

調查報告

壹、案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，國防部推動實施募兵制，其規劃與執行工作如何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

國防部募兵制期程規劃自民國(下同)97年5月20日推動，97年6月令頒「推動募兵制指導綱要」，預定完成驗證及全面實施的時間訂為104年1月1日，募兵制對國家安全及發展走向影響重大，本院第四屆委員於97年8月就任，同年完成「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究(下稱「本院97年募兵制調查研究」)，提出27項結論與建議，函請總統府、國家安全會議參酌，並送行政院及國防部研究見復。其後，行政院於99年6月成立跨部會之「推動募兵制專案小組」，101年1月核定「募兵制實施計畫」，目前已完成三階段中之「規劃準備」(自97年5月20日至98年6月30日)、「計畫整備」(自98年12月31日至99年12月31日)階段，自100年1月起進入「執行驗證」(至103年12月31日)即第三階段。迄今4年多推動，募兵仍未達預期，預估103年底各類型作戰部隊編現比降為45%至71%，嚴重影響戰力，國防部及行政院經由總統所主持的軍事會談及行政院長所主持的「行政院推動募兵制專案小組」會議的法定程序決定後，於102年9月13日宣布將執行驗證期程展延2年，至105年底達成。其現況及未來如何發展，受到嚴重關切。本院自101年11月26日起併同本院「精粹案」之調查，辦理6場諮詢會議及11場訪談，包括學者、專家18人，歷經不同階段國防組織變革之10位卸任國防部長、參謀總長。嗣綜整諮詢、訪談等各項資料，並

就待釐清事項函請國防部、行政院海岸巡防署（下稱海巡署）及內政部說明。嗣於 102 年 9 月 23 日約請國防部嚴明部長及相關主管共 20 人到院說明，10 月 14 日請審計部審計長林慶隆、行政院主計總處主計長石素梅，同月 23 日請行政院政務委員林政則、財政部次長吳當傑、國庫署署長凌忠嫻等首長及主管，同年 11 月 27 日約請國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）副主任委員劉國傳、海巡署副署長尤明錫、內政部次長林慈玲及內政部役政署（下稱役政署）署長林國演等首長及主管到院接受詢問。經調查竣事，相關調查意見如次：

一、我國常備兵役期經 3 次重大變革，97 年 1 月起義務役縮短至 1 年役期，難以滿足軍事專業要求；再者，近年來政黨相繼以募兵作為總統選舉的重大訴求，朝募兵制發展實乃現實之需求暨時勢之所趨。

（一）經過不同政黨的執政，我國徵兵役期從早期海空軍 3 年、陸軍 2 年，79 年 7 月 1 日為平衡當時三軍常備兵現役役期（陸軍 2 年，海、空軍 3 年），海、空軍服役 2 年期滿時，辦理提前 1 年退伍方案。自 97 年起三軍常備兵役期更逐步縮短為 1 年，扣抵軍訓，再扣掉 110 天以上的假期，無法完整訓練成為穩定、成熟之可靠人力。我國徵兵役期各次縮短情形及決策說明情形，如表 1。

表 1、我國徵兵役期各次縮短情形及決策說明

兵役法修正			提前退伍				
公布時間	條次	法定役期時間	執行時間	縮短役期	行政院長	國防部長	決策說明
40.12.19	7	常備兵現役， 為期2年					
43.08.16	15	常備兵現役， 陸軍為期2年， 海空軍為期3年	75.06.01 至 75.12.31	2年→1年10個月(陸軍) 3年→2年10個月(海軍、空軍)	俞國華	宋長志	為使75年度內超額役男能及時徵集入營服役，陸軍(2年)、海軍(3年)、空軍(3年)義務役役期，一律提前2個月退伍。
			79.07.01	3年→2年(海、空軍)	郝柏村	陳履安	79年7月1日為平衡三軍常備兵現役役期(陸軍2年，海、空軍3年)，海、空軍服役2年期滿時，辦理提前1年退伍方案。
			88.10.01	2年→1年10個月(陸軍) 3年→1年10個月(海軍、空軍)	蕭萬長	唐飛	88年10月1日為處理超額役男問題，及同時考量「部隊任務執行」、「退補適切」、「新訓容量」及「保持人員維持費平衡」之原則，採提前2個月退伍方式騰缺，使超額役男適時入營。
89.02.02	15	常備兵現役， 為期1年10個月	93.01.01	1年10個月→1年08個月	游錫堃	湯曜明	93年1月1日為落實精兵政策，並使國軍朝向質精、量適、戰力強的現代化部隊，配合精進案實施期程，避免超額役男衍生社會問題，實施2個月提前退伍方案。
			94.07.01	1年10個月→1年06個月	謝長廷	李傑	貫徹行政院「現行兵役制度檢討改進方案」中程施政計畫，兵役制度改革以朝向「募兵為主」的募徵兵併行制，於97年達成志願役(募兵)60%，義務役(徵兵)40%之目標，國軍人力結構以漸進方式，採增加募兵、減少徵兵並適度縮短役期之既定政策規劃，分年辦理4、6、8、10個月提前退伍方案。
			95.01.01	1年10個月→1年04個月	謝長廷	李傑	
			96.07.01	1年10個月→1年02個月	張俊雄	李傑	
			97.01.01	1年10個月→1年	張俊雄	李天羽	
97.12.30	16	常備兵現役， 為期1年					
備註	<p>一、陸軍第一特種兵：56年1月25日至75年12月31日，「陸軍第一特種兵」役男實施臨時召集，於服役2年期滿後，再應臨時召集繼續在營服役1年。</p> <p>二、替代役： (一)89年2月2日修正通過之「兵役法」增訂第4章「替代役」略以：在國防軍事無妨礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，得實施替代役；服替代役期間連同基礎訓練，不得少於常備兵役現役役期。 (二)現行替代役服勤時間同常備兵役現役役期1年時間，另以常備役體位申請請服替代役者，服勤時間為1年15天。</p>						

(二)近年因主要政黨相繼以募兵作為總統選舉的重大訴求，朝募兵制發展實乃現實之需求暨時勢之所趨。

1、選舉國防政策訴求

(1)89年總統大選，國民黨候選人主張推動志願役及精兵政策；民進黨候選人主張逐步推動募兵制度，建立專業化軍隊，縮短常備役期。

(2)93年總統大選，國親聯盟候選人主張不必修憲，只要立法就可以在93年立即推動募兵制，希望94年立法、4年募兵完成；民進黨候選人主張募兵制是努力的方向，是他10年前就有的主張，但朝向募兵制發展的過程必須是漸進的，先進行精兵制，才能走向募兵制。

(3)97年總統大選，國民黨候選人主張4至6年完成募兵制，逐年擴大募兵比例，期於4至6年內完成全志願役，義務役平時歸零，戰時全面動員；民進黨候選人表示政府已在推動募兵制，現在是一半募兵、一半徵兵，再來要全面募兵。

(4)馬總統於102年8月27日接受媒體專訪時表示：募兵政策在93年連戰競選時就提出，目前雖有困難，但不至於做不下去；扁政府時代將役期縮減到1年，導致軍方發現，因為役期太短，部隊訓練嚴重不足；93年提出募兵主張，自己覺得很有道理，因此97年上任後就逐步推動。

2、立法院之呼籲及立法

(1)依據立法院公報，自89年9月7、19、27日起立法委員即針對我國兵役制度提出質詢，而後又於10月21日，11月22、25日，12月6日提出募兵制之方向，而90年分於4月17日

、9月20日、10月3、6、8、9、29、11月24日及12月18、24、29日，多次向國防部提出募兵制之呼籲。

(2)100年12月12、13、14日立法院第7屆第8會期增訂兵役法第16條之1、第20條之1，並修定第4、16、25、27、32~35、44、45條條文完成三讀。並經總統100年12月28日總統華總一義字第10000294221號令修正公布。

3、國防部評估

(1)國防部自91年起組成專案小組進行募兵制可行性評估研究，同年國防部於立法院第5屆第1會期國防委員會由國防部長湯曜明提出國軍「實施募兵制可行性評估報告」，並提出未來招募志願役士兵之研擬方向，計畫選定陸、海、空軍各一個營級單位，以全募兵方式驗證。

(2)93年9月6日國防部令頒「國軍募兵營成效檢討暨未來精進作法實施計畫」，採專案研討方式，逐步彙整、凝聚各單位意見，作為改進兵役制度之規劃依據。而國防部自94年起每年檢討逐年增加募兵人數，將依志願役士官兵補充政策，初期戰鬥部隊以全募兵編成、戰鬥支援部隊以募兵為主、勤務支援部隊則以徵兵為主編成。

(3)國防部93年國防報告書指出，國軍因應國家政經情勢發展及「精進案」執行，國防人力朝「募兵為主之募徵兵併行制」之方向規劃，並配合國防組織再造、武器裝備更新與人力管理諸作為，提升人員素質，以建構一支質精、量適、戰力強的現代化軍隊。

