對於役男入營年齡、體位標準及役期之變動，以實施兵役替代役等重大政策措施，竟於四年之中一一為之，損害兵役之公平性與人民權益甚鉅，且替代役制度自研議、規劃乃至於實施，僅二年四個月，又全程處

於入營大塞車問題之壓力下，倉促為之，嚴重影響決策品質，國防部自難辭卸疏失之責，而該部與內政部之間，就兵額、徵集等兵役行政事項，既已出現前述問題，連繫配合顯非順暢，亦應加以檢討。鑑於兵額問題極為重要，而國防部遲遲未能提出未來之兵額需求，本院乃於調查本案約詢之際加以督促，國防部始訂定「民國九十二年至九十六年國軍需求預判表」，於九十一年五月二十七日以（九一）練銷字第○○二五四四號函復本院及函送內政部作為辦理兵役徵集作業依據，惟該部對於所提數據仍存保留態度，且查九十七年至一〇一年國軍需求預判數據，亦付諸闕如，顯然缺乏精算及長遠規劃。

綜上所述，替代役係在急迫之下倉促規劃實施，未及建立完備之管理運用機制，實施迄今仍有多項缺失，行政院、內政部及國防部乃替代役之政策機關、主管機關及協辦機關，均有辦理業務不當之缺失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：**

中 華 民 國 九 十 一 年 五 月 三 十 一 日