(4)國防部95年國防報告書指出，配合行政院兵

役制度改革、降低失業率及縮短役男待役時間等既定政策規劃，該部在國防革新轉型的政策指導下，在法制面上修正相關兵役法規，使兵役制度朝向「募兵為主」的募徵併行制發展。

4、政黨智庫探討

(1)財團法人國家政策研究基金會（國民黨智庫）曾於91年「我國兵役史上最大變革—替代役的前瞻與檢討」述及募兵制之優缺點及我國實施募兵制之可行性，97年「我國實行募兵制經濟分析」，則有更具體的探討。

(2)民進黨102年國防政策藍皮書，提出九項具體主張，其中第六項「朝野合作解決兵役懸崖」指出，冒進推動的募兵制，已開始對國軍戰力、國防財力形成險峻的負面影響，並會造成國軍的社會代表基礎日益縮小，對全民國防帶來深遠的不利效應。對於募兵制，朝野都應放下政治算計，民進黨願意一起與國民黨共擔責任解決兵役問題。

(三)綜上，我國常備兵役期經3次大變革，79年將海空軍役期由3年縮短為2年，97年1月起三軍常備兵役期更逐步縮短至1年，已難以滿足軍事專業需求。再者，近年因主要政黨相繼以募兵作為總統選舉之政見，要求建立一支「足編、全裝、完訓、長役期」，可立即遂行作戰任務之常備部隊，以因應無預警戰爭發生，達成防衛國土安全之目標，因此朝募兵制發展乃現實之需求暨時勢之所趨。

二、在推動「募兵制」的驗證過程上，國防部經由定期評估機制，已顯現出志願役士兵人數招募不足，101年及102年志願役士兵招募及留營目標均有重大落差，募兵制之推動已出現嚴重警訊。

- (一)執行驗證階段迄 102 年 10 月之近 3 年期間，行政院邀集各部會研商募兵制相關事宜，計召開 14 次會議，國防部完成「募兵制兵力轉型對戰力影響評估執行計畫」，以 99 年為戰力影響評估之基準期，各項資料做為逐年評估結果比較之基礎。另自 99 年起，採專案編組方式，針對受評單位進行戰力影響評估，每年執行評估作業乙次，並將結果與前期比較，建立 6 年（99 年～104 年）戰力影響之縱時性資訊，藉以瞭解募兵制推動，志願役人力逐年增加後對戰力之實質影響。
- (二)國防部按組織編裝、兵役待遇、後備動員、人事制度、作訓整備、法令研修、後勤整備、軍備營產、國防財力、醫療照護、軍眷福利及整合評估等面向，策訂 12 類 38 項執行計畫，納為「募兵制實施計畫」附件，配合行政院歷次對募兵制之指導與要求，適時滾動修正執行計畫，並於 102 年 5 月 16 日令頒各級管制推動。迄 102 年 10 月，尚待完成事項包括：志願役人力增長（士兵尚需增加約 3 萬 4,000 人）、爭取 103 年度人員維持費、改善官兵生活設施、薪資待遇調整項。
- (三)據國防部表示，推動募兵制以來實際招募情形分別如下（其中 102 年係統計至該年 8 月）：
- 1、102 年專業軍官班、士官班及志願士兵等 3 個班隊，現持續辦理甄選中，不足數均將列入施政及執行參據，未來加以克服，如表 2。

表 2、97 至 102 年官、士、兵計畫招募數、達成數及達成率一覽表

區分		軍官			士官			士兵		
		計畫數	達成數	達成率	計畫數	達成數	達成率	計畫數	達成數	達成率
97 年	男	3,807	2,969	78%	2,774	2,224	80%	11,904	15,844	133%
	女	598	535	89%	384	333	87%	1,587	1,932	122%
	總計	4,405	3,504	80%	3,158	2,557	81%	13,491	17,776	132%
98 年	男	4,346	4,212	97	6,070	3,264	54%	12,859	13,255	103%
	女	663	651	98	496	474	96%	1,848	1855	100%
	總計	5,009	4,863	97%	6,566	3,738	57%	14,707	15,110	103%
99 年	男	4,716	4,171	88%	4,920	2,758	56%	23,605	12,241	52%
	女	646	641	99%	423	386	91%	1,395	1,527	109%
	總計	5,362	4,812	90%	5,343	3,144	59%	25,000	13,768	55%
100 年	男	4,228	3,493	83%	3,967	2,100	53%	10,721	4,261	39%
	女	475	466	98%	310	290	94%	769	772	100%
	總計	4,703	3,959	84%	4,277	2,390	56%	11,490	5,033	44%
101 年	男	3,132	2,880	92%	2,562	1,873	73%	14,512	10,006	69%
	女	385	379	98%	344	320	93%	799	1,063	133%
	總計	3,517	3,259	93%	2,906	2,193	75%	15,311	11,069	72%
102 年	男	3,098	1,407	46%	2,869	1,697	59%	26,222	3,585	14%
	女	357	177	50%	392	224	57%	2,309	705	31%
	總計	3,455	1,584	46%	3,261	1,921	59%	28,531	4,290	15%
備註		102 年專業軍官班、士官班及志願士兵等 3 個班隊，年度持續辦理甄選中，餘班隊均已甄選完畢。								

資料來源及時間：國防部、102 年 8 月

2、近 6 年志願役人力招募狀況，以 97 年成效最佳，達成數 2 萬 3,837 人；惟 100 年受預算的影響，管控志願役人力進用，致招募獲得數偏低，如表 3。

表 3、97 至 102 年志願役人力招募總體人數表

年度	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
計畫總數	21,054	26,282	35,705	20,470	21,734	35,247
獲得總數	23,837	23,711	21,724	11,382	16,521	7,795

總獲得率	113%	90%	61%	56%	76%	22%
備註	102年專業軍官班、士官班及志願士兵等3個班隊，年度持續辦理甄選中，餘班隊均已甄選完畢。					

資料來源及時間：國防部、102年8月

3、國軍 97 至 101 年官士兵留營數統計，如表 4。

表 4、國軍 97 至 101 年官士兵留營統計表

單位：人、百分比

年度		役期屆滿人數		留營數 (含兵轉士)		留營率	
97年	總數	3,299		2,243		68%	
	男、女	3231	68	2184	59	68%	87%
98年	總數	1,625		1,154		71%	
	男、女	1308	317	883	271	68%	85%
99年	總數	8,171		4,004		49%	
	男、女	7348	823	3585	419	49%	51%
100年	總數	17,460		8,381		48%	
	男、女	15762	1698	7485	896	47%	53%
101年	總數	18,210		10,254		56%	
	男、女	15198	3012	8267	1987	54%	66%
備考	1. 97年迄101年「役期屆滿人數」均依當年入營人數而定，100、101年「役期屆滿人數增多」，係因96、97年擴大招募士官及志願士兵所致。 2. 本表役期屆滿人數均為預備役，其中「留營數」包括志願士兵轉服士官人數，考量志願士兵轉服士官仍在營服役應屬留營人力。						

資料來源及時間：國防部、102年8月

(四)綜上，在推動「募兵制」的驗證過程上，國防部經由定期評估機制，已顯現出志願役士兵人數招募不足，101年及102年志願役士兵招募及留營目標均有重大落差，募兵制之推動已出現嚴重警訊。

三、推動募兵制所需新增經費，以國防部、海巡署、退輔會及內政部為主，該等機關針對所需經費，應滾動式檢討，區別是否為法定支出，以明確、具體而嚴謹之

作業進行評估，並向行政院據實以告。

- (一)依據「募兵制實施計畫」關於 100 至 104 年推動募兵制新增財力之評估，列入包括國防部人員維持費及配套措施、內政部、退輔會、海巡署所需增加財力之合計，100 至 104 年分別為：○億、○億、○億、○億、○億，該 5 年總計增加○億元，尚待編列經費預算。該 5 年之中，國防部所列除人員維持費，係以 99 年人員維持費預算○億為基準，100 年至 104 年依序新增○億（即○億）、○億（即○億）、○億（即○億）、○億、○億，共○億元之需求；國防部配套措施包含軍事訓練津貼、主副食、留營慰助金、戰鬥部隊加給、後勤委外釋商、大學儲備軍官訓練、醫療優免、營舍修建、陣營具汰換等措施，該期間需○億；內政部（役政署）需○億；退輔會用於就學、就醫、就養及服務照顧等業務，需新增○億元；海巡署需增○億元，如表 5。

表 5、100 至 104 年推動募兵制新增財力需求評估表

單位：億元

	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	合計
國防部 人員維持費						
國防部 配套措施						
內政部						
退輔會						
海巡署						
合計財 力需求						

資料來源：「募兵制實施計畫」第 46 至 49 頁

備註：本表金額涉及機密故予空洞化

(二)前揭國防部配套措施該期間需○億尚未編列，有關國防預算人員維持費部分，據行政院向本院表示，100年及101年均照國防部需求數足額配賦，因101年度志願役士兵招募及留營未達目標，該年底志願役兵員反而減少1,000人，當年人員維持費出現結餘；國防部統計本(102)年1至8月志願役退伍人數已逾1萬人，高出歷年同期2,000人，預判不易達成志願役人力目標，估算今年人員維持費結餘約133億元。近年人員維持費需求、核定及支用情形，如表6。

表6、近年人員維持費需求、核定及支用情形一覽表

單位：億元

區分	國防部 需求數	人員費 核定數	國防預算 核定數	差異數	人員費實 際支用數	備考
97年	1,339	1,265	3,340	-74	1,230	
98年	1,295	1,275	3,168	-20	1,292	
99年	1,354	1,353	2,974	-1	1,364	
100年	1,400	1,400	2,946	0	1,407	
101年	1,555	1,555	3,173	0	1,511	結餘44億
102年	1,575	1,561	3,127	-14	執行中	預估結餘133億
103年	1,596	1,535	3,127	-61		

資料來源及時間：彙整行政院(102年10月)及國防部(102年9月)提供資料製作

(三)海巡署表示，依行政院募兵制實施計畫規定期程，原規劃應於103年底達成海岸總局編制員額由1萬5,778人調整為8,755人，配合募兵制延後2年，預定於105年底調整編制員額至8,755人。因應募兵制實施，在兵源短缺及財政負擔雙重壓力下，102年人事費需求部分，考量政府財政拮据，已主動修正進用期程，由原規劃之55.7億元調整為54.6億元，惟限於僅能編列53億元。自102年檢討試用

104 員替代役人力，以彌補因人力轉換期間不足之人力。103 年原預劃進用 4,000 人，因募兵制度延後 2 年實施，繼續徵集常備兵，得以暫時紓緩，惟至 106 年募兵制仍得推動，後續仍將配合政府兵役制度檢討進用，俾適時彌補空窗。99 年至 103 年海巡署海岸巡防總局預算需求及獲得數，如表 7。

表 7、海岸巡防總局預算需求及獲得數統計

年度		99	100	101	102	103
人員 維持 費	需求 數	50 億 9,944 萬元	51 億 299 萬元	52.6 億 8,909 萬元	55.7 億 7,353 萬元	62.8 億 8,850 萬元
	獲得 數	50 億 9,994 萬元	51 億 299 萬元	52 億 6,271 萬元	53 億 214 萬元	53 億 214 萬元
招募業務費		0 元	0 元	0 元	279 萬元	276 萬元

資料來源及期間：海巡署、102 年 11 月

(四)退輔會向本院表示，推動募兵制，有關就學、就業、就醫及服務照顧之輔導措施經費，預估自 104 年起每年約增加 10 億餘元，如表 8。

表 8、募兵制退輔措施方案年平均經費預估表

區分(預算)	就學	就業(職訓)	就醫	服務照顧	合計
20 年	168 億 4,796 萬元	18 億 5,730 萬元	8,157 萬元	17 億 6,941 萬元	205 億 5,624 萬元
年平均	8 億 4,239 萬元	8,786 萬元	408 萬	8,847 萬元	10 億 2,7814 萬元
百分比(%)	81.96	9.04	0.40	8.60	100

備註：退輔會每年將依國防部提供之服志願役 4 年以上、未達 10 年退伍人數，據以推估適用對象之輔導人數及滾動修正所需預算，並循年度預算編列程序辦理。

資料來源及時間：退輔會、102 年 11 月

(五)「替代役制度」則為募兵制推動重要配套之一，扮

演兵役制度公平及部隊戰力維持的重要橋梁，以協助兵役制度轉型，替代役係內政部（役政署）主政。依募兵制實施計畫，配合募兵制推動，內政部自100年至104年新增27億、30億、47億、105億、145億，共計354億之預算。林慈玲次長向本院表示：該部配合推動募兵制之工作為執行替代役，經費編列上，目前為止沒有問題，因為原103年度配合募兵制的規劃徵集5萬5,200人，經費需求近75億，行政院已准內政部編列預算，但現在募兵制推動展延2年，故103年替代役人數將減為3萬人，經費需求為約52億5,000餘萬元，故103年的預算沒有問題。

(六) 行政院江院長102年10月2日於「國防部募兵制推動概況及協處事項專案報告」指出：

- 1、我國目前推動中的兵役制度轉型，總統多次強調並非走向「全募兵制」，而係由目前「徵募併行制」逐漸轉變成「募兵制」為主，朝向常備部隊全數以志願役人力擔任為目標。
- 2、至於推動募兵制所需經費部分，募兵制已正式上路，只能往前精進，不可能再走回徵兵制，必須好好利用募兵期程展延的這2年時間做好財務上規劃，財政部張部長所提研議增加相關稅捐及加速資產活化等方式，都是可以努力的方向，請財政部研議規劃，並協助國防部加速閒置營區土地活化作業，籌措長期穩定財源，挹注實施募兵制所需相關經費。
- 3、現階段志願役士兵的招募確實遭遇瓶頸，如何使青年學子願意從軍，並長留久用，已是募兵制成敗關鍵。

(七) 國防部關於100至104年推動募兵制新增財力之評

估，所列配套措施包含軍事訓練津貼、主副食、留營慰助金、戰鬥部隊加給、後勤委外釋商、大學儲備軍官訓練、醫療優免、營舍修建、陣營具汰換等措施，該期間需 348.7 億。其中有些只有概括範圍，而無具體項目，也未區分係一次性支出，抑或法定支出，此不僅涉及國家財政能力，也涉及國家資源配置的重大決策，宜為更具體明確之規劃評估。

(八) 綜上，推動募兵制所需新增經費，以國防部、海巡署、退輔會及內政部為主，該等機關針對所需經費，應滾動式檢討，區別是否為法定支出，以明確、具體而嚴謹之作業進行精確評估，並向行政院據實以告。

四、行政院允應責成該院主計總處針對國防部、海巡署、退輔會、內政部所提出募兵制配套措施所需新增的財政支出，財政部針對國防部營改基金等收入，皆應以嚴謹而負責的態度，嚴格把關審查。

(一) 詢據行政院主計總處石素梅主計長及公務預算處李國興處長 102 年 10 月 14 日於本院說明：國防部提出薪資待遇、勤務加給、慰助金、戰鬥部隊加給等四項，分別就軍官、士官、士兵，我們認為應單純就士兵部分檢討；人員維持費部分，我們會看實際招募情形，新的年度儘量尊重國防部需求，推動募兵前 2 年確實追不上需求情形。至於其他部會的配套措施方面，由各相關機關提出需求，項目有出來，但金額沒有出來，有些有概估，需配合實際達成情形，作滾動修正；馬總統指示募兵制不一定要一步到位，可以作滾動調整，院長也裁示募兵制不能回頭，要兼顧財政狀況，做好財務規劃，請財政部研議規劃，包括活化土地。

(二) 詢據財政部吳當傑次長 102 年 10 月 23 日說明：募

兵制所需經費很大，該部提出國防部基金必須強化功能等意見，國防部基本上都有採納，如修正國防部營改基金，把運用範圍擴大到軍事設施，募兵制一些經費可以由此獲得紓緩；國防部土地活化方面，如台北學苑等土地將設定地上權在 11 月開標，以挹注營改基金；退輔會配合募兵制措施，也需要龐大經費。該部在研討時，對於國防部提出之補助獎勵民間機構、私校優先進用退除役官兵、發給退除役官兵生活津貼等項，將會形成法定義務支出，恐將影響未來施政推動，也提出把關意見，獲得行政院及各部會的採納。以 103 年預算來看，依公共債務法，舉債空間依法只剩 1.9% 的空間，約 2,700 億，財政非常困難，財政部正在研議中長期的財政健全方案。該部國庫署凌忠嫻署長表示：在總預算方面，主要國防部及退輔會兩大需求，退輔安置基金方面，老兵凋零之後，該方面的負擔會少一點，可用於儘量滿足募兵的經費需求。

- (三) 財政部針對推動募兵制財務面之意見：1. 行政院 102 年 5 月 31 日研商退輔會所提「募兵制退輔措施方案（草案）」，該部建議應視政府整體財政狀況及執行情形，適時檢討，經決議納入該方案。2. 行政院 102 年 9 月 5 日研商「國軍退除役官兵輔導條例」部分條文修正草案，該部就擬將補助獎勵民營機構、團體、私校優先進用退除役官兵，以及補助獎勵職業訓練，並發給退除役官兵就學生活津貼等事項入法一節，基於該等事項將形成法定義務支出，由於目前法定義務支出已占歲出預算 7 成，恐將影響未來施政推動，爰宜衡酌目前退輔措施之適足性，並兼顧社會觀感，及評估相關規劃之妥適性，上揭該部意見獲採納，爰經決議不予入法。鑑於政

府歲入受景氣變化影響而成長幅度有限，加以舉債空間有限，政府籌措財源確屬不易，目前財政狀況，避免排擠其他政務支出。

(四)詢據審計部林慶隆審計長、陳榮豐廳長於 102 年 10 月 14 日表示：審計部在 101 年 7 月及 12 月有就募兵制財源來源不確定及配套措施兩方面隱憂，提出預警，促請國防部及行政院注意，100 至 104 年估計要 1,700 億元，其中國防部提出 1,300 多億元的龐大需求，原先評估營改基金可能在 109 年短絀 378 億元，而依最近瞭解，明年可能就會出現虧損，已經不可能如預期支援募兵制需求。

(五)綜上，近年政府財政狀況欠佳，推動募兵制志願役兵員本身及配措施套所需新增經費非常可觀，且須透過不確定之財源，支持機動檢討調整之募兵制方案配套措施，行政院允應責成該院主計總處針對國防部、海巡署、退輔會、內政部所提出募兵制配套措施所需新增的財政支出，以及財政部針對國防部營改基金等收入，皆應以嚴謹而負責的態度，嚴格把關審查。本院審計部亦應善盡監督預算執行、審核財務收支、審定決算、考核財務效能等職責。

五、內政部役政署就募兵制驗證期間延期 2 年，已即會同相關機關妥為因應，有關募兵與徵兵、義務役與替代役之間，應確保國民權利義務關係之衡平，政策轉換之間避免出現間隙。

(一)按憲法第 20 條明定：「人民有依法律服兵役之義務。」又兵役法第 24 條：「在國防軍事無妨礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，得實施替代役。各種專長人員，應優先滿足國防需求，基於國防軍事需要，行政院得停止辦理一部或全部替代役徵集。」第 25 條第 2 項及第

3 項：「服替代役期間連同基礎訓練，不得少於常備兵役現役役期；停止徵集常備兵役現役後，不得少於常備兵役軍事訓練期間。服役期間，均無現役軍人身分。停止徵集服常備兵役現役年次前之役齡男子，未經徵集或補行徵集服役者，應服替代役，為期一年。」第 34 條第 3 項及第 4 項：「於國防軍事無妨礙，且志願服役者滿足兵額時，得停止徵集徵兵檢查合格男子服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練；志願服役者不能滿足兵額時，回復徵集服常備兵現役。徵兵檢查合格男子依前項規定停止徵集服常備兵現役之時間及年次，由國防部會同內政部檢討兵額及兵源狀況，於一年前陳報行政院核定並送立法院查照後公告之；回復徵集時，亦同。」是以，在國防軍事無妨礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，得實施替代役；各種專長人員，應優先滿足國防需求，基於國防軍事需要，行政院得停止辦理一部或全部替代役徵集；停止徵集服常備兵役現役年次前之役齡男子，未經徵集或補行徵集服役者，應服替代役，為期 1 年；於國防軍事無妨礙，且志願服役者滿足兵額時，得停止徵集徵兵檢查合格男子服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練；志願服役者不能滿足兵額時，回復徵集服常備兵現役。一旦募兵獲得兵源不能滿足兵額時，行政院得停止辦理一部或全部替代役徵集，回復徵集服常備兵現役，現行兵役法定有明文。

(二)兵役法部分修正條文於 100 年 12 月 13 日經立法院三讀通過，總統於同年月 28 日公布、30 日生效；有關「役男停止徵集服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練之時間及年次」，該部依兵役法第

34 條第 4 項規定，會同內政部陳報行政院核定，於 100 年 12 月 30 日以國力規劃字第 1000004444 號、台內役字第 1000830602 號公告，並自 101 年 1 月 1 日生效，83 年 1 月 1 日以後出生之役男自 102 年 1 月 1 日起，改徵集接受 4 個月常備兵役軍事訓練，第一梯次軍事訓練役男，已於 2 月 20 日入伍，4 個月後結訓退伍。

- (三)復按替代役實施條例第 7 條第 4 項之規定：常備役體位服一般替代役之役期及研發替代役之役期，由主管機關報請行政院核定之。行政院 102 年 5 月 22 日院臺防字第 1020030279 號函核定內政部役政署 102 年 3 月 1 日台內役字第 1020831098 號函，自 102 年起 83 年 1 月 1 日以後出生役男，常備役體位因宗教等因素服替代役者，役期為 4 個月 5 天，替代役體位者，服補充兵役（12 天）。依現行法制下之作法，83 年 1 月 1 日以後出生之常備役體位役男，只有很少部分服替代役，其他絕大部分只接受 4 個月軍事訓練，不再進入常備部隊。
- (四)依據替代役實施條例第 3 條及替代役實施條例施行細則第 2、3 條規定，一般替代役需用機關為中央各該主管機關，且各需用機關申請替代役需求員額應擬訂年度一般替代役實施計畫，報經行政院核定後實施。內政部役政署向本院說明，為配合國防部 102 年 9 月宣布募兵制延後兩年，改為 106 年元旦實施，該署已於 102 年 9 月 13 日函請相關需用機關重新確認實際所需員額，經協調國防部、海巡署等相關需用機關，推估 103 年替代役實施員額為 3 萬 5,000 人（含研發替代役 5,000 人），俟確認細節後陳報行政院核定；因部分役男預期 103 年全面轉服替代役，為免其未及時申請服替代役，該署規劃提前於

102年11~12月辦理103年第1次替代役申請，以維役男權益；103年3月1日公告，4月1日受理第2次替代役申請作業等情。

(五)綜上，內政部役政署就募兵制驗證期間延期2年，已即會同相關機關妥為因應，有關募兵與徵兵、義務役與替代役之間，應確保國民權利義務關係之衡平，政策轉換之間避免出現間隙。

六、募兵制驗證期程展延2年，原規劃之服替代役役男改為服義務役，補充招募不足問題；惟至民國108年，如招募仍顯有不足，幾乎無法定兵源可徵，屆時可能出現國防兵力間隙危機，政府允應妥善考量，防範未然。

(一)本院97年調查研究結論第5項亦指出，在推動募兵制之際，不能抵觸我國憲法之規定，且應守護多年來在徵兵制度下，已經養成國民的保國衛民義務之認知與習慣。國防部之前函復本院略以：

- 1、實施募兵制，保留憲法兵役義務，軍事人力採「平募戰徵」型態，除常備部隊全數以志願役人力補充外，維持徵兵機制，未志願服役之役男，完成4個月軍事訓練後，納管為後備軍人，平時仍須接受後備動員訓練，戰時徵召後備部隊，協力常備部隊共同擔任國土防衛任務。
- 2、不分志願役、義務役，均擔負保鄉、保土國防任務，現已養成之全民防衛認知，與保國衛民之義務，並不因募兵制實施而改變。

(二)針對募兵制驗證階段展延，82年次以前出生之役男由原定之服替代役，回復服常備兵現役之法源依據，國防部102年10月3日國資人力字第1020003809號函說明：「依據兵役法施行法第22條『應徵常備兵役現役兵額或應徵常備兵役軍事訓練員額，由國

防部會商內政部，按年度需要員額，陳報行政院核定。』、兵役法第 24 條『在國防軍事無妨礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，得實施替代役。各種專長人員，應優先滿足國防需求，基於國防軍事需要，行政院得停止辦理一部或全部替代役徵集』等法律規定，已陳奉行政院同意調整募兵制『常備部隊以志願役人力擔任』之目標，後續將陳奉行政院 103 年國軍『兵額配賦計畫』及配合分配替代役員額。」行政院外交國防法務處邱昌嶽處長亦向本院稱：「沒有修改任何法令，目前兵役法允許」。

(三) 惟如延緩兩年之後，82 年次以前出生役男多數已役畢，83 年次以後出生役男已自 102 年開始，改徵集接受 4 個月軍事訓練後，納管為後備軍人，如 105 年底仍無法達成募兵目標，僅受 4 個月軍事訓練之常備兵恐難彌補招募之不足，屆時部隊兵力是否會「開天窗」？如何不致造成兵力間隙及嚴重影響國家安全？詢據行政院外交國防法務處邱昌嶽處長及國防部資源規劃司白捷隆副司長說明：「推動募兵只許成功，不許失敗。」政務委員林政則表示：「我們會全面性檢討相關問題，對兩年後情勢研議因應。」

(四) 行政院江宜樺院長在前述 102 年 10 月 2 日會議裁示：「針對我國目前推動中的兵役制度改革，總統多次強調並非走向『全募兵制』，而係由目前『徵募併行制』逐漸轉變成『募兵制』為主，朝向常備部隊全數以志願役人力擔任為目標，而且自 102 年起，83 年次以後出生役男仍須服 4 個月軍事訓練，並非完全免除憲法上服兵役義務，請國防部透過適當方式讓各界都有此正確認識，避免產生誤解。」

(五)依據內政部役政署說明：國防部推動募兵制展延 2 年，如果 105 年以後不再展延徵兵，82 年次以前出生未服兵役還有 11 萬人，都會徵集為替代役，11 萬人會分配在 105、106、107、108 年服役，但服役人數會逐年遞減，依資料顯示，82 年次以前出生役男至 107 年將有約 1 萬 7,000 人未服役，108 年將剩約 7,000 至 8,000 人未服役。國防部如果到時真的募不到兵，加上 82 年次以前出生的役男未服役者都徵集完成，就要考慮徵兵，依兵役法 34 條規定，由國防部會同內政部檢討兵額及兵源狀況，於 1 年前陳報行政院定並送立法院查照後公告，可恢復徵兵。

(六)綜上，募兵制驗證期程展延 2 年，原規劃之服替代役役男改為服義務役，補充招募不足問題；惟至民國 108 年，如招募仍顯有不足，幾乎無法定兵源可徵，屆時可能出現國防兵力間隙危機，政府允應妥善考量，防範未然。

七、海巡署在推動募兵制方面，招募成效不佳，志願役現員呈現減少現象，所需預算尚未到位。

(一)據海巡署函復該署推動募兵制之相關情形：

1、依海巡署及所屬機關組織法規定，該署係「軍警文併用」機關，海洋巡防總局係為「警文併用」機關，海岸巡防總局及各地區巡防局則為「軍文併用」機關；另所屬岸巡總、大隊則均屬軍職單位。海巡署及所屬機關僅海岸巡防總局及所屬各地區巡防局設有全軍職單位，該署配合推動募兵制之相關調整及規劃，均係以海岸巡防總局及其所屬機關（單位）為主體，並責由海岸巡防總局為執行機關。依據「募兵制實施計畫」規劃，海岸巡防總局暨所屬編制員額須自 99 年之 1 萬

5,778 人，103 年下修至 8,755 人，101 年及 102 年各招募 140 人及 1670 人，102 年志願役員額應達 5,595 人，103 年達成 8,550 人之目標。配合募兵制延後 2 年，預定於 105 年底調整編制員額至 8,755 人。

- 2、海岸巡防總局於 98 年至 102 年志願士兵招募目標計 2,879 人，錄取 1,373 人(含女性 237 人)，錄取達成率為 47.69%，惟實際任職人數 568 人(含女性 51 人，女性佔 8.98%)，達成率為 19.73%，如表 9。

表 9、海岸巡防總局志願士兵招募成效表

年度	招募員額	錄取人數	錄取達成率	任職人數
98	310	292	94.19%	233
99	30	30	100%	26
100	60	60	100%	39
101	879 (102)	327 (67)	37.2%	246 (51)
102	1,600 (240)	664 (170)	41.5%	24
合計	2,879 (342)	1,373 (237)	47.69%	568 (51)
備考	1. () 內為女性人數。 2. 102 年度志願士兵招募員額為 1,600 人(男性 1,360 人、女性 240 人)，區分 11 梯次辦理招考。 3. 102 年度截至第 6 梯次，錄取人員為 664 人，梯次錄取達成率為 75.3%，年度錄取達成率為 41.5%，另截至第 2 梯次計有 24 人任職。			

資料來源及時間：海巡署、102 年 10 月

- 3、依上開各年志願役現員計畫目標，結合人員預判退損，規劃志願士兵 101 年需獲得 660 人、102 年及 103 年需獲得 2,000 人，以達成「募兵制實施計畫」，並於 102 年人員維持費編列作業，提列需求 55.7 億元，惟因政府整體財政困難，僅核列

53 億元，短少 2.7 億，在預算未獲得支持下，僅能下修 102 年志願士兵招募需求為 1,600 人。海岸巡防總局及所屬機關 98 年至 102 年 9 月份之編制員額、預算員額及現員數，義務役、志願役及替代役兵員，如表 10。

表 10、海岸巡防總局及所屬近 5 年 9 月份員額編制情形

年度		98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
類別						
	編制員額	15,778	15,778	15,199	15,192	13,048
	預算員額	4,117	4,117	4,117	4,117	4,117
現員數	文職	335	315	333	311	300
	志願役	4,121	4,183	4,025	3,873	3,883
	義務役	5,878	4,917	5,263	6,002	3,451
	小計	10,334	9,415	9,621	10,186	7,634
	替代役	0	0	0	0	97
	總計	10,334	9,415	9,621	10,186	7,731

資料來源及時間：海巡署、102 年 10 月

4、募兵制由原 104 年延後至 106 年全面實施，有助紓緩該署原應於 103 年底前招足志願役人力，經初步重新檢討規劃，修正各年海岸巡防總局志願役現員目標及該署所需人員維持費額度，如表 11。

表 11、海岸巡防總局志願役現員目標及海巡署所需人員維持費額度

年度	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
志願役現員計畫目標	4,595 人	5,595 人	6,595 人	7,595 人	8,550 人
海巡署人員維持費需求額度	88.2 億元 (53 億元)	90.7 億元 (54.5 億元)	95.4 億元 (58.1 億元)	100.3 億元 (61.8 億元)	104.5 億元 (64.9 億元)

註：() 為海岸巡防總局維持費需求額度

資料來源及時間：海巡署、102 年 10 月

(二)98 年 9 月海巡署志願役及義務役官士兵現員分別為

4,121 人及 5,878 人，編制員額為 15,778 人，102 年 9 月為 3,883 人及 3451 人，編制員額為 13,048 人。與 98 年 9 月比較，102 年 9 月之編制員額減少 2,730 人，志願役現員減少 238 人，義務役現員減少 2,427 人，編現比由 63.37% 降為 56.21%。就海岸巡防總局及所屬 98 年至 102 年 9 月份義務役、志願役軍職人員之官士兵配比及編現比，如表 12。

表 12、海岸巡防總局及所屬近 5 年 9 月份義務役、志願役軍職人員之官士兵配比及編現比

年度		98 年		99 年		100 年		101 年		102 年	
類別											
編制員額		15,778		15,778		15,199		15,192		13,048	
軍職現員數	身份別	志願	義務								
	軍官	1616	0	1653	0	1600	0	1549	2	1530	3
	士官	1880	859	1941	599	1954	547	1955	630	1939	312
	士兵	625	5019	589	4318	471	4716	369	5370	414	3136
	小計	4121	5878	4183	4917	4025	5263	3873	6002	3883	3451
	官士兵配比	1:1.69:3.49		1:1.54:2.97		1:1.56:3.24		1:1.67:3.70		1:1.47:2.32	
	編現比	63.37%		57.68%		61.11%		65%		56.21%	

資料來源及時間：海巡署、102 年 10 月

- (三)海巡署表示，該署並未設置專責單位辦理招募工作，現行招募所需人力均由各機關所屬人事人員兼辦；又 99 年至 101 年推動募兵工作所需經費，因財政限制無法編列，招募工作成效受限；海岸巡防總局及所屬機關目前預算員額適用對象為文職人員及志願役軍官及士官，上限為 4,117 人，如該員額仍維持現狀不變，屆時志願士兵晉陞志願士官之員額將嚴重受限，影響士兵經管培育，不利招募行銷。
- (四)綜上，海岸巡防總局於 98 年至 102 年志願士兵招募目標計 2,879 人，錄取 1,373 人（含女性 237 人），錄取達成率為 47.69%，惟實際任職人數 568 人（含女性 51 人，女性佔 8.98%），為招募目標之 19.73%

。與 98 年 9 月比較，102 年 9 月之編制員額減少 2,730 人，志願役現員減少 238 人，義務役現員減少 2,427 人，編現比由 63.37%降為 56.21%。102 年 9 月志願役現員 3,883 人，距 8,550 人之志願役現員計畫目標須補充 4,667 人。海巡署在推動募兵制方面，招募成效不佳，志願役現員呈現減少現象，所需預算尚未到位。

八、國防部在招募義務役士兵轉為志願役方面，有一半左右來自國軍各新訓中心，惟 83 年 1 月以後出生役男，雖仍在新訓中心接受軍事訓練，但役期僅 4 個月，對今後招募志願役兵員的衝擊不容忽視。

(一)迄今國軍各新兵訓練中心（下稱新訓中心）在對義務役士兵招募轉為志願役方面，成效頗佳，約占 50% 左右；惟俟驗證階段完成，義務役不進入軍隊，役期僅 4 個月，自新訓中心招募志願役方面將不免受到很大影響。專家學者看法如下：

- 1、前電腦兵棋中心主任蘭寧利表示：執行募兵制最後的結果，可能很悲慘，我曾到部隊做過 2,000 人次有關募兵的問卷調查，發現目前募兵可以募到 50% 左右，是因為大多數的人在新訓中心入伍的時候，在很緊張的第 1 個禮拜、第 2 個禮拜，被教育班長影響所簽，同意留營 4 年，許多人到了軍中後，認為上當了，所以我們去做問卷調查時，幾乎 90% 以上的人都不願意留營，第一批募來的人，102 年就要 4 年到期，我的觀察是，可能幾乎全部都要退伍，到時候問題就嚴重了，既募不到，也留不住，整個部隊就要開天窗了！
- 2、陳文政教授表示：以往要提高招募人數可從義務役中衝人數，因為只要操一下義務役士兵的體能，苦一點，就有人會簽志願役，一簽就可能放

假，當兵輕鬆一點，但將來營區中沒有義務役，都在新訓中心，甚至在社會中，要讓這些人在沒有壓力下加入志願役士兵，會很困難。

- 3、前海軍總司令苗永慶表示：最擔心的是徵兵制取消，募兵制還看不到希望，還沒有起來，政府似乎還沒看到這一點，也沒有把它成是全國的問題，不是只有國防部的事情，徵兵制一停，怎麼去維持國防戰力，徵兵制停止能否暫緩。

(二)國防部表示：

- 1、新訓中心訓練的對象有3種，分別為招募進來的志願役士兵、服1年義務役士兵、接受4個月的軍事訓練者。其中服1年義務役士兵將來會退場，最後在新訓中心訓練的只有招募進來的志願役士兵及接受4個月的軍事訓練者，又接受4個月的軍事訓練者，因原本即不選擇招募，因此欲其改服志願役，國防部確實還要再努力。
- 2、詢據國防部資源規劃司王天德司長稱：101年新訓中心預定召4,000餘名，結果召了5,000餘人(從義務役兵員中獲得)，該部招募的最大一塊是社會青年，以後義務役仍需4個月軍事訓練，新訓中心仍有空間等情。惟101年志願役官士兵需求員額計2萬1,000人，其中志願役男兵目標1萬4,512人，實際募得男兵1萬又6人、女兵1,063人，新訓中心比重已逾實際募得男兵5成以上。

- (三)綜上，國防部在招募義務役士兵轉為志願役方面，有一半左右來自國軍各新訓中心，惟83年1月以後出生役男，雖仍在新訓中心接受軍事訓練，但役期僅4個月，對今後招募志願役兵員的衝擊不容忽視。

九、國防部為提高招募成效，採取包括放寬招募門檻、增

加女性員額比例、提升官兵福利照顧等措施，惟募兵制核心精神為提升專業與戰力，因此募兵制應以招募專業為優先，且女性允宜保持適當比例。

(一)據國防部表示：為因應少子女化、高齡化趨勢，預算不足配套措施延後，以及就業市場競爭力不足等造成招募不足，因應作為如下：

1、放寬招募條件

(1)為廣拓志願士兵選員範疇，並考量渠等轉服士官後，維護退伍給與權益，加計基礎訓練訓期，業於 101 年 12 月 30 日修正規定，將報考年齡上限 26 歲再放寬為 28 歲。

(2)已修正「志願士兵服役條例」，將接受常備兵役軍事訓練役男及常備役體位服勤替代役人員，新增為志願士兵甄選對象，拓展來源。

(3)參酌先進實施募兵制國家標準，將男性身高由 158 至 195 公分，放寬為 152 至 200 公分、女性身高由 155 至 195 公分，放寬為 150 至 200 公分，以增加報考潛在對象。

(4)另考量志願士兵報考梯次不足恐影響青年報考意願，自今(102)年起，將原 5 梯次甄選增加為 11 梯次，有效改善報考便利性。

2、優先推動不需預算配套措施：如策訂留營獎勵、增加外散宿頻次、提升官兵眷屬福利照顧、簡併各項戰備輪值勤務、培育士官兵專業技能等。

3、結合意願輔導就業：由勞委會及退輔會等部會共同編列預算，招攬各用人企業、廠商辦理「國軍屆退官兵就業服務活動」，使屆退官兵退伍後能迅速投入社會職場；服役期間可報名公務人員高、普考及各種特考，正額錄取人員得依「公務人員考試法」第 2 條第 3 項第 1 款規定，於法定

役期內申請保留錄取資格等措施。

- 4、妥善運用女性人力：配合科技化建軍，結合女性心思細密、謹慎負責等特質，提升女性人力進用。
- 5、強化招募與留營誘因：已按「募兵制實施計畫」適時啟動「志願士兵起薪調整」、「戰鬥部隊加給」及「留營慰助金」等配套措施，並配合海巡署檢討「地域加給」調整，各案均已陳報行政院審查。

(二)國防部為提高招募成效，採取前述放寬門檻條件、增加女性員額等因應作法，但參酌本院諮詢之老將、專家及學者大多認為這些措施，必須要能符合提升募兵制所需的專業與戰力才可行；有關女性比重固應增加，但也須妥為考量。例如：

- 1、空軍前總司令沈國楨上將：高專長可以採募兵，低專長則無必要，比如一般行政、駕駛等，沒有必要花這麼高的薪水來募兵，高科技、需要技術的可以採募兵，可以維持訓練的成效，若財務狀況不足以支持的話，是不是作一個檢討。執行募兵制招收女性後，女性在部隊人數越來越多，個人聽到男性同僚有些抱怨，因為同酬不同工的問題，將來的配比是不是應該考量，有些女性軍官進入軍中，把從軍當作生活的支撐，為將來作準備，或許是少數個案，但對其他人會造成影響。因此部隊女性配比應該考量一定的比例，不宜過多。
- 2、陳勁甫教授：從長遠來講，必須認知到女性軍人在國軍的比例一定越來越高，現在是百分之 11 點多，因此對女性軍人的管理，如同酬不同工的問題，女性晚上不能站哨，很多男性會產生一些怨言。以平等的角度來看待，作該作的訓練，應有同樣的要求才是長遠之計，但長官觀念不敢這

樣作，因為怕出事。

- 3、王高成教授：問題在女性是否發揮應有的戰力，還是只是找一份安定的工作，聽一些軍方朋友講，女性在軍中工作很好，第 1 薪水不差。第 2 工作不會太辛苦。如果這樣，與募兵欲達成精兵的期許可能不同。

(三)綜上，國防部為提高招募成效，採取包括放寬招募門檻、增加女性員額比例、提升官兵福利照顧等措施，惟募兵制核心精神為提升專業與戰力，因此募兵制應以招募專業為優先，且女性允宜保持適當比例。

十、國防部推動募兵制，應同時改善服役條件與環境，提供生涯規劃及暢通進修管道，以利培養專長，並以洪仲丘案為殷鑑，重建榮譽與形象，使軍隊成為軍人志業。

(一)據國防部 102 年 9 月 17 日約詢書面說明，99 年至 101 年志願役士兵留營之比例依序為 44.25%、33.55%、47.17%，102 年至 8 月底為 57.51%，全年預判為 52%；該部於 92 至 93 年起推行志願士兵實驗營，由在營義務役士兵轉服志願士兵(役期 3 年)，自 95 年起將志願士兵服役役期由原本 3 年調整為 4 年；96 至 99 年志願士兵招募成效佳，多數士兵朝士官經管發展，致下士、中士職缺逐年雍塞，進而影響 100 年至 101 年志願士兵留營及轉服意願；志願士兵為士官儲備人員，依「募兵制」規劃，未來士官大部份來源將由志願士兵轉任，因此僅士兵留營率其數據較為偏低，但若將士兵轉服士官納入計算，其留營率即平均提升。依據國防部 102 年 8 月 16 日之復函說明，如「留營數」包括志願士兵轉服士官人數，99 年至 101 年志願役士兵留營之比例依

序為 49%、49%、56%。

- (二)陸軍義務役士官洪仲丘預定於 102 年 7 月 6 日退伍，卻在同年 3 月 3 日死亡，由於死因疑涉遭欺凌、虐待或其他違失，引發社會輿論關注，嚴重打擊國防形象。本院詢以自洪案發生後，對募兵制產生之衝擊、影響如何，國防部評估認為：就 102 年第 5 梯次志願役士兵招募目標 2,180 員，已於 7 月 27 日考試，實際到考人數 1,607 員、到考率 73%，較前一梯次到考率 66% 提升 7%，似無外界媒體所述「洪案使募兵更為困難」之現象；就「新訓及在營」轉服狀況(自 1 月 1 日至 7 月 31 日止)，已有 1,826 人申請獲准，相較去年同時期 1,849 人，減少 23 人；102 年計畫招募員額比 101 年同期增加 4,102 人，入營人數概同，惟實際獲得率下降 29%；102 年迄 8 月止之志願士兵招募成效，就社會青年、新訓與在營轉服的數據，皆與去年相當，下半年為學生畢業及求職季節，係招募志願役人力高峰期，該部將密切觀察對青年報考從軍之影響。
- (三)行政院江宜樺院長於 102 年 10 月 2 日募兵制會議要求：「國防部應杜絕軍中各種不合理管教制度，優化服役環境，突顯國軍保家衛國形象，透過各種宣導措施鼓勵有志青年男女從軍，以如期達成募兵制的目標。」
- (四)國防部說明：影響一個人從軍有內在與外在因素，就生涯規劃方面，目前有公餘進修、全職進修與證照培訓，基本上該部鼓勵軍士官進修，強化本職學能及戰力，未來實施募兵制後，將納入志願役士兵，提高投入軍旅的誘因。而為提高志願士兵招募及留營誘因，已完成志願士兵起薪待遇調整規劃，分階段調整至最低基本工資兩倍，並於 102 年 5 月 10

日函報行政院審議；另戰鬥部隊加給及留營慰助金亦已完成精算及規劃，將陸續陳報行政院，期有效擴大招募與留營動能，吸引優秀青年從軍及長留久任，裨益募兵制政策達成。行政院江宜樺院長於 102 年 10 月 2 日募兵制會議中表示：「原則同意適度調整志願役士兵薪資待遇，後續請人事總處、主計總處等機關協處，並請林政務委員開會協商」。此外，前述針對志願役士兵之就學、就醫、就養及服務照顧等「分類分級」方案照顧措施，進入規劃準備階段。

(五)前參謀總長劉和謙 101 年 12 月 28 日於本院訪談時表示：「執行募兵制，要先研究心理，研究年輕人為什麼到軍營，進來之後不自由，一定要有強烈的誘因使其到軍營。有的青年失學，有的家裡不能像一般好好唸書，軍隊給他們機會，我這裡有很多訓練班，以前沒有受到的教育，在我們軍隊裡可以讓他補起來，他們到軍中來，都要教育部承認，讓他們自己有進修機會，將來看到自己的前途。另外學到很多社會學不到的專業技術，一面從軍，一面做學習，可能是 8 年、10 年，沒有關係，視其役期長短，調整其待遇，使其待遇比外面好，在軍中可以學到東西，這樣年輕人，才會想進來，一旦退役後，任何大公司都要搶，有學歷也有技術，要學到東西，最重要是學到領導統御，這是一般社會學不到的東西，拿這樣的誘因，讓其重新出社會站起來，讓年輕人覺得值得，故考慮募兵時要瞭解年輕人的心理及需要，不要僅給他一筆錢，而要讓他覺得在軍中值得，前景沒問題。」以結合生涯規劃的方式，提高留營率，確有見地。

(六)為掌握影響招募、留營成效之因素，國防部先後透

過交流、參訪、研討、巡迴座談等多項管道，復參酌美方經驗及各界意見，歸納出「裝備」、「訓練」、「待遇」、「尊嚴」及「出路」等5項重要因素，研擬有關之策進作為，陸續辦理及推動之中。

(七)綜上，國防部推動募兵制，應同時改善服役條件與環境，提供生涯規劃及暢通進修管道，以利培養專長，並以洪仲丘案為殷鑑，重建榮譽與形象，使軍隊成為軍人志業。

十一、在推動募兵制驗證過程上，行政院允應責成國防部及相關部會針對各項變動因素及風險因素，以滾動檢討作法，繼續落實評估與管控機制，並經由法定程序，提報軍事會談及「行政院推動募兵制專案小組」審議修正，俾有效推動「募兵制實施計畫」。

(一)在我國特殊國情、經濟財政發展及社會文化之下，推動募兵制仍將繼續面臨多項困難因素，而確保國防軍事安全應為推動兵制改革的前提。因此，定期檢討評估與管控機制乃係不可欠缺，國防部對此向本院書面說明：

- 1、行政院核定「募兵制實施計畫」，已針對「未來環境預測」、「問題評析」、「預期績效指標及評估基準」、「風險因素及處理對策」等訂定規劃。
- 2、該部藉由定期執行募兵制兵力轉型對戰力影響評估的評量機制（6個戰力指標及24個評估面向），進行戰力影響專業評估與衡量，透過逐年評估成果與前期（或基期）進行比較分析，建立6年（99年—104年）戰力影響之縱時性資訊，以瞭解募兵制推動期間對國軍戰力的影響情況，掌握募兵制推動成效與戰力提升效益。
- 3、推動募兵制，除國防事務外，牽涉各部會主管事務廣泛，須相關部會就役男人力、退輔照顧、職

業媒合、技訓職介、創業就學、文宣傳播、考轉公職、預算籌措等執行事項，共同配合，惟推動過程中，各項變動因素及不預期狀況，存有不確定風險因素，故計畫已針對「政府財力配賦」、「志願役人力增長」、「兵役法規研修」、「部會支持與配合」等，策訂推動募兵制風險因素及處理對策彙整表，在執行過程如遇風險發生，各部會機關可提報「行政院推動募兵制專案小組」審議及指導，俾相關部會據以修正「募兵制實施計畫」及調整相關配套。

(二)綜上，在推動募兵制驗證過程上，行政院允應責成國防部及相關部會針對各項變動因素及風險因素，以滾動檢討作法，繼續落實評估與管控機制，並經由法定程序，提報軍事會談及「行政院推動募兵制專案小組」審議修正，俾有效推動「募兵制實施計畫」。

十二、在考量各種困難因素，包括少子化、財政支持、招募不易及社會文化等因素之後，如果募兵制基於大戰略，仍為不可動搖的國策，勢在必行，則國防部對 21 萬 5,000 人兵力目標的戰略思維，可能有必要進行再思考。

(一)本院 97 年調查研究結論第 11 項指出，推行募兵制應考慮人口出生率和財政支持度兩項關鍵因素，其中少子化趨勢是對兵力目標最大考驗。並於第 8、9 兩點指出，國防部應從國家利益→國家目標→國家戰略→軍事戰略來確定建軍備戰之需求，募兵制應遵循國家戰略與軍事戰略的指導，募兵制最基本之要求應先確定兵力規模；而兵力規模是根據戰役模擬計算出來的，應符合國家戰略目標，且是科學驗證的結論。

(二)我國多年來實施徵兵制之下，役齡男子均應接受徵召服役，擔負保家衛國重任，已為理所當然之觀念。同時，徵兵以社會為母體，兵員來自社會各階層，各階層的人在軍隊中進行社會交流，有助於形成國家的國族主義，形成一個強固的團體，這是徵兵制國家在社會代表性方面的考量。推動實施募兵制，是特定人與軍隊建立職業契約，恐會造成軍隊與社會的代表性逐漸脫節，衝擊徵兵制的社會基礎。再者，比較實施募兵制各國兵力佔總人口比率，法國為 0.48%、美國 0.45%、英國 0.29%、德國 0.23%、日本 0.19%，我國以 21 萬 5,000 人兵力目標則為 0.92%，可見所需負擔經費比最大，招募人數比最多，達成目標的難度必然很高。

(三)國防部向本院表示

- 1、該部在規劃「募兵制實施計畫」時，已將兩岸關係情勢、經濟發展趨勢、國內人口結構、兵力結構與人口比例及國防財力預判等面向納入考量，按打、裝、編、訓的需求，務實精簡國防組織及兵力規模。
- 2、國軍兵力規模設計必須同時考量軍事戰略與國家財力及政策指導，亦即必須在打的需求、可負擔的財力及可招募的人力間取得平衡；於 97 年 4 月以後，計完成「國軍兵力結構模擬驗證案」、「蘭德合作評析」等評估專案，以不同面向及方法論，檢討近程（2014 年）暨遠程（2023 年）兵力需求，進行聯戰模式模擬驗證，俾供決策參據。
- 3、不分志願役、義務役，均擔負保鄉、保土國防任務，現已養成之全民防衛認知，與保國衛民之義務，並不因募兵制實施而改變。
- 4、「募兵制實施計畫」於 101 年 1 月 2 日奉行政院

核定，未來將肆應政府財政、招募實況等各項主、客觀因素，逐年檢討及調整因應，循序漸進達成「募兵制」計畫目標。

- 5、保留徵兵機制，及恢復常備兵役徵集之應變配套，係考量未來情勢仍存變數，基於國防軍事需要，及少子化與高齡化影響，如兵役人力已無法滿足國防基本需要，影響常備部隊戰力整備，得回復現役常備兵徵集，以作為國家面臨危難或戰爭威脅時之應變機制。
- 6、為有效落實推動性別平等、促進婦女權益政策，國防部將適切檢討爾後女性進用人數及精進招募，並在生活管理、戰備值勤等方面戮力配合推動，逐步提高女性官士兵進用比例。
- 7、該部募兵制的規劃採「平募戰徵」，募兵制後男子經4個月軍事訓練後，納入後備動員部隊編管。
- 8、縮減兵力規模及兵力結構調整過程中，在人事作為上更以透明化作業，達到公平、公正、公開；加強政策宣導及辦理退前職訓，使全軍官兵均能了解與支持。
- 9、透過縱時性評估方法將評估結果與基準期或前一年度進行比較分析，藉以瞭解募兵制推動過程中，志願役人力逐年增加對戰力實質影響情況，定期實施評估與管控，規劃分析停損，期能儘早發掘問題，掌握募兵制推動成效與實質效益。

(四)前參謀總長霍守業上將於本院諮詢時提出警訊：

- 1、募兵成敗的關鍵，恐怕在錢，講好聽一點，是誘因。當兵，是大家不願意幹的事，沒有足夠誘因很難執行。國家要募兵，關鍵恐怕還是錢的問題。
- 2、按照我們國家整體的狀況，大幅增加國防預算可能性不大，在國防預算就這麼多的情況下，要怎

麼辦？作業費不足、人維費不足，而且作業費不足是早就不足了，作業費不足會影響部隊的運作，包括裝備的維護。

- 3、人事費不足就是發不出薪餉，何況募兵制還要提高人事費，那如果變動軍事投資呢？但這樣一來部隊可能就沒辦法發展，而且還要考慮目前還有很多裝備都還沒有付錢。那只有一個辦法，就是繼續縮減部隊的規模。

(五)綜上，在考量各種困難因素，包括少子化、財政支持、招募不易及社會文化等因素之後，如果募兵制基於大戰略，仍為不可動搖的國策，勢在必行，則國防部對 21 萬 5,000 人兵力目標的戰略思維，誠如前參謀總長霍守業上將所言，可能有必要進行再思考。

十三、內政部已明確表示，至 108 年之時幾乎已無兵源可徵；而募兵制至 105 年底將是最嚴厲檢驗的時間點，此涉及國家生存與安全，乃政府各部會、所有黨派、不分朝野所應共同面對的重大課題，是以現行政府實應有倫理責任，於下屆總統選舉產生新政府前，嚴肅評估最有利於國家長遠發展之政策選擇。

(一)國防部說明，奉行政院 102 年 9 月 12 日核定調整募兵制「常備部隊以志願役人力擔任」之目標至 105 年底，103、104 年將賡續徵集 82 年次以前義務役役男入營服役，以滿足所需兵力，並爭取志願役人力增長及健全配套措施所需之時間，預定於 105 年底義務役全數離營，達成募兵制政策目標。前揭內政部（役政署）則明確表示，如果 105 年以後不再展延徵兵，82 年次以前出生役男至 107 年將有約 1 萬 7,000 人未服役，108 年將剩約 7,000 至 8,000 人未服役，幾乎已無兵源可徵，如表 13。換言之，

預定自 105 年起義務役役男不再入營服役，而於該年 12 月 31 日遞減，106 年起常備部隊完全由志願役人力擔任。

表 13、內政部列管 103 至 108 年 82 年次以前可徵人數預判表

項目 年度	常備役體位 可徵人數	說明
103	83,096	1. 超溢人數計算已納入修正體位區分標準及放寬（家因補充兵、出境就學）等配套措施。 2. 不含替代役體位人數。
104	76,203	
105	49,859	
106	30,416	
107	17,097	
108	7,629	
備考	本表未來將隨各項因素滾動修正。	

資料來源及時間：內政部、102 年 12 月

- (二) 陳文政教授 102 年 8 月 22 日於本院諮詢會議表示：國防部為貫徹募兵制政策，可能會降低入伍門檻及提高女性入伍比例，另外趁還有義務役士兵在軍中時，希望多留一些人到志願役。國防部會想辦法撐到 105 年（該年將舉行下屆總統大選及就職），兵役制度真正破產會在 105 年之後，那時的執政者要承擔後果。募兵制執行的停損點如果不是 102 年下半年，就沒有機會了。那麼多資深的將領反對募兵制，不是沒有道理。（國防部係於 102 年 9 月 13 日宣布執行驗證期程展延 2 年之前，故陳教授於本次諮詢前，尚未獲悉展延一事。）
- (三) 在推動「募兵制」的驗證過程上，國防部經由定期評估機制，認為募兵制之推動出現嚴重警訊，即於 102 年 8 月 30 日第 477 次軍事會談向總統提報「募兵制推動概況及因應方案」，說明招募未達預期及

擬採因應措施，另向行政院陳報執行驗證階段展延至 105 年底，獲同意將執行驗證期程展延 2 年，調整至 105 年底。惟推動募兵制須考量財力許可及招募成效等因素，實施評估及滾動式修正，105 年之後是否能達成目標需求，亦有待驗證，因此，更應落實定期評估機制及機動調整，並掌握真實情況變化，做好風險管控，妥為因應。

(四)募兵制從呼籲到催生到落實，其間立法院不分黨派的立委持續提出質詢，國民黨與民進黨的總統候選人十多年來更都有採行募兵制的共同主張，在兩黨分別執政期間，歷經「徵募併行」與「募徵併行」的兩個階段，到現行馬政府則宣稱「募兵制」正式上路。所以現行政府是完全採行「募兵制」的第一個政府，也是推動募兵制驗證最豐富的政府。民國 105 年 5 月，隨著新總統選出，也將產生新政府，在新舊政府移交之前，馬政府既無選舉壓力，更享有推動募兵制最豐富的驗證經驗，因此，基於國家的長治久安，募兵制的可長可久，現行政府實應當仁不讓，嚴肅評估最有利於國家長遠發展的政策選擇。

(五)綜上，內政部已明確表示，至 108 年之時幾乎已無兵源可徵；而募兵制至 105 年底將是嚴厲檢驗的時間點，屆時是否再縮減兵力目標抑或是再將募兵期程延長，甚或是恢復募徵併行，將引發關注。其可能引發的國防間隙、長期財力負擔、政治及社會層面的衝擊，在在涉及國家生存與安全，乃政府各部會、所有黨派、不分朝野所應共同面對的重大課題，是以現行政府實應有倫理責任，於下屆總統選舉產生新政府前，嚴肅評估最有利於國家長遠發展之政策選擇。

十四、替代役對公共行政、產業發展等社會服務之整體貢獻，應予肯定，惟 83 年次以後的役男服 4 個月軍事訓練，除宗教因素及弱勢族群仍服替代役之外，其他役男是否全部接受 4 個月軍事訓練，抑或部分服替代役的議題，政府相關權責單位允宜深入檢討評估。

(一)國軍自實施精實案後，造成兵員過剩，每年約有 2、3 萬名屆齡役男等候入伍，嚴重影響役男權益，亟須替代方案，速謀解決。行政院爰於 87 年進行專案研究，同年 8 月赴歐洲考察社會役之實施概況，9 月 18 日於立法院答詢表示：「決定交由內政部於 2 年內規劃完成社會役並付諸實施」。88 年 7 月 14 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。完成立法及修法後，89 年 7 月 1 日如期實施兵役替代役，該年 5 千人之人力優先投入九二一震災災區重建工作。

(二)據內政部役政署說明，一般替代役自 89 年 8 月 3 日迄今已徵集 127 梯次，計有 22 萬餘名役男分發至警政署等 28 個需用機關，服警察、消防、社會福利、教育、醫療、環保、文化服務、司法行政、外交、土地測量、經濟安全、公共行政、體育、觀光服務、農業服務等 15 種役別輔助性工作。98 至 102 年一般替代役役男人數依序為：14,000 人、16,000 人、16,000 人、16,000 人、26,046 人，該等人員投入各需用機關之服勤單位服勤，擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務，除調節兵員

流量，有助於兵役公平性，促進替代役男對公共事務參與及瞭解，且有效疏緩各需用機關人力不足情形，如 102 年教育服務役 6,248 人、警察役 5,538 人、公共行政役 3,145 人（含國防部 1,511 人、海巡署 104 人）、社會役 2,873 人、消防役 2,632 人、司法行政役 1,747 人、環保役 1,385 人等；研發替代役則係為利於高科技產業等之研發發展，98 至 102 年先後投入 2,214 人、2,820 人、3,495 人、4,272 人、4,855 人。一般替代役及研發替代役對公共行政、產業發展等社會服務之整體貢獻，應予肯定。

(三) 針對如募兵制全面推動，是否仍實施替代役的問題，詢據內政部林慈玲次長表示：「82 年次以前役男約 22 萬人，募兵制推動展延 2 年後，105 年時仍有約 11 萬 82 年次以前的役男未服兵役，若國防部 105 年以後不徵兵，11 萬的役男仍應轉服替代役，約 108、109 年完成服役。另外 83 年次以後的役男服 4 個月軍事訓練，是否再實施替代役的制度，國防部是否需要那麼多 4 個月軍事訓練的役男？若不需要，則人力資源如何調配？是否部分轉服替代役？尚待與國防部進一步協調。」

(四) 綜上，替代役對公共行政、產業發展等社會服務之整體貢獻，應予肯定，惟 83 年次以後的役男服 4 個月軍事訓練，除宗教因素及弱勢族群仍服替代役之外，其他役男是否全部接受 4 個月軍事訓練，抑或部分服替代役的議題，政府相關權責單位允宜深入檢討評估。

調查委員：黃煌雄、趙昌平